

Procedimento para o monitoramento do direito à alimentação

O conteúdo deste caderno de trabalho baseia-se nos guias “*Métodos para monitorar o direito à alimentação adequada* (Vol. I e II)” da FAO, elaborados por Maarten Immink, Wenche Barth Eide e Arne Oshaug, e conta com contribuições de outros membros do *International Project on the Right to Food in Development* e da Equipe do Direito à Alimentação da FAO.

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

O objetivo dos cadernos dedicados a MONITORAMENTO é fornecer aos responsáveis pelo monitoramento do direito à alimentação as bases conceituais, procedimentais e metodológicas para poder tratar a partir de uma abordagem de direitos humanos os processos de monitoramento ou acompanhamento das políticas, programas e projetos orientados para o direito à alimentação.

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

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

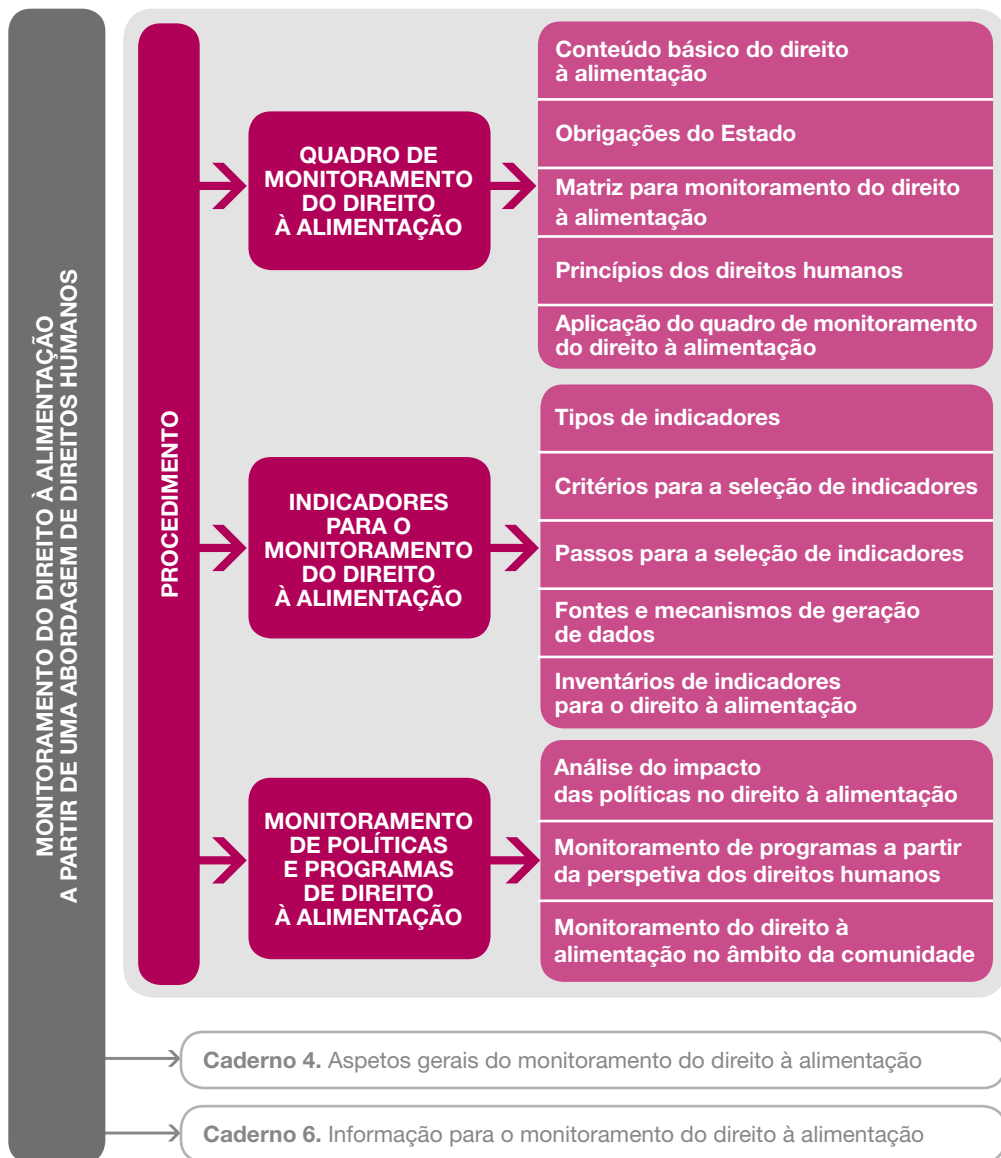
© FAO 2014

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

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

Os produtos de informação da FAO estão disponíveis no site www.fao.org/publications e podem ser adquiridos através de publications-sales@fao.org.

RESUMO DO CONTEÚDO



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

1

QUADRO DE MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Para desenvolver um quadro de monitoramento para o direito à alimentação adequada há que ter em conta três componentes que o distinguem de outros quadros de monitoramento convencionais:

- o conteúdo básico do direito à alimentação;
- as obrigações do Estado; e
- os princípios de direitos humanos.¹

Estes componentes devem encaixar-se dentro de um quadro integral que pode servir de orientação sobre a forma de monitorar o direito à alimentação adequada e como fazê-lo a partir da perspetiva dos direitos humanos.

1.1. CONTEÚDO BÁSICO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

O direito à alimentação adequada baseia-se no conceito de segurança alimentar, ampliando-o, coloca maior ênfase em cada ser humano e transforma os elementos da segurança alimentar na definição de um direito individual.

¹ Para ver detalhadamente o conteúdo básico, as obrigações e os princípios de direitos humanos, pode ser consultado o Caderno 1 desta coleção.

COMPONENTES DO CONTEÚDO BÁSICO	IMPLICAÇÕES PARA O MONITORAMENTO BASEADO EM DIREITOS
Disponibilidade dos alimentos	O monitoramento deve medir explicitamente as diferentes formas que as pessoas dispõem para obter alimentos e de se “alimentarem a si próprias”.
Estabilidade do fornecimento	O monitoramento deve verificar se o fornecimento de alimentos é estável ao longo do tempo.
Acessibilidade física e económica	O monitoramento deve identificar se existem fatores que limitem o acesso físico ou económico estável à alimentação adequada, dando especial atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade (lactentes, crianças pequenas, idosos, deficientes, pessoas com problemas de saúde persistentes, incluindo doenças mentais, vítimas de catástrofes naturais, etc.).
Sustentabilidade ao longo do tempo	O monitoramento deve prestar atenção à capacidade potencial das políticas para assegurar que a disponibilidade de alimentos beneficiará não só as gerações presentes, mas também as gerações futuras.
Adequação	O monitoramento não se deve limitar a verificar se a dieta alimentar fornece uma quantidade suficiente de energia alimentar (calorias), mas também tem que prestar atenção à qualidade e inocuidade dos alimentos, ao equilíbrio nutricional dos componentes da dieta e à aceitação da mesma de acordo com a cultura de cada pessoa.

Quem realiza o monitoramento deverá ter à sua disposição uma série de métodos razoáveis que lhe permita gerar informação que abarque todos os componentes do conteúdo básico e permita verificar em que medida estão a ser alcançados na realidade.

1.2. OBRIGAÇÕES DO ESTADO

Os Estado que ratificaram o PIDESC têm um conjunto de obrigações em matéria de direitos humanos económicos, sociais e culturais, entre os quais se encontra o direito à alimentação. O monitoramento deste direito deverá prestar atenção a tais obrigações.

OBRIGAÇÕES DO ESTADO	IMPLICAÇÕES PARA O MONITORAMENTO BASEADO EM DIREITOS
Obrigação de adotar medidas de efetividade progressiva	O monitoramento deve verificar que o Estado adota as medidas apropriadas e que estas se traduzem num aumento progressivo da realização do direito à alimentação, utilizando, para tal, o máximo de recursos disponíveis e que em nenhum momento ocorre um retrocesso na garantia deste direito.
Obrigação de não discriminar	O monitoramento deve ter em atenção que as políticas, programas, projetos e medidas adotadas pelo Estado para a realização do direito à alimentação não discriminem nenhuma pessoa por nenhum motivo.
Obrigação de respeitar	No processo de monitoramento devem examinar-se as medidas adotadas pelo Estado de forma a constatar que estas não implicam nenhuma limitação nem prejudicam, de alguma maneira, o direito à alimentação de nenhuma pessoa.
Obrigação de proteger	O monitoramento também deve prestar atenção às ações e omissões do Estado relativamente ao desenvolvimento das medidas legais e administrativas adequadas para impedir que atividades de terceiros (particulares ou empresas) causem um efeito negativo sobre o direito à alimentação de alguma pessoa.
Obrigação de facilitar	O monitoramento deve analisar se as políticas, programas e projetos desenvolvidos pelo Estado estão a melhorar a capacidade das pessoas (especialmente dos grupos em situação de insegurança alimentar e de vulnerabilidade) se alimentarem a si próprias.
Obrigação de tornar efetivo	O monitoramento deve confirmar que não há grupos da população em situação de insegurança alimentar ou que, existindo, o Estado tenha adotado as medidas adequadas para assegurar, pelo menos, os níveis mínimos essenciais de alimentação que garantam que estão protegidos contra a fome.*

* Inclui o conceito de fome oculta e, portanto, a proteção contra a carência de micronutrientes.

1.3. MATRIZ PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Os componentes do conteúdo básico do direito à alimentação e as obrigações dos Estados podem ser combinados numa matriz que ajude a identificar e a monitorar as medidas específicas de políticas e programas para a realização do direito à alimentação.

A matriz pode ser utilizada como um quadro que serve de guia coletivo para selecionar o tipo de políticas e medidas que ajudarão a realizar o direito à alimentação adequada e para determinar sobre que indicadores de processo e de resultado estruturais se deveria elaborar o monitoramento baseado em direitos.

		COMPONENTES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO				
		Disponibilidade	Estabilidade	Acessibilidade	Sustentabilidade	Adequação
OBRIGAÇÕES	Progressividade					
	Não discriminação					
	Respeitar					
	Proteger					
	Proteger					
	Tornar efetivo					

1.4. PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS

Os princípios dos direitos humanos estão envolvidos tanto nos resultados como nos processos de implementação das políticas, programas e outras ações do Estado e proporcionam uma base normativa para o seu monitoramento.

PRINCÍPIOS	IMPLICAÇÕES PARA O MONITORAMENTO BASEADO EM DIREITOS
Igualdade	O monitoramento deve ter em atenção se as políticas, programas, projetos e medidas, adotadas pelo Estado proporcionam um tratamento igualitário para todas as pessoas.
Equidade	O monitoramento deve verificar se os resultados/benefícios foram distribuídos equitativamente, ou seja, em função das necessidades de cada pessoa ou de cada grupo, dando prioridade às pessoas com maiores necessidades.
Transparência	O monitoramento deve constatar se a tomada de decisões por parte das autoridades responsáveis foi feita de forma transparente e se todas as pessoas tiveram acesso à informação de que necessitavam.
Prestação de contas	O processo de monitoramento deve permitir verificar se as autoridades que têm obrigações relativamente ao direito à alimentação estão a prestar contas pelo seu desempenho, tanto perante os seus superiores como perante os titulares de direitos.
Dignidade humana	O monitoramento deve verificar se as medidas tomadas pelas autoridades que afetam os meios de subsistência das pessoas e a sua capacidade de exercer o direito à alimentação são adotadas de maneira que seja respeitada a dignidade das pessoas.
Participação	O monitoramento das medidas e políticas públicas deve confirmar que as pessoas e os grupos puderam participar de forma ativa, livre, efetiva e significativa nas decisões que se repercutem na sua vida, concretamente na capacidade de se alimentarem pelos seus próprios meios.
Delegação de poder	O monitoramento deve verificar se os titulares de direitos foram empoderados através das políticas e programas correspondentes, ou seja, se as autoridades lhes concederam e facilitaram a possibilidade de escolher e exercer influência e controle sobre as decisões que afetam os seus meios de subsistência.
Estado de Direito	O monitoramento deve comprovar que as autoridades implicadas nas políticas, programas e medidas monitoradas exerceram a sua autoridade de maneira legítima e em total conformidade com as leis aprovadas e publicadas, respeitando os procedimentos estabelecidos para a sua aplicação.

1.5. APLICAÇÃO DO QUADRO DE MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Recapitulando, o quadro de monitoramento do direito à alimentação baseado nos direitos humanos deve focar-se principalmente em:

- alcançar, ao longo do tempo, uma melhoria dos diferentes componentes do conteúdo básico do direito à alimentação adequada, em particular, dos grupos da população vulneráveis ou em situação de insegurança alimentar;
- cumprimento, por parte do Governo, das diferentes categorias de obrigações estatais de direitos humanos;
- processos de formulação e implementação de programas ou políticas para examinar se estes se ajustam aos princípios dos direitos humanos e, caso contrário, propor medidas corretivas;
- recursos públicos atribuídos à implementação de políticas e programas;
- Impacto das medidas políticas sobre as causas subjacentes à insegurança alimentar e à vulnerabilidade;
- aspetos institucionais, processos de tomada de decisões por parte das instituições relevantes, bem como a sua capacidade para implementá-las;
- conduta dos funcionários do Governo relativamente às obrigações e princípios de direitos humanos; e
- participação dos titulares de direitos ou seus representante e acesso à informação.

VIGIANDO A AÇÃO ESTATAL CONTRA A FOME

Manual desenvolvido pela FIAN para a utilização das diretrizes do direito à alimentação como quadro de monitoramento

A plena realização do direito à alimentação adequada enfrenta os obstáculos decorrentes de um mundo onde as transformações políticas, económicas, sociais e, em última instância, estruturais não sucedem tão rápida e profundamente quanto gostaríamos. Em muitos casos, esses obstáculos são a manifestação de uma clara falta de vontade por parte dos Estados para cumprir o que por eles foi acordado internacionalmente sobre o direito à alimentação. Neste sentido, a comunidade internacional (titulares do direito, organizações que os representam, instâncias das Nações Unidas, etc.) têm defendido que os compromissos do Estado devem ser susceptíveis de vigilância pela sociedade no seu conjunto.

As organizações da sociedade civil, os grupos de base e os movimentos sociais estão muito próximo dos que sofrem com as consequências da falta de realização do direito à alimentação. Portanto, essas organizações têm uma vocação natural para o exercício do monitoramento, uma vez que podem testemunhar as carências e problemas da atividade estatal que interferem ou impedem a realização do direito. Um mecanismo adequado de monitoramento deve ajudar a examinar os progressos na implementação do direito à alimentação e a detetar violações ou situações que constituam risco de violação.

Este manual desenvolvido pela FIAN fornece um conjunto de perguntas-chave utilizadas para realizar o monitoramento em matéria de direito à alimentação. Com elas procura-se medir como o Estado está a seguir cada uma das diretrizes do direito à alimentação; a sua vontade e esforço para realizar este direito; se existem as normas e instituições necessárias para promover a sua realização; se as medidas (políticas, programas...) são apropriadas para a realização do direito; e se são respeitados os princípios dos direitos humanos, bem como os resultados alcançados pelo Estado.

As perguntas contidas no manual são de natureza diversa, visto que o direito à alimentação está relacionado com diferentes campos da atividade do Estado, mas todas elas se baseiam nas diretrizes do direito à alimentação e numa abordagem de direitos humanos.

A informação gerada por este monitoramento pode ser útil às organizações da sociedade civil para:

- impulsionar mudanças pelas autoridades nacionais de uma forma fundamentada;
- sensibilizar a opinião pública sobre o incumprimento do direito à alimentação e suas consequências;
- fundamentar queixas mais específicas, relativas a casos concretos de violações;
- elaborar os relatórios alternativos a apresentar aos organismos de monitoramento de direitos humanos de organizações internacionais, como por exemplo o Comité DESC da ONU.

(Este manual pode ser descarregado gratuitamente em formato PDF no website da FIAN: www.fian.org)

2 INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Os indicadores são um instrumento concreto, prático e útil para:

- promover a realização dos direitos humanos e medir a sua aplicação;
- articular e fazer avançar as queixas juntos dos garantes de direitos; e
- formular políticas e programas públicos que facilitem a realização efetiva dos direitos humanos.

No entanto, um indicador não é mais do que um instrumento. Quando é devidamente elaborado e alimentado com dados de qualidade torna-se útil, na medida em que pode fazer com que o exercício de monitoramento ou avaliação seja mais objetivo e transparente, proporcionando uma metodologia concreta de acompanhamento.

Na utilização de indicadores para os direitos humanos, o interesse primordial é o de medir um número reduzido de características pertinentes que se possam relacionar com uma melhoria na realização do direito humano correspondente ou avaliar os esforços que os titulares de obrigações estão a realizar no cumprimento das suas obrigações a esse respeito.

2.1. TIPOS DE INDICADORES

Os indicadores podem ser **quantitativos** ou **qualitativos**:

- indicador quantitativo utiliza-se para designar qualquer tipo de indicador que se expresse ou possa expressar-se primordialmente de forma quantitativa, como números, percentagens ou índices; e
- indicador qualitativo refere-se ao indicador que vai além das estatísticas, tem carácter qualitativo e utiliza informação articulada de forma descritiva ou categórica.

Os indicadores de direitos humanos também podem ser classificados em indicadores baseados em fatos (**objetivos**) e baseados em juízos (**subjetivos**). Esta distinção não se baseia necessariamente na consideração de que se utilizam ou não métodos fiáveis ou repetíveis de recolha de dados para definir os indicadores. Na verdade, refere-se ao conteúdo informativo dos indicadores em questão:

- indicadores objetivos: objetos, fatos ou acontecimentos que podem, em princípio, ser observados ou verificados diretamente; e
- indicadores subjetivos: aqueles que se baseiam em perceções, opiniões, valorizações ou juízos emitidos por pessoas.

Na prática e no contexto de certos direitos humanos, esta distinção entre informação objetiva e subjetiva é muitas vezes difícil. Os indicadores baseados em fatos ou objetivos, contrariamente àqueles baseados em juízos ou subjetivos, são objetivamente verificáveis e podem ser mais fáceis de interpretar quando se compara a situação de direitos humanos num país ao longo do tempo ou entre diferentes populações.

Dependendo do que vai ser monitorado, podemos distinguir indicadores **estruturais**, de **processo** e de **resultado**.

Os **indicadores estruturais** refletem a ratificação e adoção de instrumentos legais e a existência ou criação dos mecanismos institucionais básicos que se consideram necessários para a promoção e proteção dos direitos humanos. Ou seja, referem-se ao compromisso do Estado relativamente aos direitos humanos.

É importante que, na definição de indicadores estruturais para direitos diferentes, se tente destacar a necessidade de contar com declarações políticas específicas sobre questões de relevância direta para a aplicação desses direitos humanos.

Alguns indicadores estruturais podem ser comuns à maioria dos direitos humanos, enquanto que outros são relevantes para direitos humanos específicos ou apenas para um atributo particular de um direito humano.

Os **indicadores de processo** medem os esforços que os titulares de obrigações estão a realizar para transformar os seus compromissos em matéria de direitos humanos nos resultados desejados, ou seja, são indicadores que avaliam de forma contínua as políticas e medidas específicas adotadas pelos titulares de obrigações.

Ao definir os indicadores de processo como um passo intermédio e supervisionável entre o compromisso e o resultado, pode avaliar-se melhor a prestação de contas pelo Estado relativamente às suas obrigações de direitos humanos.

Os indicadores de processo são mais sensíveis às mudanças do que os indicadores de resultado. Portanto, são melhores para captar a realização progressiva do direito ou para demonstrar os esforços que estão a ser realizados pelos Estados Partes na proteção desse direito.

Os indicadores de resultado captam os resultados individuais e coletivos que demonstram o gozo dos direitos humanos num determinado contexto. Um indicador de resultado consolida ao longo do tempo o impacto de diversos processos subjacentes (que podem ser captados por um ou mais indicadores de processo). Frequentemente trata-se de um indicador de evolução lenta, menos sensível às alterações momentâneas do que um indicador de processo.

Os indicadores de processo e de resultado nem sempre se excluem mutuamente. Um indicador de processo para um direito humano pode ser um indicador de resultado no contexto de outro direito. O entendimento que deve orientar este aspeto é a garantia de que para cada atributo de um direito se defina, pelo menos, um indicador de resultado que se possa relacionar estreitamente com o gozo desse direito ou atributo.

CONDIÇÕES PARA QUE OS INDICADORES SEJAM ÚTEIS AO MONITORAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

- Devem estar definidos de maneira explícita e precisa.
- Devem basear-se numa metodologia estruturada e aceitável de recolha, tratamento e divulgação de dados.
- Devem estar disponíveis regularmente.
- Devem ser relevantes e eficazes no momento de medir o que é suposto medirem.
- Devem ser simples, oportunos e em número reduzido.
- Devem ser fiáveis.
- Devem basear-se numa metodologia transparente e verificável.
- Devem estar em conformidade com as normas e normas internacionais de direitos humanos e com os critérios de estatística geralmente reconhecidos.
- Devem ser suscetíveis de desagregação por grupos vulneráveis da população, marginados a nível local ou por motivos de discriminação proibidos.

2.2. CRITÉRIOS PARA A SELEÇÃO DE INDICADORES

Na seleção de indicadores devem ter-se em mente tanto os critérios técnicos ou estatísticos, como os **critérios práticos** que refletem os princípios e abordagens de direitos humanos.

Relativamente aos critérios técnicos, podemos destacar, entre outros:

- **medição da alteração:** Monitorar é medir alterações ao longo do tempo. O indicador deve servir para medir as diferenças ao longo do tempo com o menor número de erros possível;
- **validade:** O indicador deve ser uma representação válida e certa de um determinado fenómeno e deve ser igualmente válido para todas as categorias ou classes envolvidas numa análise desagregada. Isto é importante para fazer comparações válidas entre os diferentes grupos da população ou entre as suas diferentes localizações;
- **facilidade de elaboração:** Os dados necessários para elaborar o indicador devem ser gerados, dentro do possível, a partir de técnicas de medição simples, pois apresentam mais oportunidades de participação nas atividades do monitoramento, ao mesmo tempo que reduzem custos; e
- **especificidade:** O indicador deve ser específico para um determinado fenómeno, evitando assim diferentes interpretações.

Relativamente aos critérios que refletem os princípios de direitos humanos:

- **obrigações do Estado e conteúdo básico:** O quadro de monitoramento deve incluir indicadores de processo e de resultado que reflitam as obrigações do Estado de respeitar, proteger, facilitar e promover, assim como o conteúdo básico do direito à alimentação;
- **acompanhamento da ação:** A informação fornecida pelo indicador deve contribuir para a reformulação da ação e uma melhor tomada de decisões, tanto por parte dos titulares de obrigações como por parte dos titulares de direitos;
- **facilidade de uso:** O indicador deverá fornecer a informação de forma clara e transparente, para que os destinatários o possam entender e retirar as suas próprias conclusões;
- **possibilidade de desagregação:** Tanto os indicadores de processo como os indicadores de resultado devem poder desagregar-se em todos os grupos específicos da população e/ou por áreas geográficas específicas. Isso é primordial, pois pode ajudar a detetar práticas discriminatórias no processo de implementação do direito à alimentação e em outras medidas, permite examinar o impacto das medidas políticas e programas para a realização do direito à alimentação adequada nos diferentes grupos da população e se os destinatários estão a receber realmente os benefícios dos programas de segurança alimentar e nutricional; e

- **aplicação geral:** O indicador deve ser relevante para a maioria das pessoas, mas também “sensível” a diferentes interpretações sociais e culturais.

Outro aspeto importante na seleção de indicadores é a consideração de uma possível relação de causalidade entre as categorias de indicadores (estruturais, de processo, de resultado). Assim, uma vez identificado um indicador estrutural que será utilizado para medir o compromisso do titular de obrigações, convém definir um indicador de processo que reflita os esforços a serem realizados para cumprir esse compromisso, e também um indicador de resultado que consolide os resultados desses esforços ao longo do tempo. Esta causalidade entre os indicadores selecionados nas três categorias pode fazer com que o monitoramento seja mais eficaz e contribui para melhorar a prestação de contas.

CRITÉRIOS PARA A SELEÇÃO DE INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL (Conselho Nacional de Segurança Alimentar)

Os indicadores para o monitoramento da SAN devem:

- estar em utilização num sistema de monitoramento existente que tenha uma fonte de informação fiável;
- ser elaborados através da utilização de informação recolhida com frequência e de forma sistemática;
- basear-se em informação que permita a desagregação por género, por grupos étnicos e por áreas geográficas;
- ser de fácil entendimento para o público em geral;
- ser capazes de verificar a eficácia das políticas públicas; e
- permitir o monitoramento de uma das seguintes dimensões de segurança alimentar e nutricional:
 - produção alimentar;
 - disponibilidade de alimentos;
 - acesso à alimentação;
 - qualidade da alimentação;
 - padrões de consumo alimentar;
 - estado nutricional; e
 - acesso à educação, à saúde e ao saneamento.

2.3. PASSOS PARA A SELEÇÃO DE INDICADORES

Uma vez identificados os atributos-chave do direito humano sobre o qual se está a trabalhar (neste caso, o direito à alimentação), para cada atributo devem seguir-se estes três passos:

1. Identificação de indicador/es estrutural/ais

São indicadores que se referem a:

- a. disposições constitucionais e legais sobre o direito à alimentação, bem como a lacunas normativas;
- b. políticas estabelecidas (ou ausência delas) para a realização do direito à alimentação; e
- c. quadro institucional para o cumprimento das obrigações estatais.

2. Identificação de indicador/es de processo

Para tal devem ser identificados os titulares de obrigações e as suas funções, assim como as atividades atribuídas às instituições relevantes, as políticas e programas relacionados com os resultados desejados, as boas práticas nacionais ou mundiais e as carências internas na aplicação do direito à alimentação. Os indicadores de processo não devem ficar-se pelos aspetos financeiros (por exemplo, os recursos destinados a um determinado programa de alimentação escolar), mas sim visar os resultados das atividades ou programas (aumento da cobertura do programa de alimentação escolar, crédito para pequenos agricultores, etc.), e devem estabelecer o vínculo entre indicadores estruturais e de resultado.

3. Identificação de indicador/es de resultado

A definição destes indicadores assenta na identificação dos efeitos desejados associados ao cumprimento das obrigações de direitos humanos, ao gozo do direito e da vinculação com os processos necessários. É importante que os indicadores de resultado possam relacionar-se facilmente com o gozo do direito à alimentação e com os indicadores de processo selecionados. Os indicadores de resultado normalmente refletem a acumulação de múltiplos processos, pelo que podem ser em número reduzido e comuns a vários atributos ou componentes do conteúdo básico do direito à alimentação.

2.4. FONTES E MECANISMOS DE GERAÇÃO DE DADOS PARA OS INDICADORES

Podem ser distinguidas, pelo menos, quatro categorias amplas de mecanismos de geração de dados que podem ser úteis na elaboração de indicadores para o monitoramento e avaliação de direitos humanos:

1. Dados baseados em fatos

A informação recolhida descreve primordialmente atos de violação dos direitos humanos e identifica as vítimas e os autores. A informação registra-se de forma normalizada, utilizando definições e classificações comuns baseadas no quadro normativo de direitos humanos que permitem a compilação e consolidação dos dados relevantes.

2. Estatísticas sócio-económicas e administrativas

Referem-se a conjuntos de dados agregados e indicadores baseados em informação quantitativa ou qualitativa objetiva relacionada com o nível de vida e outros aspetos conexos. Essa informação é compilada e divulgada pelo Estado através de registros administrativos e inquéritos, habitualmente em colaboração com organismos nacionais de estatística e seguindo as orientações das organizações internacionais.

As fontes habitualmente associadas à formulação e compilação de estatísticas sócio-económicas são as seguintes:

- **dados administrativos:** Informação gerada e recolhida pelos ministérios do setor correspondente e pelas autoridades regulamentares do Governo. A utilização de uma metodologia normalizada para obter informação dos sistemas de registo civil e administrativo, normalmente com uma fiabilidade e validade razoáveis, faz com que as estatísticas administrativas sejam indispensáveis para conseguir maior transparência, credibilidade e responsabilização nas avaliações de direitos humanos. Isoladamente não permitem uma avaliação completa da situação de direitos humanos num contexto determinado, já que podem não englobar todos os aspetos relevantes para a realização efetiva e gozo desses direitos, a sua cobertura pode ser incompleta, podem existir distorções na apresentação de relatórios, sem esquecer a comunicação deliberada de dados incorretos;
- **inquéritos estatísticos:** Os inquéritos estatísticos utilizam-se para recolher informação quantitativa e qualitativa direta sobre subconjuntos da população. Ao contrário de um censo, através do qual se consultam todos os membros da população, um inquérito estatístico ou por amostra recolhe dados de uma parcela da população estudada com o fim de obter conclusões que se possam aplicar à totalidade da população.

Por este motivo os inquéritos por amostra são um meio eficiente para obter informação em situações em que uma enumeração completa é impossível de realizar ou não existem dados de fontes administrativas. A utilização de amostras estatísticas bem estruturadas, incluindo amostras que permitam a produção de estatísticas desagregadas (por exemplo, por grupo étnico) pode exigir uma grande quantidade de recursos. Os inquéritos também são importantes fontes de informação para comprovar a credibilidade dos dados administrativos; e

- **censos:** Um censo é uma enumeração completa de todos os membros da população de um país ou território. Os países costumam realizar censos da população, da habitação, da agricultura e dos estabelecimentos industriais, normalmente a cada dez anos. Trata-se de um recurso decisivo para elaborar estatísticas sócio-económicas desagregadas, assim como para gerar amostras para os inquéritos estatísticos.

3. Inquéritos de percepção e opinião

Os inquéritos de percepção e opinião visam consultar uma amostra representativa de indivíduos para que expressem a sua opinião pessoal sobre determinada questão. O carácter da informação recolhida é predominantemente subjetivo e não pode ser quantificado diretamente. Para agregar os dados, assim como para transformar essas percepções de opiniões em indicadores, costumam utilizar-se formatos predeterminados ou fechados para as respostas, juntamente com escalas ordinais ou cardinais. As respostas podem obter-se através de entrevistas diretas, questionários auto-administrados ou entrevistas telefónicas.

A fiabilidade e validade dos resultados dependem essencialmente da elaboração dos questionários, da formulação das perguntas (e seu ensaio prévio) e da competência dos entrevistadores.

A informação procedente dos inquéritos de percepção e opinião junto das famílias permite obter a perspetiva individual ou a “voz do povo” na avaliação dos direitos humanos. Não obstante, este método, que favorece a informação subjetiva, pode não chegar a produzir indicadores fiáveis e válidos para monitorar os direitos humanos de maneira constante. Pode acontecer também que não seja devidamente representativo devido às limitações de cobertura. Ainda assim, em algumas ocasiões este método pode produzir informação que complementa outro tipo de indicadores nas avaliações de direitos humanos. Também pode ser utilizado para obter a informação de primeiro nível que, em função da sua utilidade, pode continuar a ser aprofundada através de outros métodos de geração de dados.

4. Opiniões de peritos

Os dados baseados em opiniões de peritos são aqueles gerados por avaliações combinadas da situação de direitos humanos com a ajuda de um número limitado de “peritos informados”. A informação gerada baseia-se principalmente em opiniões, ou seja, é subjetiva, e necessita de ser convertida para um formato quantitativo através de codificação.

Uma das grandes vantagens de utilizar informação baseada em opiniões de peritos é que pode ser obtida com muita rapidez e pode servir eficazmente para apresentar uma primeira avaliação da situação. Frequentemente, estas avaliações captam corretamente a situação geral. Em contrapartida, costumam afastar-se dos padrões de fiabilidade e comparabilidade dos dados, o que, por sua vez, pode influenciar a sua aceitação por parte do público. Por isso, têm uma utilidade limitada como método de avaliação de direitos humanos.

2.5. INVENTÁRIOS DE INDICADORES RELEVANTES PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

As equipas que trabalham com o monitoramento do direito à alimentação num contexto geográfico determinado podem encontrar orientações interessantes consultando as listas de indicadores fornecidas pelos diferentes inventários disponíveis. Alguns destes inventários de indicadores são específicos para o direito à alimentação e, na sua maioria, estão orientados para o monitoramento da insegurança alimentar e da malnutrição.

Contudo, a adoção dos indicadores deveria basear-se numa análise cuidadosa do objetivo, da disponibilidade de informação, da capacidade técnica, etc.²

Dos diversos inventários de indicadores relacionados com o direito à alimentação e/ou com a segurança alimentar e nutricional, apresentamos de seguida 3 exemplos que podem fornecer orientações interessantes.

Indicadores para o acompanhamento dos compromissos da Cimeira Mundial da Alimentação

A I Cimeira Mundial da Alimentação, celebrada em Roma em 1996, estabeleceu na sua declaração final uma série de compromissos e um plano de ação para os realizar. Para fazer o monitoramento destes compromissos, o Comité de Segurança Alimentar Mundial desenvolveu um trabalho de recolha e seleção de indicadores. No ano 2000, no seu 26.º período de sessões, apresentou um documento sobre *Suggested Core Indicators for Monitoring Food Security Status*. Neste documento reuniram-se mais

2 A este respeito, pode ser consultado o Caderno 6 desta coleção.

de 100 indicadores utilizados pelo SICIIV (Food Insecurity and Vulnerability Information Mapping System FIVIMS), pela OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) e pelas Nações Unidas relativos a resultados de segurança alimentar, nutrição e fatores de vulnerabilidade.³

Para efeitos de comparação entre países e com o fim de dispor de um conjunto de dados de fácil manejo para vigiar os progressos na consecução dos objetivos estabelecidos a nível mundial durante a Cimeira Mundial da Alimentação, identificou-se uma lista de 7 indicadores básicos que representavam um conjunto comum das variáveis consideradas mais estreitamente relacionadas com a segurança alimentar, nutrição e vulnerabilidade. Estes indicadores estavam relacionados com o consumo de alimentos, o estado de saúde e o estado nutricional.

O Comité de Segurança Alimentar Mundial, no seu 37º período de sessões, apoiou a proposta de revisão do conjunto de indicadores básicos da segurança alimentar e o processo para a sua execução, e recomendou que a FAO melhorasse o seu método de medição da subnutrição e prestasse especial atenção à melhoria da oportunidade e fiabilidade dos dados e parâmetros utilizados, o que foi apresentado no *The State of Food Insecurity in the World (SOFI) 2012*.

INDICADORES COMUNS BÁSICOS PARA O MONITORAMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR⁴		
DETERMINANTES DA INSEGURANÇA ALIMENTAR	RESULTADOS	VULNERABILIDADE
<ul style="list-style-type: none"> - Suficiência do fornecimento alimentar médio - Índice da produção de alimentos - Índice do nível do preço dos alimentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevalência da subnutrição - Proporção dos gastos em alimentação do quinto da população com rendimentos mais baixos - Percentagem de crianças menores de 5 anos de idade com atraso de crescimento - Percentagem de crianças menores de 5 anos de idade com emaciação 	<ul style="list-style-type: none"> - Volatilidade do preço interno dos alimentos

3 O documento de indicadores básicos, com a lista completa, pode ser consultado na documentação do 26.º período de sessões (ano 2000) do Comité de Segurança Alimentar no website da FAO: <http://www.fao.org/unfao/bodies/cfs/cfs26/cfs2000-e.htm>

4 Os valores destes indicadores estão disponíveis no website *The State of Food Insecurity in the World*: <http://www.fao.org/publications/sofi/en>

Indicadores para o direito à alimentação propostos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)

No ano de 2006 o Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUDH) publicou o documento *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (Indicadores de direitos humanos. Guia para a medição e aplicação)⁵ no qual se condensam e sistematizam outros trabalhos anteriores publicados em 2002 e 2004. Ao lidar com o direito à alimentação, são estabelecidos 5 objetivos-chave e 13 indicadores para monitorar os resultados obtidos.

INDICADORES RELATIVOS AO CONTEÚDO BÁSICO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO	
OBJETIVOS-CHAVE	INDICADORES
1. Todas as pessoas devem estar livres da fome	<ul style="list-style-type: none"> - Percentagem de pessoas com ingestão inadequada de energia alimentar. - Percentagem de adultos e adolescentes com baixa massa corporal. - Percentagem de crianças menores de 5 anos com desnutrição global (baixo peso para a idade).
2. Eliminar a desigualdade de género no acesso aos alimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Percentagem de homens e mulheres com ingestão inadequada de energia alimentar. - Percentagem de homens e mulheres adultos e adolescentes com baixa massa corporal. - Percentagem de meninos e meninas menores de 5 anos com desnutrição global (baixo peso para a idade).
3. Todas as pessoas devem estar livres de insegurança alimentar	<ul style="list-style-type: none"> - Percentagem de famílias que regularmente não podem ter duas refeições completas. - Percentagem do orçamento das famílias gasto em alimentos. - Variação no preço dos alimentos básicos.
4. Todas as pessoas devem ter acesso a alimentos de valor nutricional adequado	<ul style="list-style-type: none"> - Percentagem de pessoas pobres com ingestão inadequada de proteínas. - Percentagem de pessoas pobres com ingestão inadequada de micronutrientes.
5. Todas as pessoas devem ter acesso a alimentos inócuos	<ul style="list-style-type: none"> - Percentagem de pessoas pobres vulneráveis ao consumo de alimentos nocivos. - Percentagem de pessoas expostas a informação pública e campanhas educativas (incluindo a instrução escolar) sobre nutrição e segurança alimentar.

5 O documento original em inglês "*Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*" pode ser consultado no website do ACNUDH: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>

Em 2012 o ACNUDH publicou o documento *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation* (Indicadores de direitos humanos. Guia para a medição e aplicação).⁶ Neste guia incluem-se alguns quadros ilustrativos com indicadores referentes a diferentes direitos humanos, entre eles o direito à alimentação.

Este quadro organiza os exemplos de indicadores em torno de quatro aspetos do conteúdo do direito à alimentação: nutrição; inocuidade dos alimentos e proteção do consumidor; disponibilidade dos alimentos; e acessibilidade dos alimentos. Para cada um destes aspetos organiza os indicadores em três grupos, correspondentes a indicadores estruturais (9 exemplos), de processo (22 exemplos) e de resultado (7 exemplos). Quatro dos exemplos correspondem a indicadores utilizados no acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Além disso, existem vários indicadores coincidentes com aqueles utilizados no acompanhamento da CMA e com os 13 indicadores para o acompanhamento dos objetivos-chave do direito à alimentação.

Indicadores propostos pelo Projeto IBSA

A sigla IBSA (em inglês) corresponde às palavras indicadores, referências, limite e avaliação. Refere-se a uma iniciativa da Universidade de Mannheim (Alemanha) em colaboração com a ONG FIAN International para pôr em curso e institucionalizar um processo com o objetivo de incentivar o uso de indicadores e níveis de referência para avaliar o cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais pelos Estados Partes.

O mecanismo IBSA consiste basicamente em quatro elementos:

- i. indicadores que representam o conteúdo básico dos direitos do Pacto;
- ii. a utilização de níveis de referência como metas de aplicação desses direitos;
- iii. o processo de determinação do âmbito, um mecanismo conjunto no qual participam o Comité DESC e o Estado Parte para definir e acordar os indicadores e os níveis de referência correspondentes para o monitoramento durante um período determinado; e
- iv. uma avaliação periódica dos resultados do mecanismo.

Durante o período 2004-2009, a iniciativa IBSA definiu em primeiro lugar indicadores para o direito à alimentação adequada, seguindo-se, numa segunda fase, um processo de validação prática desses indicadores a nível nacional em três países (Espanha, Gana e Colômbia).

6 Esta publicação está disponível em espanhol e inglês no website do ACNUDH: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIIndicatorsIndex.aspx>

EXEMPLOS DE INDICADORES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO PROPOSTOS PELO IBSA

Indicadores estruturais	- Reconhecimento legal do Direito à Alimentação Adequada e direitos relacionados.
	- Existência de uma instituição nacional de direitos humanos independente a trabalhar na área dos direitos económicos, sociais e culturais (DESC).
	- Mecanismos procedimentais acessíveis, adequados e eficazes para realizar reparações.
	- Estratégia Nacional para a implementação do direito à alimentação.
	- Segurança dos alimentos e proteção legislativa do consumidor.
	- Nutrição e legislação de adequação da nutrição.
	- Instrumentos para assegurar a nutrição e alimentação cultural e tradicional.
	- Mecanismos para assegurar um sistema de mercado funcional.
	- Programa de gestão de desastres.
	- Política nacional de produção agrícola.
	- Proteção das condições laborais e promoção do acesso ao trabalho.
Indicadores de processo	- Número de casos relacionados com denúncias sobre o direito à alimentação, investigados e adjudicados a tribunais e a outras instituições relevantes.
	- Percentagem de queixosos em casos relacionados com o direito à alimentação que receberam ajuda legal.
	- Percentagem de funcionários públicos que lidam com temas relacionados com o direito à alimentação que não receberam informação sobre os DESC (em particular, sobre o direito à alimentação).
	- Percentagem de população coberta por programas públicos de educação nutricional.
	- Proporção de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis cobertos por programas de proteção.
	- Cobertura dos programas de garantia de acesso aos recursos produtivos.

EXEMPLOS DE INDICADORES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO PROPOSTOS PELO IBSA (cont.)

Indicadores de resultado	- Percentagem de população desnutrida.
	- Percentagem de população com deficiências de micronutrientes (iodo/ferro/vitamina A).
	- Percentagem de população com excesso de peso/obesidade.
	- Percentagem de alimentos disponíveis per capita que provêm de produção doméstica.
	- Proporção de população com acesso a saneamento.
	- Proporção de população sem acesso a uma fonte de água tratada.
	- Percentagem de população que vive em pobreza ou em extrema pobreza.

A primeira fase produziu 37 indicadores do direito à alimentação, que no decorrer da segunda fase foram reduzidos para 25.⁷

O ACNUDH colaborou em proximidade com o processo IBSA em ambas as fases e contribuiu para a identificação e validação dos indicadores. O resultado é uma estreita correspondência entre os seus dois conjuntos de indicadores do direito à alimentação adequada.

⁷ As conclusões do projeto IBSA ainda aguardam publicação.

Matriz de indicadores para o monitoramento do direito à alimentação

Em qualquer processo de monitoramento do direito à alimentação, será necessário definir os indicadores a ser utilizados de acordo com o contexto específico. Para o efeito, além da consulta dos inventários de indicadores existentes, pode ser utilizada uma matriz para organizar e sistematizar os indicadores que os responsáveis do monitoramento selecionem ou definam.

OBJETO DO MONITORAMENTO	TIPOS DE INDICADORES	COMPONENTES OU ATRIBUTOS DO CONTEÚDO BÁSICO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO		
		Disponibilidade, estabilidade e sustentabilidade do fornecimento	Acessibilidade física e económica	Adequação e utilização
Monitoramento de compromissos	Indicadores estruturais			
Monitoramento de esforços	Indicadores de processo			
Monitoramento de resultados	Indicadores de resultado			

Podemos dizer que uma política pública é o conjunto de objetivos, decisões e ações conduzido de forma estratégica por uma autoridade dotada de poder político e de legitimidade governamental para solucionar os problemas que os cidadãos e o próprio Governo consideram prioritários e que afetam um setor da sociedade ou um espaço geográfico determinado. Neste sentido, toda a intervenção pública implica uma alteração do estado natural das coisas na sociedade. Os efeitos ou impactos que se pretendem gerar com cada política pública costumam estar previstos nos seus objetivos e constituem a razão da sua existência.

A política pública nem sempre é resultado de um processo linear, coerente e ordenado de elaboração ou formulação, sendo sim objeto de um processo social e político complexo com muitas forças que interagem. Os problemas detetados pela sociedade nem sempre coincidem com aqueles que no final são objeto de políticas públicas. Por isso, distingue-se entre uma agenda sistemática, que abarca o conjunto de problemas que preocupa uma sociedade num determinado momento, e uma agenda política ou institucional, que inclui os problemas que as autoridades públicas assumem da agenda sistemática por considerá-los prioritários.

No processo de construção de políticas públicas podem distinguir-se as seguintes fases:

1. identificar o problema;
2. formular alternativas para a solução do problema identificado;
3. adotar uma das alternativas possíveis;
4. complementar a alternativa selecionada; e
5. avaliar os resultados da implementação.

Na fase de implementação da alternativa, as políticas públicas cristalizam-se em programas e projetos, aos quais são atribuídos recursos para os pôr em prática. O programa, como conjunto de atuações orientadas à consecução de um ou vários objetivos, aplica as ideias gerais da política a uma situação concreta, atribuindo recursos e responsabilidades.

Por isso, normalmente é mais fácil fazer o monitoramento dos programas, em virtude do seu caráter mais estruturado e concreto. Relativamente às políticas públicas, o mais adequado poderá ser a avaliação do seu impacto, já que precisamente um dos critérios mais importantes para avaliar as políticas públicas é determinar se a atuação pública conseguiu alcançar os resultados pretendidos e/ou se gerou outros não desejados.

Quando se desenvolvem os programas que procuram colocar em prática uma política pública, as coisas nem sempre acontecem como previsto no plano. Por essa razão é muito útil fazer o acompanhamento ou monitoramento daquilo que acontece entre a elaboração do plano e a sua execução para conhecer possíveis desvios e pôr em andamento mecanismos de correção da ação pública caso seja necessário.

3.1. ANALISAR OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DA PERSPETIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Quando se decide como abordar a análise dos impactos de uma política em particular ou de um conjunto de políticas é importante ter em conta que:

- as políticas geralmente têm impactos diretos e indiretos, em função da sua especificidade e da quantidade de canais ou mecanismos de transmissão exigidos para que a política produza os seus efeitos;
- as políticas podem ter impactos a curto e longo prazo, pelo que é importante considerar por quanto tempo estiveram vigentes para que possam ser incluídos na análise os impactos das políticas a longo prazo; e
- a análise dos impactos das políticas a partir de uma abordagem de direitos humanos deve ter em conta tanto a magnitude como a distribuição dos impactos sobre os diferentes grupos.

A principal preocupação de uma abordagem de direitos humanos é que se consiga alcançar a equidade nos efeitos distributivos do impacto das políticas, em especial determinando como estas afetam as condições de insegurança alimentar e de vulnerabilidade das pessoas e o seu impacto sobre grupos vulneráveis.

Uma abordagem analítica que se demonstra especialmente adequada para a análise do impacto das políticas a partir da perspetiva dos direitos humanos e para o monitoramento baseado nos direitos humanos é a **análise do impacto social na pobreza** (AISP). O AISP é

um quadro geral de análise para estudar o impacto das reformas políticas sobre o bem-estar dos diferentes grupos da população, em particular dos que são pobres e vulneráveis.

Apesar de não ter sido concebida especificamente para analisar políticas alimentares e nutricionais, a AISP pode ser uma ferramenta importante para avaliar os impactos das medidas políticas sobre segurança alimentar. O processo de realização de uma AISP tem que ser participativo, incluir as partes interessadas relevantes e proporcionar uma ampla divulgação dos resultados das análises e conclusões e contribuir para os debates públicos sobre as políticas.

A AISP destaca uma série de passos que devem ser levados a cabo no processo analítico:

- identificar a política ou pacote de políticas que se vão analisar;
- chegar a um consenso entre as partes interessadas acerca das questões que devem ser abordadas na análise;
- identificar os grupos de interesse;
- construir ou adaptar um modelo analítico que levante a hipótese de como a política afeta ou afetou a segurança alimentar;
- realizar uma avaliação dos contextos políticos e institucionais para entender como afetam a aplicação das políticas e os riscos implicados;
- realizar um inventário das fontes de informação existentes, identificar lacunas de informação e decidir os métodos de recolha e análise da informação; e
- realização de análises, conclusões e recomendações pertinentes sobre a reformulação da política ou estabelecimento de medidas compensatórias.

3.2. MONITORAMENTO DE PROGRAMAS A PARTIR DA PERSPETIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Os programas e as políticas estão vinculados; os programas colocam em prática um conjunto de atividades com vista a alcançar certas metas e objetivos definidos pelas políticas. A avaliação e o monitoramento de programas geralmente examinam os impactos que estes têm ou tiveram relativamente aos objetivos fixados, e também observam os aspetos operativos do programa a fim de detetar os problemas que não permitem a sua realização como previsto.

Os responsáveis pelo planeamento de políticas e os legisladores provavelmente têm maior interesse no monitoramento dos impactos do programa, enquanto que os grupos que representam os beneficiários do programa – como os titulares de direitos – podem querer colocar mais ênfase no monitoramento da aplicação do programa, incluindo a aplicação das bases normativas do programa, além dos mecanismos de controle social e dos instrumentos de recurso.

Ao planejar o monitoramento de um programa há que ter em conta tanto o contexto externo como o contexto interno do próprio programa.

Contexto externo

O contexto externo do programa refere-se ao âmbito no qual se implementa o programa e com o qual este interage. Os processos de elaboração e implementação do programa, bem como os seus impactos, estão condicionados por fatores políticos, sócio-económicos, legais, normativos, institucionais e de outro tipo que podem ser influenciados a longo prazo pela forma como o programa é administrado e operacionalizado, mas provavelmente a sua relação com o programa é unidirecional a curto e médio prazo. Dentro do contexto externo podemos assinalar diferentes aspetos a ter em conta:

SITUAÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E DA NUTRIÇÃO

Procura-se identificar os problemas de segurança alimentar e de nutrição e encontrar respostas às perguntas quem, onde, e por quê, para o que os resultados das análises de vulnerabilidade proporcionam as respostas necessárias. No caso de programas claramente orientados, o maior ênfase da análise deve colocar-se nos grupos aos quais o programa é dirigido.

É essencial a análise de causalidade na identificação das causas subjacentes à insegurança alimentar e à vulnerabilidade do grupo específico. Isto permite estabelecer um ponto de referência para avaliar se a elaboração dos programas e os processos de implementação tentam combater efetivamente uma ou mais causas subjacentes à situação alimentar do grupo de população visado e, portanto, espera-se um impacto na redução da insegurança alimentar e da vulnerabilidade e contribuição para que mais pessoas possam beneficiar do direito à alimentação adequada.

QUADRO POLÍTICO, LEGAL E ORÇAMENTAL DO PROGRAMA

Procura-se identificar a base política para o programa, qual é o seu mandato legislativo e como está financiado. Esta informação ajuda a entender a elaboração do programa e ajuda no monitoramento dos impactos do programa relativamente aos objetivos da política. Pode ser realizada uma análise do orçamento público para monitorar as dotações do programa e os gastos reais, os quais podem afetar a sua implementação. Entender e supervisionar o quadro político, legislativo e orçamental faz parte do monitoramento da sustentabilidade do programa.

QUADRO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA

Deve-se compreender quais são as instituições envolvidas no programa nos seus diferentes níveis, qual é o papel e responsabilidades de cada uma, e monitorar a sua capacidade para

apoiar externamente o programa, podendo ser utilizados para tal os métodos de análise de papéis e capacidades.

NORMAS E PADRÕES DO PROGRAMA

A maioria dos programas tem uma base normativa que deveria refletir-se na sua elaboração e nos seus processos de implementação. Estas normas e padrões, definidos externamente, devem ser conhecidos e compreendidos de maneira a que possam ser avaliados do ponto de vista dos direitos humanos e de maneira a ser tidos em conta no monitoramento da implementação do programa. As normas e padrões podem cobrir alguns dos seguintes aspetos ou a sua totalidade: beneficiários do programa, administração do programa, procedimentos de prestação de contas, níveis e qualidade dos bens e serviços oferecidos pelo programa, procedimentos operativos do programa, concepção das instalações nas quais serão oferecidos os serviços do programa, número e composição da equipe em relação aos beneficiários do programa, etc. Os princípios de direitos humanos mais utilizados neste âmbito são a transparência, a prestação de contas e a não discriminação.

MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL

Procura-se identificar as instituições, organizações ou organismos existentes fora do programa que tenham a vocação/missão de monitorar as operações e os impactos do programa, ou inclusivamente que tenham a obrigação de o fazer.

INSTRUMENTOS DE RECURSO E INSTITUIÇÕES

Em alguns casos é possível aos beneficiários do programa apresentar uma reclamação legal ou quase-legal contra as instituições responsáveis quando não sejam cumpridos os seus direitos e estes tenham reconhecimento jurídico. Tais reclamações podem ser apresentadas perante as comissões de direitos humanos, perante as procuradorias gerais, ou, em alguns países, perante os tribunais. É fundamental que os beneficiários do programa e os seus representantes tenham acesso adequado à informação sobre o programa para poderem formular as suas reclamações.

Contexto interno

Refere-se a todos os processos que se produzem no quadro de implementação do programa, como a sua elaboração, o que será oferecido e quem serão os beneficiários. Os princípios de direitos humanos que se aplicam para avaliar e monitorar o processo interno do programa são a igualdade, a não discriminação, a transparência, a prestação de contas, a delegação de poder e a participação.

ELABORAÇÃO DO PROGRAMA

Deve-se avaliar a elaboração do programa para constatar se aborda uma ou mais causas subjacentes da insegurança alimentar e da vulnerabilidade num grupo específico da população. Os componentes da elaboração dos programas que se devem avaliar são: os impactos previstos do programa, os objetivos e estratégias do programa, a seleção dos grupos-alvo, o esquema e critérios de seleção, os procedimentos operativos, a participação dos titulares de direitos (ou seus representantes), os recursos humanos e financeiros e os mecanismos de financiamento. O monitoramento do programa deverá cobrir a introdução real das alterações propostas como consequência do processo de monitoramento.

TITULARES DE OBRIGAÇÕES DO PROGRAMA

Os titulares de obrigações do programa são todas as pessoas ou instituições que têm responsabilidade direta na sua implementação e execução. A abordagem analítica de papéis e capacidades também se pode aplicar a este aspeto. A partir da perspetiva de direitos humanos, os programas que se desenvolvem em colaboração com as famílias devem definir o papel destas e como o programa pode contribuir para fortalecer a capacidade das famílias para assumirem as suas responsabilidades.

IMPLEMENTAÇÃO E OPERAÇÕES DO PROGRAMA

Deve descrever-se a base sobre a qual os processos de implementação interna e execução do programa podem ser avaliados e monitorados. Alguns elementos-chave que se podem incluir são os seguintes:

- grau de conformidade das operações do programa com as normas e padrões para ele definidos;
- diversidade geográfica dos métodos de implementação e das operações do programa;
- seleção eficiente: quem se inclui ou se deixa de fora do grupo selecionado?
- monitoramento do programa, impacto na tomada de decisões e na execução do programa;
- participação dos titulares de direitos ou dos seus representantes na tomada de decisões e/ou na execução do programa; e
- mecanismos de recurso.

IMPACTOS INTERNOS E EXTERNOS DO PROGRAMA

Os impactos do programa não se limitam apenas aos grupos-alvo selecionados, mas também podem estender-se a grupos não previstos (efeitos externos) de forma intencional ou não. Os resultados e conclusões sobre os impactos do programa devem vincular-se às conclusões relacionadas com o seu contexto interno e externo. É provável que os resultados finais, tais

como uma alteração do número de violações do direito à alimentação ou uma melhoria no bem-estar das pessoas, se devam a uma série de fatores e alterações, alguns para lá do impacto direto do programa. Por conseguinte, não é aceitável atribuir tais alterações apenas ao programa (é aquilo que se denomina “brecha de atribuição”). Isto requer uma análise complexa na qual os fatores externos ao programa que afetaram positiva ou negativamente os resultados esperados foram identificados e os seus efeitos separados dos do programa.

Possíveis passos para o monitoramento de um programa

- **Formar uma equipe de monitoramento** do programa com os membros das instituições e organizações mais informadas sobre o programa que possam proporcionar todos os conhecimentos necessários para o monitoramento e avaliação nas áreas técnicas envolvidas, assim como na sua gestão e administração. Pelo menos um dos membros da equipe deve ter conhecimentos e ideias sobre os princípios e abordagens dos direitos humanos dentro do quadro de avaliação do programa.
- O monitoramento do programa deve contar com um **mandato claro** e deve ser amplamente divulgado e compreendido, especialmente pelas autoridades e pela equipe, para assegurar que os resultados e conclusões têm um impacto máximo nos processos de implementação ou reformulação do programa.
- **Definir o âmbito do monitoramento:** que perguntas devem ser respondidas relativamente à implementação e aos impactos do programa. Deverá ser estabelecida uma lista de verificação. Deve ser um processo consultivo amplo com máxima participação de um vasto leque de partes interessadas.
- Estabelecer um “**padrão de excelência** dos direitos humanos” para o programa. É necessário constatar o que está relacionado com o processo e/ou com os impactos do programa para cumprir plenamente os direitos humanos em todas as suas dimensões. Este “padrão de excelência” deve ajudar no trabalho analítico, já que proporciona maior clareza ao examinar que aspetos da implementação e/ou impactos do programa não se ajustam aos princípios de direitos humanos.
- Estabelecer um **plano de monitoramento** que detalhe as atividades a realizar, as fontes de dados que devem ser consultadas, os métodos de recolha de informação que devem ser utilizados, os resultados que devem ser alcançados num determinado período de tempo e as responsabilidades institucionais ou individuais. É apropriado indicar explicitamente no plano como deve ser realizado o processo de monitoramento baseado nos direitos humanos.
- Ter uma visão clara de quem são os **destinatários dos resultados** da avaliação/monitoramento, de como serão divulgados os resultados a cada público e assegurar que os resultados e conclusões se traduzem em medidas de acompanhamento corretivas por parte dos diferentes grupos interessados.

3.3. MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO ÂMBITO DA COMUNIDADE

O monitoramento a nível da comunidade oferece, potencialmente, uma boa oportunidade para realizar um acompanhamento baseado nos direitos humanos. Quanto maior seja a participação direta dos residentes da comunidade no monitoramento, mais provavelmente o processo de monitoramento será cumprido à luz dos princípios dos direitos humanos. Não obstante, o fato de um grupo da comunidade se envolver no monitoramento não significa necessariamente que este é participativo, inclusivo, transparente e/ou empoderador.

Para que o processo de monitoramento comunitário seja realmente baseado nos direitos humanos, deve ajustar-se às seguintes regras:

- o programa de monitoramento deve ser estabelecido pela comunidade;
- os residentes da comunidade devem ter as mesmas oportunidades para participar no processo de monitoramento;
- a participação deve potencializar e fortalecer as capacidades;
- a comunidade deve estar plenamente informada sobre os resultados, e
- os participantes devem prestar contas a toda a comunidade.

O monitoramento a nível comunitário pode ser realizado pelos próprios residentes da comunidade, por agentes e monitores extra-comunitários ou através de esforços conjuntos de monitoramento.

Quando o monitoramento seja realizado por monitores extracomunitários, o processo subjacente é basicamente indutivo, baseado num quadro concetual pré-estabelecido. O monitoramento realizado pelos residentes da comunidade envolve um processo mais dedutivo, baseado nas percepções dos residentes.

Monitoramento realizado pela comunidade para a comunidade

Pode haver diferentes motivações para a participação da comunidade no monitoramento:

- a comunidade decidiu que é importante compreender como estão a mudar as suas condições de vida e como é que essa mudança envolve os lares mais vulneráveis;
- estão a ocorrer alterações na região onde se encontra a comunidade e esta deseja compreender como elas afetam os seus membros mais vulneráveis; e
- a comunidade quer entender e monitorar como o governo local utiliza os recursos públicos, com o objetivo de poder participar nas decisões relacionadas com as dotações orçamentais e o uso dos recursos públicos.

O monitoramento realizado pela comunidade para a comunidade exige organização. É necessário formar um comitê de monitoramento que assuma a tomada de decisões e recolha a informação de toda a comunidade.

Um aspeto que requer especial atenção, sobretudo em zonas rurais isoladas, é o intercâmbio da informação do monitoramento com a comunidade.

Monitoramento extra-comunitário das condições da comunidade

A análise de dados secundários pode servir para identificar onde se encontra a população mais vulnerável e algumas das razões pelas quais estas pessoas padecem de insegurança alimentar crónica. Poucas vezes as fontes de dados secundárias são suficientes para caracterizar as condições de segurança alimentar em comunidades específicas, pelo que tais dados necessitam de ser complementados com outros métodos. Uma ferramenta útil para o monitoramento comunitário é o perfil comunitário de segurança alimentar:

- serve para analisar as comunidades que sofrem de vulnerabilidade alimentar crónica;
- vincula as condições de segurança alimentar da comunidade com temas políticos, sociais, económicos, institucionais e do meio ambiente que tenham impacto sobre ela;
- proporciona informação mais precisa da zona geográfica selecionada;
- identifica as áreas de vulnerabilidade nas zonas prioritárias;
- proporciona uma melhor compreensão da dinâmica sazonal em áreas específicas; e
- pode ser utilizado para monitorar projetos de base comunitária ou o impacto de programas nacionais numa determinada comunidade.

A tarefa de elaborar e implementar um perfil comunitário de segurança alimentar tem três etapas cruciais:

- (a) desenvolver um quadro concetual que proporcione uma estrutura para o desenvolvimento da metodologia do perfil, os instrumentos e a análise;
- (b) decidir um quadro de amostra, já que não se podem incluir todas as comunidades, a partir da análise de dados secundários e de consultas com informadores-chave; e
- (c) elaborar a metodologia de informação e preparar os instrumentos de recolha da informação.

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 box.

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

A large rectangular box with a thin red border, containing 25 horizontal grey lines for writing. The lines are evenly spaced and extend across most of the width of the 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 ou entre em contato conosco: righttofood@fao.org

CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

1. O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições
2. Desenvolvimento de leis específicas sobre o direito à alimentação
3. Revisão da compatibilidade de leis setoriais com o direito à alimentação
4. Aspetos gerais do monitoramento do direito à alimentação
5. Procedimento para o monitoramento do direito à alimentação
6. Informação para o monitoramento do direito à alimentação
7. Avaliação do direito à alimentação
8. 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.

