

# SITUAÇÃO DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NOS PAÍSES DA CPLP

Abril 2013

Síntese





Este documento apresenta as principais considerações do estudo da governança da segurança alimentar e nutricional dos Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O estudo, realizado em gabinete, baseou-se na análise documental da informação disponível, em inquéritos enviados aos Estados-membros e à sociedade civil e num fórum de discussão on-line.

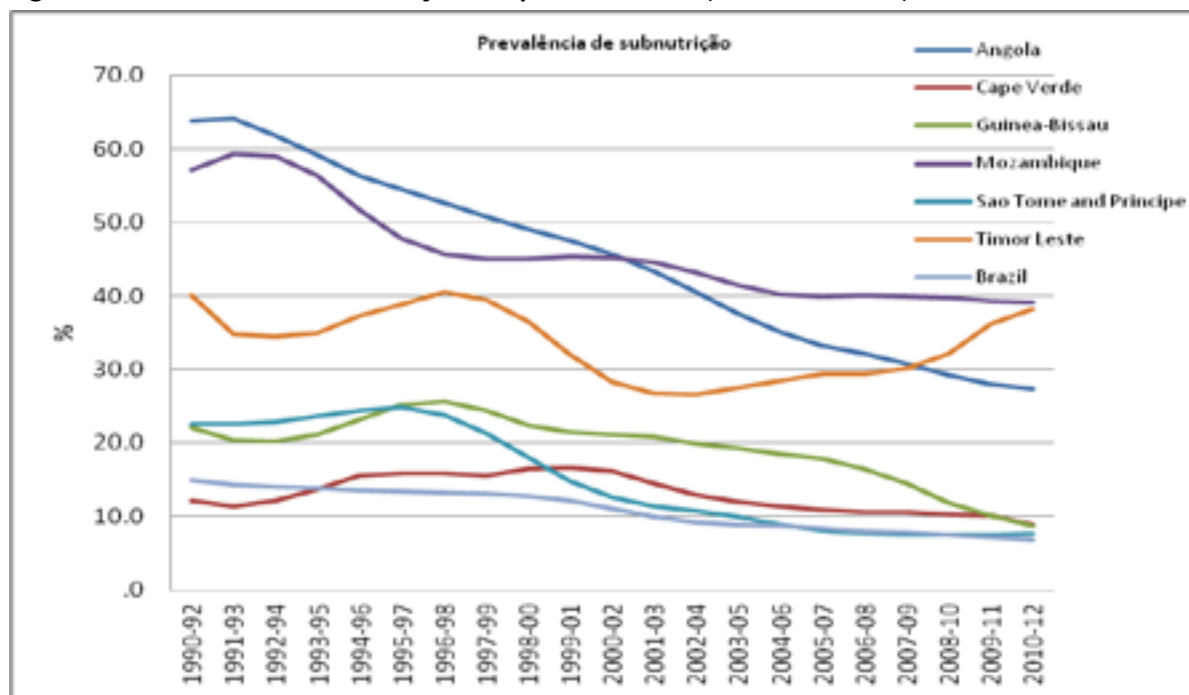
A Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP), aprovada em 2011, tem como objectivo central reforçar a coordenação entre os Estados-membros para a governança das suas políticas e programas sectoriais com impacto na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Destaque-se que esta estratégia se baseia no direito humano à alimentação adequada (DHAA) e dá primazia aos pequenos produtores agrícolas. A implementação da estratégia será coordenada pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP), uma plataforma multi-atores a nível ministerial com participação de múltiplas partes interessadas (sociedade civil, sector privado, universidades e parlamentares). Esta plataforma será um órgão de assessoria dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP e representará a Comunidade nos espaços relevantes de natureza global.

## PANORAMA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Atualmente, o conjunto dos Estados-membros da CPLP conta com cerca de 250 milhões de habitantes, prevendo-se que venha a contar com cerca de 323 milhões em 2050. O número de pessoas subnutridas ronda os 28 milhões, distribuídas da seguinte forma: Angola – 5,4 milhões; Brasil – 13 milhões; Cabo Verde – 44,5 milhares; Guiné-Bissau – 13 milhares; Moçambique – 9,4 milhões; São Tomé e Príncipe – 12,3 milhares; Timor-Leste – 460 milhares.

Os países da Comunidade têm dado passos importantes ao longo das últimas duas décadas na luta contra a fome, no sentido de alcançar a segurança alimentar para todos e na realização do direito a uma alimentação adequada.

**Figura 1 – Prevalência de subnutrição nos países da CPLP (fonte: FAOSTAT)**



No entanto, os números da desnutrição crónica infantil revelam que os progressos na obtenção de um melhor acesso dos alimentos não se traduzem na mesma medida num estado nutricional adequado para os grupos mais vulneráveis. Fatores como o acesso a água potável e a saneamento aliados à prossecução de políticas de protecção e inclusão social são fundamentais para traduzir as melhorias de acesso aos alimentos em melhorias dos níveis de nutrição.

Por outro lado, a complexidade da SAN revela-se na crescente incidência de outras formas de malnutrição: o aumento do excesso de peso e da obesidade afeta todos os países (em particular aqueles com melhor acesso aos alimentos) e constitui um desafio global associado às mudanças nos padrões alimentares e nos hábitos de vida.

**Quadro 1 - Números da segurança alimentar e ruralidade nos países da CPLP**

	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné Bissau	Moçambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	Timor Leste
Fonte: FAO, Banco Mundial, OCDE								
<b>Indicadores de Segurança Alimentar:</b>								
Proporção de pessoas subnutridas (%) - 1990/1992	63.9	14.9	12.2	22	57.1	< 5	22.6	40.1
Proporção de pessoas subnutridas (%) - 2010/2012	27.4	6.9	8.9	8.7	39.2	< 5	7.7	38.2
Crianças < 5 anos Atraso no crescimento (%)	29.2	7.1	n.d.	28.1	43.7	---	31.6	57.7
Crianças < 5 anos Baixo peso para a altura (%)	8.2	1.6	n.d.	5.6	4.2	---	11.2	18.9
(ano)	2007	2007	n.d.	2008	2008	---	2009	2010
População com acesso a fonte de água melhorada (%) - 2010	51	98	88	64	47	94	89	69
População com acesso a saneamento (%) - 2010	58	79	61	20	18	100	26	47
<b>População:</b>								
Aumento da População 2000-2010	37%	12%	14%	22%	29%	3%	17%	35%
Varição da População Rural 2000-2012	11%	-20%	-5%	22%	14%	-11%	-6%	28%
(%) População Urbana – 2010	59%	87%	61%	30%	38%	61%	62%	28%

## ANÁLISE DA GOVERNANÇA DA SAN NA CPLP:

### QUADRO LEGAL E AMBIENTE POLÍTICO

- Compromissos internacionais: todos os países da CPLP assumiram os principais compromissos internacionais em matéria de SAN e DHAA, mas Moçambique ainda não assinou o PIDESC.
- Quadro constitucional: todos os países reconhecem implicitamente o DHAA na sua Constituição (enquanto componente de outros direitos), mas apenas o Brasil apresenta simultaneamente um reconhecimento explícito.
- Quadro legal nacional: apenas o Brasil possui uma lei específica no campo da SAN e DHAA. Isto constitui um desafio para os demais países em vista da construção da governança da SAN.

A aprovação da ESAN-CPLP e a sua ratificação pelos Chefes de Estado e de Governo evidenciam um ambiente bastante favorável à implementação dos compromissos assumidos relativamente às

temáticas de SAN e DHAA. No entanto, em muitos países o Ministério da Agricultura pode não possuir, por vezes, poder suficiente para colocar esta agenda como prioridade política a nível nacional.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA**

A maioria dos países da CPLP formulou, com o apoio da FAO, as suas estratégias nacionais para a governança da SAN com enfoque multidimensional e opção pela inter-sectorialidade, o que implica a implementação dos mecanismos de coordenação previstos nas estratégias (institucionais, coordenação política, participação e execução técnica). Falta um plano detalhado para cada país, pois a prioridade dada à governança ainda não se traduz, na maioria dos casos, em ações específicas para o seu reforço e com a participação efetiva dos produtores familiares.

## **A PARTICIPAÇÃO DAS MÚLTIPLAS PARTES INTERESSADAS NA GOVERNANÇA DA SAN**

### **Sociedade Civil:**

Na maioria dos Estados-membros, embora com significativas diferenças em termos de amplitude e impacto, a mobilização da sociedade civil foi importante para o avanço da construção institucional da SAN, em virtude da sua participação na formulação e implementação das estratégias nacionais.

#### **- Mecanismos institucionais de diálogo político e de participação em curso e previstos na maioria dos países:**

nos países onde já foi possível avançar e consolidar o funcionamento de alguns mecanismos institucionais de diálogo e participação, nomeadamente no Brasil e em Moçambique, a sociedade civil tem tido a oportunidade de participar com maior frequência na negociação política. Nos demais casos a participação ocorre por iniciativa dos próprios Governos, designadamente através de consultas públicas. Em geral, subsistem ainda muitas debilidades no que se refere à participação efetiva por parte da sociedade civil no diálogo sobre políticas públicas a nível nacional.

**- Sociedade civil organizada em redes nacionais, incluindo os produtores familiares, e com capacidade de diálogo:** as redes nacionais de SAN convergiram, a nível regional, na Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (REDSAN-CPLP), que constitui um espaço de articulação de mais de 400 organizações, incluindo organizações de produtores familiares, a Plataforma de Camponeses da CPLP e o Fórum da Mulher Rural.

**Universidades** - tendência para intervir no contexto de solicitações específicas. A ESAN-CPLP prevê um mecanismo para a facilitação da participação das universidades e instituições de ensino superior no CONSAN-CPLP no quadro da Associação das Universidades de Língua Portuguesa.

**Sector privado** - participação escassa e desarticulada na grande maioria dos países, para a qual contribui a pouca definição do papel do sector privado e dos mecanismos para a sua participação nas estratégias nacionais de SAN. Ainda assim, a ESAN-CPLP aprovou um mecanismo para aumentar a sua participação formal a nível nacional e regional a ser facilitado pela Conferência Empresarial da CPLP.

**Poder local** - envolvido a nível nacional nos países onde a construção descentralizada de sistemas de governança está mais avançado (Angola, Brasil, Moçambique).

**Parlamentares** - com exceção do Brasil, não existem contatos frequentes entre os parlamentares e as estruturas de gestão ou de vinculação da SAN.

**Quadro 2 – Arquitetura institucional da SAN nos países da CPLP (mecanismos de coordenação previstos e existentes no contexto das estratégias nacionais de SAN)**

	<b>Instrumento de Política - aprovação</b>	<b>Coordenação Política</b>	<b>Coordenação Executiva/Técnica</b>	<b>Vinculação Institucional</b>	<b>Nível Territorial</b>	<b>Participação Social</b>
<b>Angola</b>	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN) - 2009	<b>Atual:</b> Sectorial (Min. Agricultura/GSA – Gabinete de Segurança Alimentar) <b>Prevista:</b> Inter-sectorial (CONSAN)	<b>Atual:</b> Sectorial (Min. Agricultura/GSA – Gabinete de Segurança Alimentar) <b>Prevista:</b> Inter-sectorial (Secretariado Executivo de SAN)	<b>Atual:</b> Ministerial (Min. Agricultura) <b>Prevista:</b> Supra-Ministerial (Presidência da República)	<b>Atual:</b> Central (Min. Agricultura) <b>Prevista:</b> Central (CONSAN) e Descentralizado (CONSAN Provincial e Municipal)	<b>Atual:</b> Consultas Públicas <b>Prevista:</b> Efetiva através do CONSAN
<b>Brasil</b>	LOSAN – 2006 Plano Nacional de SAN - 2011	Inter-sectorial (CONSEA)	Inter-sectorial (CAISAN)	CONSEA: Supra-Ministerial (Presidência da República) CAISAN: Ministerial (MDS)	Central (CONSEA e CAISAN) e Descentralizado	Efetiva através do CONSEA e da Conferência Nacional de SAN
<b>Cabo Verde</b>	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) - 2004	<b>Atual:</b> Sectorial (Min. Agricultura/DSSA - Direção de Serviços de Segurança Alimentar) <b>Prevista:</b> Inter-sectorial (CONSAN)	<b>Atual:</b> Sectorial (Min. Agricultura/DSSA - Direção de Serviços de Segurança Alimentar) <b>Prevista:</b> Inter-sectorial (RNSA - Rede Nacional de Segurança Alimentar)	<b>Atual:</b> Ministerial (Min. Agricultura) <b>Prevista:</b> Supra-Ministerial (Primeiro-Ministro)	<b>Atual:</b> Central (Min. Agricultura) <b>Prevista:</b> Central (CONSAN) e Descentralizado (RNSA)	<b>Atual:</b> Consultas Públicas <b>Prevista:</b> Efetiva através do CONSAN
<b>Guiné-Bissau</b>	Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) - 2007	<b>Atual:</b> Sectorial (Min. Agricultura) <b>Prevista:</b> Inter-sectorial (CONSAN)	<b>Atual:</b> Sectorial (Min. Agricultura) <b>Prevista:</b> Inter-sectorial (Unidade de Coordenação Técnica Multidisciplinar)	Ministerial (Min. Agricultura)	Central (Min. Agricultura)	Consultas Públicas
<b>São Tomé e Príncipe</b>	Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - 2012	Sectorial (Min. Agricultura)	Sectorial (Min. Plano e Desenvolvimento – tutela Agricultura)	Ministerial (Min. Plano e Desenvolvimento – tutela agricultura)	Central (Min. Plano e Desenvolvimento)	Consultas Públicas
<b>Moçambique</b>	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) - 2007	<b>Atual:</b> Sectorial (SETSAN) <b>Prevista:</b> Inter-sectorial (CONSAN)	Inter-sectorial (SETSAN)	<b>Atual:</b> Ministerial (Min. Agricultura) <b>Prevista:</b> Supra-Ministerial (Primeiro-Ministro)	Central (SETSAN) e Descentralizado (SETSAN Provinciais e Municipais)	<b>Atual:</b> Consultas Públicas e Grupos de Trabalho <b>Prevista:</b> Efetiva através do CONSAN
<b>Timor-Leste</b>	Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) - 2005	Inter-sectorial (CONSAN)	Inter-sectorial (Secretariado Técnico)	Ministerial (Min. Agricultura)	Central (Min. Agricultura)	<b>Atual:</b> Consultas Públicas <b>Prevista:</b> Efetiva através do CONSAN
<b>Portugal</b>	Inexistente	Sectorial (Min. Agricultura)	Sectorial (Min. Agricultura)	Ministerial (Min. Agricultura)	Central (Min. Agricultura)	Consultas públicas

<b>Conclusões</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atual carácter essencialmente sectorial do ponto de vista da arquitetura institucional e das políticas públicas para a SAN na grande maioria dos países (com exceção do Brasil). Ainda assim, em muitos países as estratégias nacionais têm previsto ou já implementaram mecanismos para a coordenação política de tipo inter-sectorial com a designação de “conselhos nacionais”.</li> <li>• Em todos os países, exceto o Brasil, as estratégias nacionais de SAN encontram-se vinculadas ao Ministério da Agricultura.</li> <li>• Na maior parte dos países, a coordenação (política, técnica e de participação) ocorre com maior frequência na esfera do Governo central. A participação social é pontual e dá-se por iniciativa do Governo.</li> </ul>
-------------------	---

## PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NA CPLP

A categoria de produtores familiares está legalmente reconhecida no Brasil, mas o seu reconhecimento é inexistente ou informal nos demais Estados-membros (sem prejuízo da inclusão destes produtores noutras categorias, tais como “agricultores autónomos”, “pequenos produtores agrícolas” ou “camponeses”). Trata-se de uma categoria heterogénea que inclui, entre outros, produtores agropecuários e florestais, pescadores e aquicultores.

Apesar das grandes diferenças entre os países, é enorme a relevância dos produtores familiares de alimentos em cada Estados-membro e também no conjunto da CPLP, pois contribuem para a produção de uma grande parte dos alimentos básicos consumidos em cada país e têm um papel importante no emprego e na gestão dos territórios rurais:

- são cerca de **11.500 milhões** no conjunto da CPLP;
- explorando áreas pequenas (de 0,20 ha a 18 ha em média em função do país) e com diferentes níveis tecnológicos, os produtores agrícolas familiares são responsáveis pela produção de **uma média de 70% dos alimentos básicos** consumidos na maioria dos países;
- este sector é também o maior empregador na maioria dos países (em Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste entre 60% e 85% dos indivíduos em idade ativa se ocupam no sector agrícola);
- num número significativo de países (Angola, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe) as mulheres constituem a maioria da força de trabalho na agricultura, pelo que o papel desempenhado pela mulher na agricultura familiar é fundamental.

**Quadro 3 – Números da agricultura e importância da agricultura familiar nos países da CPLP**

	ANG	BRA	CV	GB	MO	PT	STP	TL
<b>Dimensão da agricultura:</b>								
Área agrícola (em milhares de Ha)	58,390	273,421	75	1,630	49,400	3,677	49	365
(%) Território ocupado pela área agrícola	47%	32%	19%	45%	62%	40%	51%	25%
Valor acrescentado pela agricultura (% PIB) - 2010	10	5	10	n.d.	32	2	17	n.d.
População ativa na agricultura (%) (a)	73,69%	19%	16,16%	82%	75%	9,29%	61%	84,17%
Mão de obra feminina na agricultura (%)	55%	33%	42%	45%	65%	64%	50%	45%
Mão de obra masculina na agricultura (%)	45%	67%	58%	55%	35%	36%	50%	55%
<b>Importância relativa da agricultura familiar:</b>								
Número de explorações (%) (b)	97%	84%	79%	99%	99%	96%	nd	nd
Área (%) (c)	nd	24%	89%	73%	98%	56%	nd	nd
População ativa agrícola na agricultura familiar (%) (2006)	nd	74%	95%	nd	nd	nd	nd	nd
Produção agrícola familiar na produção agrícola nacional (%) (d)	80%	38%	95%	90%	95%	57%	80%	nd
Fonte: Governos; FAOSTAT, COUNTRYSTAT, SOFA (FAO). Legenda: (a) Conforme classificação nacional (Brasil e Portugal) e sector agrícola para demais países; (b) Número de explorações de produtores familiares / número total de explorações; (c) % área cultivada total (consoante dados disponíveis); (d) % Valor Bruto da Produção Agrícola Familiar/Valor Bruto da Produção Agrícola Nacional no Brasil e em Portugal; nos demais países % média quantidades totais de alimentos produzidos e consumidos.								

O acesso à terra, ainda que reconhecido por lei, não é igualitário para homens e mulheres em alguns países (Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste) por força de práticas e costumes que limitam o acesso igualitário à terra para as mulheres.

O investimento público em agricultura e desenvolvimento rural são fatores-chave para o fortalecimento da agricultura familiar. Ainda que em alguns países se tenham verificado melhorias assinaláveis nos últimos anos, é fundamental estabelecer políticas e programas com consideráveis dotações de recursos (humanos, técnicos e financeiros), bem como aumentar o investimento em infra-estruturas e equipamentos rurais.

Com exceção do Brasil e de Portugal, o nível de organização dos agricultores familiares é relativamente baixo, assim como é escassa a sua participação na formulação de políticas públicas. O investimento nas organizações de produtores e o desenvolvimento de quadros de concertação que incluam as ONGs e o sector privado são prioritários para explorar todo o potencial de participação dos pequenos agricultores.

É de assinalar, na maioria dos países, uma generalizada falta de informação precisa e atualizada sobre o estado da agricultura, em particular da agricultura familiar, decorrente da debilidade dos sistemas de informação e das limitadas capacidades técnicas, humanas e financeiras. Torna-se, portanto, evidente a necessidade de reforçar a recolha de dados estatísticos agrícolas, bem como fortalecer os sistemas de informação, avaliação e monitorização da SAN na maior parte dos países.

## **FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA DA SAN E DOS PRODUTORES FAMILIARES**

As ações dirigidas ao fortalecimento da governança e da agricultura familiar contempladas nas estratégias nacionais de SAN poderiam desempenhar um papel mais relevante e alcançar melhores resultados. Com efeito, a discussão e instituição de uma agenda pragmática com estabelecimento de ações e definição de metas a nível nacional e regional revela-se prioritária e oportuna. Assim sendo, indicam-se de seguida alguns pontos de interesse para discussão em vista dos desafios de futuro.

A) ao nível da agricultura familiar:

- intensificação das ações de recolha e tratamento de informação agrícola;
- reconhecimento formal dos produtores familiares e do papel das mulheres a nível nacional e da Comunidade, bem como fortalecimento das suas organizações;

B) relativamente ao quadro de coordenação e participação:

- reforço da coordenação, colocando em funcionamento os órgãos de coordenação política com participação da sociedade civil;
- reforço das capacidades dos mecanismos de facilitação da participação da sociedade civil e universidades;
- estímulo da contribuição do sector privado;

C) concertação regional:

- operacionalização do processo de trabalho a nível regional (em particular, dos mecanismos de atuação e capacidades técnicas do Secretariado Executivo da CPLP e Secretariado Técnico do CONSAN), com inclusão de linhas orçamentais específicas;



- troca de experiências entre os países da Comunidade sobre a implementação dos mecanismos para a governança da SAN, políticas públicas, avaliação dos impactos ambientais e tecnologias de intensificação sustentável da produção;
- implementação de um dispositivo de monitorização/avaliação com indicador do estado e progressos da governança da SAN que ajude cada país a conduzir o seu processo;
- reforço do quadro jurídico-legal do direito humano à alimentação adequada (DHAA), nomeadamente através da incorporação de alguns princípios importantes na legislação nacional e da identificação de ações de capacitação;
- capacitação das redes de trabalho associadas na REDSAN-CPLP.

The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) would like to thank the Government of Norway for the financial support which made possible the development of this publication.

