

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

Março 2013



ÍNDICE

Lista de acrónimos	2
INTRODUÇÃO	3
PARTE I - OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA AGRICULTURA FAMILIAR NA CPLP	5
1.1 A estratégia da CPLP no contexto da governança da luta contra a fome	5
1.2 A dimensão da agricultura e a ruralidade na CPLP	10
1.3 O papel dos pequenos produtores de alimentos na CPLP	12
PARTE II – A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CPLP: ANÁLISE A NÍVEL NACIONAL	18
2.1 A participação das múltiplas partes interessadas na governança da SAN	18
2.2 Políticas públicas e governança: oportunidades e desafios no contexto da implementação das estratégias nacionais de segurança alimentar e nutricional	22
2.3 Arquitetura institucional	31
2.4 Quadro legal e ambiente político	38
PARTE III – FORTALECENDO A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E OS PRODUTORES FAMILIARES: OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO CONTEXTO DA ESAN-CPLP	44
3.1 Avanços e constrangimentos a nível nacional e regional	44
3.2 Conclusões e pontos para discussão	49
REFERÊNCIAS	56
ANEXOS	
Anexo 1 – Outras fontes consultadas	59
Anexo 2 – Redes multi-temáticas para a SAN existentes nos países da CPLP	60
Anexo 3 – Estratégias nacionais de SAN existentes nos países da CPLP	61
Anexo 4 – Multidimensionalidade e inter-sectorialidade	64
Anexo 5 – PANTHER	65
Anexo 6 – Mecanismos institucionais para a SAN existentes ou previstos nos países da CPLP	66
Anexo 7 - Situação dos países da CPLP perante os principais compromissos internacionais e regionais relacionados com o direito à alimentação	69
Anexo 8 – Abordagem baseada em direitos nas estratégias nacionais de SAN dos países da CPLP	70

Lista de Acrónimos

AULP	Associação das Universidades de Língua Portuguesa
CAADP	Programa Compreensivo para o Desenvolvimento Agrícola em África (Comprehensive African Agricultural Development Programme)
CACS	Conselhos de Auscultação e Concertação Social
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CSA	Comité Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNSATL	Comité Nacional de Segurança Alimentar de Timor Leste
CONSAN-CPLP	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
MPS/CSA	Mecanismo de Participação da Sociedade Civil no Comité Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
ENSA	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (Cabo Verde)
ENSAN	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Angola)
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (Moçambique)
ESAN-CPLP	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FENAPA	Federação Nacional das Associações de Pequenos Agricultores
GSA	Gabinete de Segurança Alimentar (Angola)
KAFO	Federação Camponesa da Guiné-Bissau
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)
PNPAS	Programa Nacional de Promoção da Alimentação Saudável
PNSA	Programa Nacional de Segurança Alimentar (Guiné-Bissau)
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar (Timor-Leste)
PNSAN	Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (São Tomé e Príncipe)
PONG's	Plataforma das ONGs de Cabo Verde
ReAlimentar	Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
REDSAN-CPLP	Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP
RESCSAN	Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional (São Tomé e Príncipe)
RESSAN-GB	Rede para a Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau
ROSA	Rede de Organizações pela Soberania Alimentar de Moçambique
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (Moçambique)
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UNAC	União Nacional dos Camponeses (Moçambique)
UNACA	Confederação das Associações de Camponeses e Cooperativas Agropecuárias de Angola

INTRODUÇÃO

Os Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), organização inter-governamental e multi-regional constituída em 1996 englobando a República de Angola, a República Federativa do Brasil, a República de Cabo Verde, a República da Guiné-Bissau, a República de Moçambique, a República Portuguesa, a República Democrática de São Tomé e Príncipe e a República Democrática de Timor-Leste, possuem uma história comum e uma evolução divergente que condicionaram estruturalmente o seu nível de segurança alimentar e nutricional (SAN) e a maior ou menor consolidação de uma classe de pequenos produtores de alimentos¹.

Atualmente, o conjunto dos Estados-membros da CPLP conta com cerca de 250 milhões de habitantes. Prevê-se que venha a contar com cerca de 323 milhões em 2050. O número de pessoas desnutridas ronda os 28 milhões².

Na última década, a CPLP foi assumindo um papel crescentemente relevante na concertação política e diplomática entre os seus Estados-membros, assim como na cooperação para o desenvolvimento - áreas sectoriais determinantes para a SAN. A maioria dos países desenvolveu - com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e em função de vários intercâmbios entre os países - estratégias nacionais de SAN³. Estas estratégias foram elaboradas com base numa abordagem conceitual focada na intersectorialidade e participação social. Contudo, apesar da mudança de paradigma e do avanço verificado, a sua implementação é ainda um desafio em muitos países.

Estes foram alguns dos pontos de partida e desafios para a negociação, construção e aprovação, em 2011, da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP)⁴. O objetivo central da ESAN-CPLP é o de reforçar a coordenação entre os Estados-membros para a governança das suas políticas e programas sectoriais com impacto na SAN. Destaque-se que esta estratégia se baseia no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e dá primazia aos pequenos produtores agrícolas.

A estratégia foi elaborada tendo em atenção algumas lições aprendidas no âmbito das discussões e do processo de reforma do Comité Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA). Por isso procura reforçar os quadros institucionais para a coordenação de políticas e participação dos vários atores em cada país. Os Estados-membros assumiram também um conjunto de princípios de acordo político tendo em vista uma maior convergência e coerência das suas ações individuais e coletivas em matéria de luta contra a fome, promoção da SAN e realização progressiva do DHAA.

A implementação da estratégia será coordenada pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP), uma plataforma multi-atores de nível Ministerial com

¹ Para mais informações sobre o processo histórico da evolução da institucionalidade da SAN nos países da CPLP ver, por exemplo, "Condicionantes históricas da construção da segurança alimentar no Atlântico: o caso de Angola e São tomé e Príncipe", Sarmiento (2008)

² Angola (27,4% ou 5,4 milhões); Cabo Verde (8,9% ou 44,5 milhares); Moçambique (39,2% ou 9,4 milhões); São Tomé e Príncipe (7,7% ou 12,3 milhares); Guiné-Bissau (8,7% ou 13 milhares); Timor-Leste (38,2% ou 0,46 milhões); Brasil (6,9% ou 13 milhões). Fonte: FAOSTAT

³ Com exceção de Portugal e Timor-Leste.

⁴ A ESAN-CPLP foi elaborada com apoio da FAO e adota uma abordagem baseada no Direito Humano à Alimentação Adequada. Esta estratégia possui três eixos operacionais de intervenção: Eixo 1 - Fortalecimento da governança para a segurança alimentar e nutricional; Eixo 2 - Promoção do acesso à alimentação e melhoria dos modos de vida dos grupos mais vulneráveis; Eixo 3 - Aumento da disponibilidade de alimentos com base nos pequenos produtores. O documento (parte 1 e parte 2) está disponível em <http://www.cplp.org/id-2419.aspx>.

participação de múltiplas partes interessadas (sociedade civil, sector privado, universidades, parlamentares). Esta plataforma será também um órgão de assessoria aos Chefes de Estado e de Governo da CPLP e representará a Comunidade nos espaços relevantes de natureza global⁵.

O Diretor-Geral da FAO, José Graziano da Silva, participou na IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP em Julho de 2012, tendo felicitado a CPLP pela realização da primeira reunião do CONSAN e considerado o mesmo como um bom exemplo para outras regiões no contexto da governança da SAN.

Objetivo e Metodologia

O presente estudo tem como objetivo analisar a governança da segurança alimentar e nutricional nos Estados-membros da CPLP, incluindo oportunidades e desafios relacionados com o funcionamento e futura construção de conselhos nacionais para a segurança alimentar e nutricional tendo em vista a implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada. Será dada particular atenção à participação dos produtores familiares de alimentos. Pretende-se que ele contribua para a facilitação das discussões nos Estados-membros e no CONSAN-CPLP. Não sendo um estudo exaustivo e tendo sido realizado sem missões aos países, indicará também áreas para futuro desenvolvimento.

O trabalho de análise documental foi realizado em gabinete entre Outubro e Novembro de 2012 e utilizou os dados estatísticos e informações nacionais disponíveis. Para além da análise documental, o estudo baseou-se também em inquéritos enviados aos Estados-membros e à sociedade civil. Foi igualmente realizado um Fórum de discussão on-line sobre "Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP"⁶, realizado entre 16 de Outubro e 16 de Novembro de 2012, e cujos resultados foram tomados em consideração⁷.

A análise efetuada teve em conta alguns elementos de base para a formulação da ESAN-CPLP e também as atuais estratégias nacionais de SAN, tendo enfatizado, em particular, os seguintes aspetos inerentes à governança da SAN: i) participação das múltiplas partes interessadas; ii) quadro de políticas públicas; iii) arquitetura institucional; e iv) ambiente legal e político. Acredita-se que esta proposta metodológica e a sua ordem de apresentação, retratam a construção progressiva de uma institucionalidade para a governança da SAN e para a realização progressiva do DHAA nos Estados-membros. A questão da produção (agro-pecuária e aquícola) familiar foi objeto de análise transversal ao longo do trabalho procurando, apenas, realçar a importância destes atores para a SAN.

Este estudo divide-se em três partes principais: a Parte I situa o estudo no contexto dos desafios da governança da SAN e do papel dos pequenos produtores de alimentos na CPLP; a Parte II apresenta a situação países com relação às principais componentes da governança a partir da análise das suas estratégias atuais; a Parte III discute os constrangimentos e desafios para o futuro, indica algumas áreas que necessitam um maior aprofundamento e apresenta algumas conclusões e recomendações preliminares.

⁵ Incluindo a representação junto do Comité Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CSA). A CPLP foi a primeira organização regional a solicitar o Estatuto de Observador junto do CFS na sua 37ª Sessão.

⁶ www.fao.org/fsnforum/cplp/

⁷ O estudo beneficiou da contribuição dos Pontos Focais de SAN da CPLP, Secretariado Executivo da CPLP, REDSAN-CPLP, Plataforma de Camponeses da CPLP e teve o apoio da equipa que facilitou o Fórum sobre Segurança Alimentar - "fsnforum". Na sua fase final verificaram-se alterações políticas em São Tomé e Príncipe, desconhecendo-se possíveis alterações ao que é mencionado neste estudo.

PARTE I - OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA AGRICULTURA FAMILIAR NA CPLP

1.1 A ESTRATÉGIA DA CPLP NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA DA LUTA CONTRA A FOME

Panorama da segurança alimentar e nutricional

Os países da CPLP 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. Angola, Brasil, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe reduziram a prevalência de subnutrição para menos de metade das taxas que se registavam em 1990. Em Moçambique verificou-se uma redução significativa que abrandou com a crise do aumento dos preços dos alimentos. Cabo Verde tem mantido um esforço importante e que foi afectado pela sua vulnerabilidade face à conjuntura externa (note-se neste caso a relação entre a prevalência de subnutrição e volatilidade dos preços – figuras 1 e 2).

Figura 1 - Prevalência de subnutrição

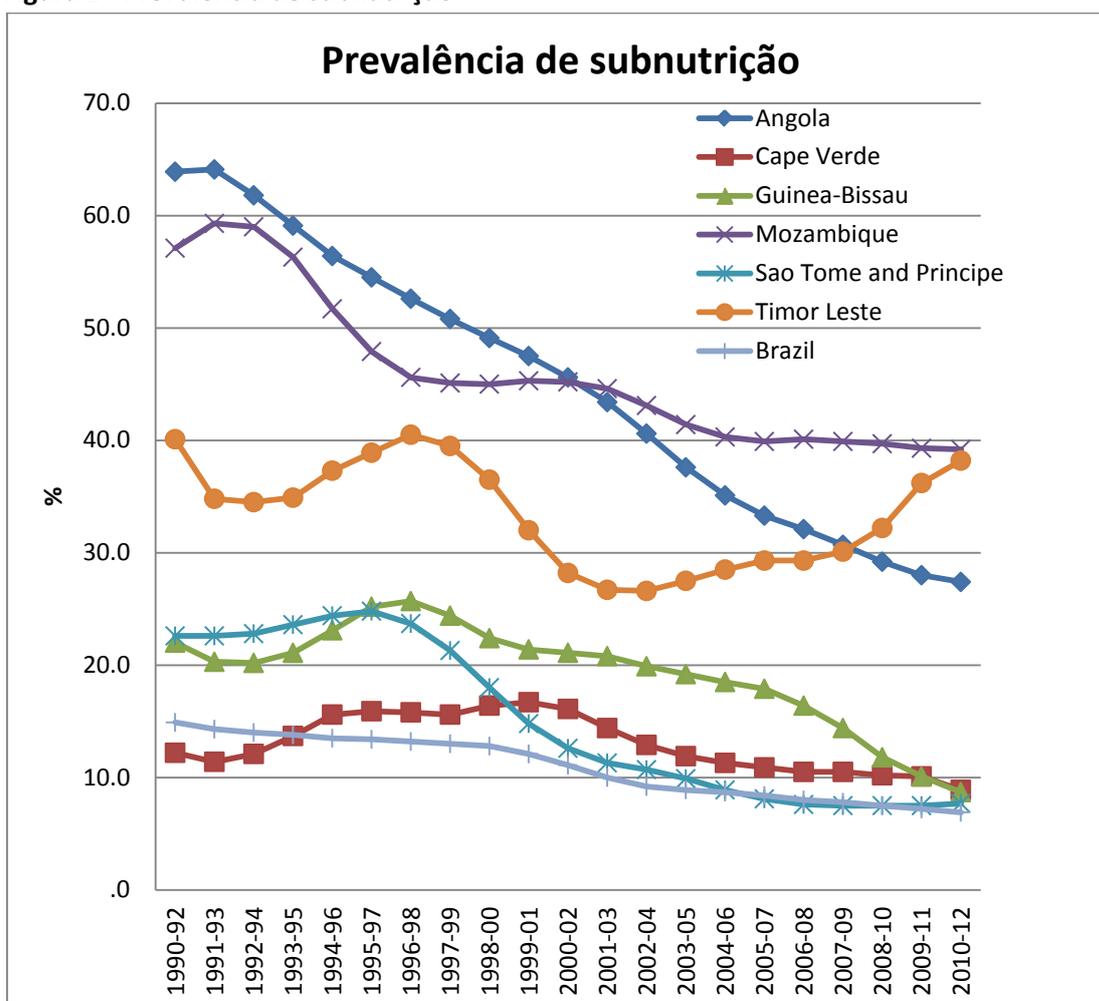
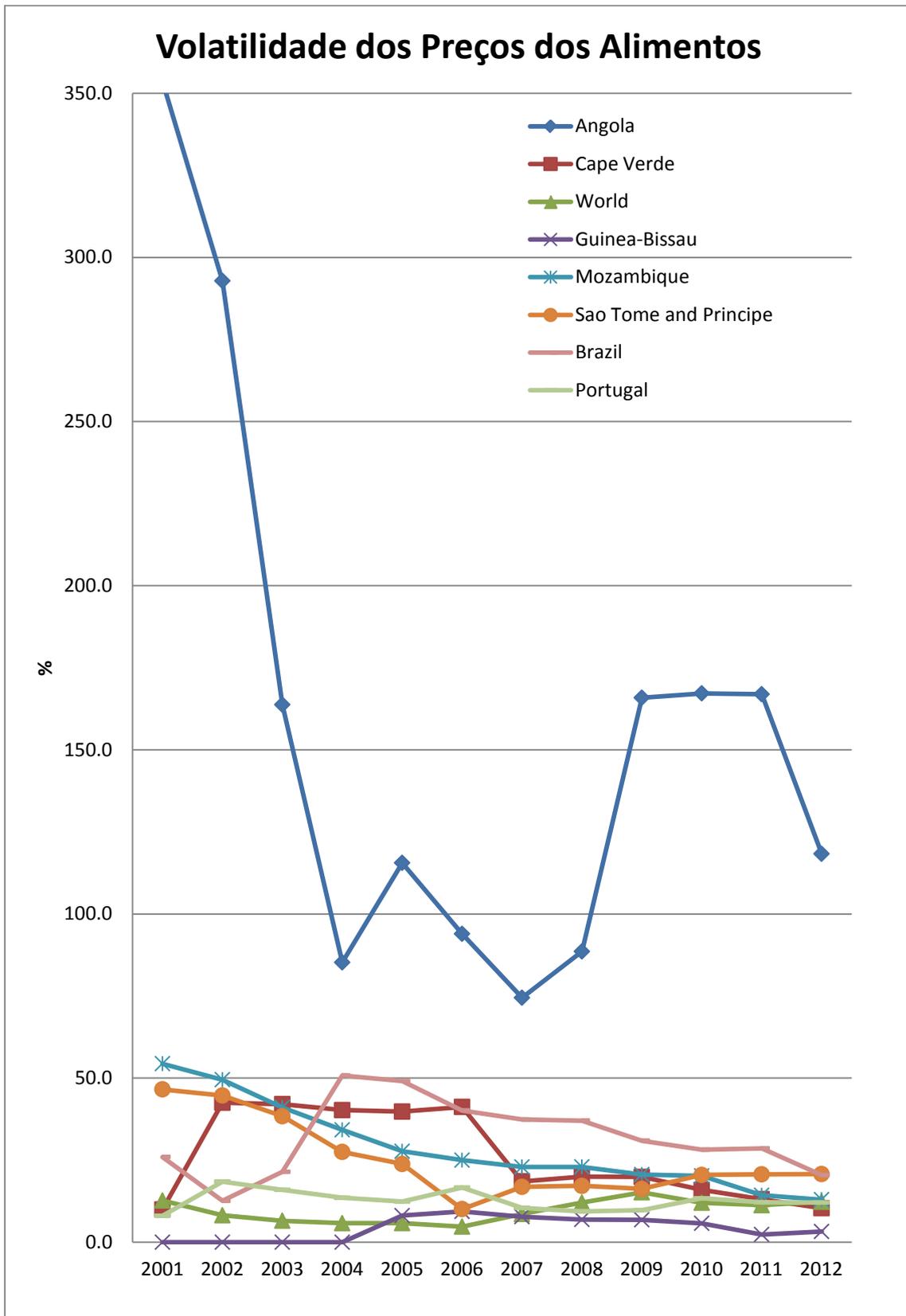


Figura 2 – Volatilidade dos preços dos alimentos



Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP - projeto de estudo para uso interno

No entanto, os números da desnutrição crônica infantil revelam que os progressos na obtenção de um melhor acesso não se traduzem na mesma medida num estado nutricional adequado para os grupos mais vulneráveis, vejam-se os casos da Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe com taxas de desnutrição infantil que em 2008 e 2009, respetivamente, triplicaram a prevalência de desnutrição (ver Quadro 1). Outros fatores, como o acesso a água potável e a saneamento, são fundamentais para traduzir as melhorias de acesso aos alimentos em melhorias dos níveis de nutrição. No caso de Timor-Leste os progressos têm sido pouco significativos no conjunto das duas últimas décadas.

Quadro 1 – Indicadores de segurança alimentar nos países da CPLP

Fonte: FAO, Banco Mundial, OCDE	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné Bissau	Moçambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	Timor Leste
Proporção de pessoas subnutridas (%) – 1990/1992	63.9	14.9	12.2	22	57.1	< 5	22.6	40.1
Proporção de pessoas subnutridas (%) – 1990/1992	27.4	6.9	8.9	8.7	39.2	< 5	7.7	38.2
Intensidade do défice alimentar (kcal/pessoa/dia) - 1990/1992	505	96	72	139	446	---	142	280
Intensidade do défice alimentar (kcal/pessoa/dia) 2010/2012	176	55	61	52	292	---	48	250
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	---	2008	2008	---	2009	2010
População abaixo do limiar de pobreza (%)	n.d	21.4	26.6	n.d	54.7	n.d	53.8	n.d
População rural abaixo do limiar de pobreza (%)	n.d	n.d	44.3	n.d	56.9	n.d	64.9	n.d
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
Taxa de dependência de importação de cereais (%) 1990/1992	50	14.3	90.2	33.1	59.6	55.6	77.2	15.9
Taxa de dependência de importação de cereais (%) 2010/2012	54.6	14.2	94.3	27.3	30.5	82.8	84.9	17.8
Classificação Média do Conjunto de Políticas de Inclusão e Equidade Social (APIP-AID) 1= baixo; 6 =alto	2.8	n.d.	4.2	2.7	3.3	n.d.	3.1	2.9

As políticas de proteção social constituem igualmente um fator importante para a segurança alimentar e nutricional. Os progressos do Brasil e a capacidade de Cabo Verde para atenuar a sua vulnerabilidade face aos fatores externos estão relacionados, em grande parte, com as suas políticas de proteção e inclusão social. Num contexto diferente, o caso de Portugal também mostra o importante papel desempenhado pelas políticas de proteção social na segurança alimentar e nutricional.

Por outro lado, a complexidade da segurança alimentar e nutricional revela-se na crescente incidência de outras formas de desnutrição que afetam o futuro desenvolvimento das

sociedades e que devem ser tidas em conta antes que se transformem em problemas incontrolláveis. O aumento do excesso de peso e da obesidade, mais patentes nos países com melhor acesso aos alimentos, constitui um desafio para todos porque as mudanças nos padrões alimentares e dos hábitos de vida estão a transformar profundamente a situação. No Brasil, de acordo com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada entre 2008-2009, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uma em cada três crianças brasileiras com idade entre 5 e 9 anos estão com peso acima do recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Ministério da Saúde. Entre os jovens de 10 a 19 anos, 1 em cada 5 apresentam excesso de peso. Em Portugal⁸, estima-se que a incidência de excesso de peso e obesidade entre os 6 e 8 anos afeta, respetivamente, 37,9% e 15,3% das crianças de acordo com os critérios de referência da OMS.

A tendência mundial de aumento da obesidade infantil também afeta a África⁹, onde, entre 1990 e 2011, se estima que a incidência de obesidade infantil em menores de 5 anos aumentou de 4% para 7%.

Contexto Global

A recente evolução do sistema alimentar global e a necessidade de melhorar a governança do mesmo estão na origem de um longo processo de negociação no quadro das Nações Unidas. Esta negociação conduziu, como se sabe, ao processo de reforma do CSA na sua 34ª Sessão, realizada em Outubro de 2008.

Independentemente da interpretação que se possa ter relativamente ao texto consensual do documento da reforma, pode considerar-se que nele estão refletidas diferentes visões sobre o modelo de governança mais adequado para fazer face à urgente e necessária transição do sistema alimentar global. O que parece ser agora mais claro, para todos os atores e todas as visões, é que terá chegado o momento para dar passos mais efetivos para promover a ligação do CSA com outros níveis territoriais¹⁰. *Como o fazer* é uma das questões talvez mais pertinentes para o futuro da reforma iniciada em 2008, face à maior ou menor tradução e adequação no terreno de um conjunto relevante de diretrizes e quadros estratégicos¹¹ consensualizados até ao momento no seio do CSA.

Para este processo, de reforma da governança global da SAN poderão contribuir significativamente a implementação da ESAN-CPLP (aprovada em 2011) e a atividade do CONSAN, seu órgão fundamental, aprovado em Julho de 2012 pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores da CPLP e pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP.

Trata-se de um processo em construção visando unir esforços regionais de acordo com o previsto nas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*¹² para a resolução de algumas

⁸ RITO, A.; WIJNHOFEN, T.; RUTTER, H.; CARVALHO, M.; PAIXÃO, E.; RAMOS, C.; CLÁUDIO, D., ESPANCA, R.; SANCHO, T.; CERQUEIRA, Z.; CARVALHO, R.; FARIA, C.; FELICIANO, E.; e BREDA, J. (2008). "Prevalence of obesity among Portuguese children (6–8 years old) using three definition criteria", COSI, Portugal

⁹ United Nations Children's Fund, World Health Organization, The World Bank. UNICEF/WHO- World Bank Joint Child Malnutrition Estimates. (UNICEF, New York; WHO, Geneva; The World Bank, Washington, DC; 2012).

¹⁰ As conclusões das Conferências Regionais da FAO realizadas em África, Ásia e América Latina e Caribe em 2010 já sublinhavam a necessidade de aprofundar o processo de construção e fortalecimento de estruturas regionais de governança, com um carácter inter-sectorial e participação de vários atores, para ligação com o CSA.

¹¹ Sendo de salientar o Quadro Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional.

¹² **Diretriz 3.10** - "Os Estados deveriam apoiar, inclusive por meio da cooperação regional, a aplicação de estratégias nacionais de desenvolvimento, em particular com vista à redução da pobreza e da fome e à realização progressiva do direito à alimentação adequada".

debilidades conjunturais e estruturais nos Estados da CPLP¹³ em matéria de luta contra a fome e promoção da SAN, visando a progressiva realização do DHAA.

A primeira reunião do CONSAN-CPLP contou com a participação dos Ministros responsáveis pela área de SAN dos Estados-membros, representantes da sociedade civil, das universidades e do sector empresarial. Os atores não-governamentais foram indicados por mecanismos de facilitação estatutariamente reconhecidos mas ainda em consolidação. Na próxima reunião, prevista para 2014, também deverão estar em funcionamento os mecanismos que assegurem a participação de representantes do poder local e de parlamentares.

Na sua primeira reunião o CONSAN-CPLP deliberou, por consenso, fazer as seguintes recomendações aos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade (CONSAN, 2012)¹⁴:

- Reforçar as capacidades nacionais dos diversos atores e quadros institucionais, tendo em vista melhorar a coordenação entre os diferentes sectores de governo e demais atores no âmbito da implementação das políticas nacionais de SAN e DHAA;
- Vincular as estruturas existentes de coordenação inter-sectorial da SAN e do DHAA ao mais alto nível hierárquico;
- Evitar a duplicação de estruturas de carácter consultivo e de participação, reforçando e integrando as previstas no âmbito dos Planos de Investimento Agrícola (Programa Acelerado do Desenvolvimento Agrícola Africano) e Programas Nacionais de Luta contra a Pobreza;
- Criar dois grupos de trabalho: Agricultura Familiar e Nutrição¹⁵.

A implementação das recomendações do CONSAN-CPLP até 2014 consubstancia os principais desafios para a atual Presidência da CPLP (exercida por Moçambique), para o Secretariado Executivo da CPLP, para os Estados-membros e demais partes interessadas na ESAN-CPLP.

O modelo de governança proposto procura fortalecer os arranjos institucionais já existentes a nível regional, nacional e local para que os mesmos, com ampla mas coordenada participação social, contribuam para aproximar o Governo da cidadania. Entende-se que este modelo será tanto mais eficiente quanto mais respeitar o princípio da subsidiariedade.

Considera-se também que a coordenação e articulação entre atores (a todos níveis e entre os diferentes níveis) pode permitir uma maior eficiência ou eficácia, mas deverá, sobretudo, contribuir para a redução da exclusão social e a erradicação da fome, mesmo tendo em consideração um contexto de crise financeira e de acentuada incerteza.

Tal como no processo relativo à reforma do CSA, particular atenção tem sido colocada na qualidade dos processos visando a estruturação das relações entre os atores e no funcionamento dos mecanismos essenciais para à própria governança nos vários níveis territoriais. Idêntica atenção é colocada no dimensionamento e funcionamento e das

¹³ Como, por exemplo, instituições frequentemente pouco equipadas e com fracos meios disponíveis perante os desafios de orientação e de coordenação/governança da SAN; debilidades constitucionais e legais relativamente à consagração da alimentação enquanto direito humano fundamental; marginalização das estratégias/programas de SAN no panorama político e legislativo e fraco apoio efetivo à participação qualificada dos grupos mais vulneráveis e seus representantes. ESAN - Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP - Enquadramento pag 14 - 2011. Disponível em <http://www.cplp.org/id-2419.aspx> - acesso em 10.11.12

¹⁴ CPLP: Recomendações do CONSAN à IX Conferencia de Chefes de Estado e de Governo, 18 de Julho de 2012; <http://www.cplp.org/id-2419.aspx>; acesso em 10.11.12

¹⁵ Uma primeira reunião visando instalar o grupo de trabalho sobre Agricultura Familiar do CONSAN e realizar intercâmbios com o Mercosul já decorreu nos dias 13 e 14 de Novembro de 2012 na cidade de Caxias do Sul no Brasil. O Grupo de trabalho sobre nutrição ainda não iniciou suas atividades.

estruturas necessárias, de forma a não se gerarem obrigações e arranjos institucionais desconectados das reais capacidades dos Estados-membros.

Refira-se ainda, que a abordagem conceitual utilizada na ESAN-CPLP resulta de uma fertilização cruzada entre a evolução do conceito de SAN, do DHAA e da soberania alimentar. Isto implica, entre outros aspetos, o reconhecimento do papel fundamental dos produtores familiares de alimentos, tema que será abordado em seguida.

1.2 A DIMENSÃO DA AGRICULTURA E A RURALIDADE NA CPLP

A população dos países da CPLP cresceu 15% no período de 2000-2010, e ultrapassou os 250 milhões de pessoas. Angola, Moçambique e Timor-Leste registaram as taxas de crescimento anual mais elevadas - 3,2%, 2,5% e 3,08%, respetivamente. Em 2010, a população rural no conjunto da CPLP totalizava 54 milhões de pessoas. No período de 2000-2010 todos os países verificaram um crescimento relativo da população urbana, exceto a Guiné-Bissau que manteve os mesmos níveis de população rural e urbana. Em termos absolutos, a população rural diminuiu no Brasil, em Cabo Verde, em Portugal e em São Tomé, enquanto que em Angola (11%), Guiné-Bissau (22%), Moçambique (14%) e Timor-Leste (28%) continuou a registar um crescimento absoluto.

Quadro 2 – A população urbana e rural dos países da CPLP

Fonte: Banco Mundial	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné Bissau	Moçambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	Timor Leste
População Total – 2000 (em milhares)	13926	174425	437	1241	18201	10336	141	830
População Total – 2010 (em milhares)	19082	194946	496	1515	23391	10676	165	1124
Aumento da População 2000-2010	37%	12%	14%	22%	29%	3%	17%	35%
População Rural – 2000 (em milhares)	7104	32806	204	872	12615	4713	66	629
População Rural – 2010 (em milhares)	7918	26261	193	1061	14401	4195	62	808
Varição da População Rural 2000-2012	11%	-20%	-5%	22%	14%	-11%	-6%	28%
População Urbana – 2000 (em milhares)	6822	141619	234	368	5586	5623	75	201
População Urbana – 2010 (em milhares)	11164	168685	303	455	8990	6480	103	316
Varição da População Rural 2000-2012	64%	19%	29%	24%	61%	15%	37%	57%
(%) População Urbana – 2010	59%	87%	61%	30%	38%	61%	62%	28%

O Brasil apresenta o maior grau de concentração urbana da população (87%), enquanto que, no outro extremo, cerca de 70% da população da Guiné-Bissau e Timor-Leste vive em áreas rurais. Em todos os países o espaço rural e a sua população assumem-se de especial importância, e a sua relação com a agricultura e a segurança alimentar e nutricional é a chave para um desenvolvimento sustentável. Nos casos de Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e

Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP - projeto de estudo para uso interno

Timor-Leste, com populações que, independentemente do ritmo de urbanização, continuam a apresentar um forte crescimento absoluto no meio rural e percentagens de população activa dependente da agricultura superiores 70%, essa relação é ainda mais determinante para alcançar a segurança alimentar. O peso da agricultura na formação de valor acrescentado por comparação com o peso da população activa revela-se desfavorável relativamente aos outros sectores. Isto deve-se, em parte, à dificuldade de contabilizar toda a extensão da sua contribuição para as economias dos países, não só em serviços ambientais e territoriais, mas também à resistência às mudanças de ciclo económico e à sua relação com outros sectores que incorporam valor acrescentado graças à agricultura, aquicultura e pesca.

Quadro 3 – A dimensão da agricultura nos países da CPLP

Fonte: FAOSTAT, Banco Mundial	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné Bissau	Moçambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	Timor Leste
Área agrícola (em milhares de Ha)	58,390	273,421	75	1,630	49,400	3,677	49	365
Total de área equipada para irrigação (em milhares de Ha)	86	5,200	4	25	118	540	10	35
Área cultivável e culturas permanentes (em milhares de Ha)	4,390	77,421	50	550	5,400	1,847	48	215
Culturas Permanents (em milhares de Ha)	290	7,100	3	250	200	708	39	60
Prados e pastagens permanentes (em milhares de Ha)	54,000	196,000	25	1,080	44,000	1,830	1	150
Área florestal (em milhares de Ha)	58,480	519,522	85	2,022	39,022	3,456	27	742
Valor acrescentado pela agricultura (% PIB) - 2010	10	5	10	n.d.	32	2	17	n.d.
Total de população activa na agricultura – 2010 (em milhares)	5,878	11,049	32	447	8,674	515	32	352
Varição da População Activa na Agricultura - 2000-2010	36%	-17%	-9%	14%	22%	-24%	14%	52%
População activa feminina na agricultura (em milhares)	3,222	2,710	13	203	5,656	328	16	158

1.3 O PAPEL DOS PEQUENOS PRODUTORES DE ALIMENTOS NA CPLP

A categoria de produtores familiares está legalmente reconhecida em alguns Estados-membros, como é o caso do Brasil, mas o seu reconhecimento é inexistente ou informal nos demais. Trata-se de uma categoria heterógena que incluiu produtores agropecuários, produtores florestais, pequenos pescadores, aquicultores, e extrativistas, entre outros. Nos demais Estados-membros a grande maioria destes produtores tem sido identificada/englobada estatisticamente noutras categorias, pelo que neste trabalho consideramos as seguintes: "agricultores autónomos" (Portugal), "pequenos produtores agrícolas" (alguns países africanos e Timor-Leste), ou ainda "camponeses" (a maioria dos países africanos)¹⁶. Esta situação decorre e contribui para a atual aparente contradição entre a sua importância e o papel que lhes é reservado no desenvolvimento económico global dos Estados-membros (balança e comércio agrícola, impostos, efeitos multiplicadores sobre o produto), economias locais (efeitos multiplicadores do emprego e renda), familiares (auto-consumo, prevenção da pobreza e proteção social) e segurança alimentar e nutricional.

Em termos metodológicos, e atendendo à necessidade de selecionar e interpretar os escassos dados estatísticos, consideraram-se como "produtores familiares", na generalidade, os "pequenos produtores agrícolas" e os "pescadores artesanais". No caso dos pescadores artesanais estes serão os que maioritariamente se dedicam à pesca diversificada (a tempo parcial ou integral) em águas interiores e junto da costa. No caso dos agricultores, estes serão os que utilizam exclusiva ou maioritariamente mão-de-obra familiar; exploram (a tempo parcial ou integral) diversificadamente parcelas relativamente pequenas de terra (em função da realidade de cada país) e consomem parte da sua produção. Acredita-se que, em grande maioria, serão produtores que comercializam a sua produção (no todo ou em parte) de forma informal, estando normalmente em situação de maior vulnerabilidade face às cadeias existentes de fornecimento de fatores de produção e comercialização dos seus produtos.

Apesar das grandes diferenças entre os países, e de forma conservadora, pode afirmar-se que a importância do que consideramos por "Produtores Familiares" é objetiva no contexto da CPLP. São cerca de 11.500 milhões¹⁷ aqueles que, com base nos parâmetros mencionados

Brasil

Agricultura familiar

Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006

Considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais (unidade variável em função da localização); II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. São também beneficiários desta Lei: silvicultores, aquicultores, pescadores artesanais e extrativistas que atendam simultaneamente a todos os requisitos acima e cumpram outras condições definidas na lei.

¹⁶ Geralmente, a maioria das definições de agricultura familiar baseia-se na mão-de-obra utilizada, no tamanho da propriedade, na direção dos trabalhos e na renda gerada pela atividade agrícola.

¹⁷ Estimativa conservadora tendo em atenção que: as estatísticas disponíveis não são atuais; na pesca não foi possível obter dados estatísticos posteriores a 1990 para todos os países e não se obtiveram dados sobre "pequenos aquacultores" (estando estes, em alguns países, incluídos nos "pequenos" produtores). Na estimativa consideram-se 281.827 pescadores artesanais de todos os países e 11.261 milhões de explorações agro-pecuárias, de Angola (2.058.346), Brasil (4.367.902), Cabo Verde (45.000), Guiné Bissau (122.324), Moçambique (3.827.000), Portugal (293.000), São Tomé e Príncipe (10.000), Timor Leste (136.929). Em Portugal e por indicação do Ministério da Agricultura, considerou-se a categoria de agricultor autónomo (o critério comum sendo o uso maioritário de mão de obra familiar). Esta opção pode sobre-avaliar ligeiramente o número de produtores familiares e dificultar no futuro análises sobre a eficiência. Refira-se que as normas para inquirição de explorações no Recenseamento Geral Agrícola em

Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP - projeto de estudo para uso interno

acima, podem ser considerados como produtores familiares. Explorando áreas médias pequenas (de 0,20 a 18 hectares em função do país) e com diferentes níveis tecnológicos, os produtores agrícolas familiares são responsáveis pela produção de uma média de 70% dos alimentos na maioria dos países¹⁸. Refira-se também que destes agricultores dependem, direta ou indiretamente, mais de 45 milhões de pessoas, nos países da Comunidade¹⁹.

Este sector é também o maior empregador na quase totalidade dos países. Esta importância relativa varia entre 60% a 84% (com exceção de Cabo Verde e Portugal)²⁰. Em metade dos países (Portugal - 63,7%; Moçambique - 65,2%; São Tomé e Príncipe - 50%; e Angola - 55%) as mulheres constituem a maioria da força de trabalho na agricultura. O quadro 4 apresenta algumas percentagens que ilustram a importância²¹ da agricultura familiar nos países da CPLP.

Quadro 4 – Importância relativa da agricultura familiar nos países da CPLP

Item	ANG	BRA	CV	GB	MO	PT	STP	TL
Número de explorações (%) (a)	97%	84%	79%	99%	99%	96%	nd	nd
Área (%) (b)	nd	24%	89%	73%	98%	56%	nd	nd
População ativa na agricultura (%) (c)	73,69%	19%	16,16%	82%	75%	9,29%	61%	84,17%
População ativa agrícola na agricultura familiar (%) 2006	nd	74%	95%	nd	nd	Nd	nd	nd
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%
Produção agrícola familiar na produção agrícola nacional (%) (d)	80%	38%	95%	90%	95%	57%	80%	nd

Elaboração própria. Fontes: Governos, FAOSTAT, COUNTRYSTAT, SOFA (FAO). Ver Anexo 1.
 Legenda: (a) Número de explorações de produtores familiares /número total de explorações; (b) % área cultivada total consoante dados disponíveis; (c) Conforme classificação nacional (Brasil e Portugal) e sector agrícola para demais países; (d) % Valor Bruto (VB) da Produção Agrícola Familiar/VB da Produção Agrícola Nacional no Brasil e em Portugal; nos demais países % média quantidades totais de alimentos produzidos e consumidos.

Refira-se, a título de ilustração, que em Angola de acordo com dados da Campanha Agrícola de 2010/2011 (Ministério da Agricultura) os produtores familiares são responsáveis por cerca de 80% de todos os alimentos produzidos, onde se evidenciam os cereais (milho, massango,

Portugal (2009) implicam uma área mínima (1 hectare) e (ou) um conjunto de produções/animais determinados. Esta regra pode eliminar um conjunto de atores potencialmente importantes para o objetivo da ESAN. Em Moçambique, em função dos critérios para classificação utilizados pelo Censo Agropecuário de 2009, entendeu-se incluir os médios produtores. Nos casos onde uma classificação relacionada com a dimensão da propriedade ou mão-de-obra utilizada não estava disponível (Angola, Timor-Leste, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe) optou-se por utilizar as informações rececionadas dos Governos desses países. Foram consideradas, também, as informações recebidas por parte de outros atores consultados no Fórum "online". Notar que a ausência de classificação em função da dimensão da propriedade verifica-se em todos os países onde a quase totalidade dos produtores explora áreas relativamente pequenas, o que expressa a pouca representatividade das explorações de maior dimensão (São Tomé e Príncipe, Timor-Leste).

¹⁸ Notar que no caso do Brasil e Portugal considera-se o valor da produção. No Brasil 60% dos alimentos da cesta básica provêm da agricultura familiar (www.ipea.gov.br/desafios - consulta em 18.11.12) e o Censo de 2006 refere que a agricultura familiar produzia 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 58% do leite, 59% dos suínos e 50% das aves. Não se obtiveram dados para Timor-Leste. Notar, contudo, que se considera normalmente que quase 100% das explorações naquele país são familiares.

¹⁹ Valor também conservador. Angola (13.212.000); Brasil (12.300.000); Cabo Verde (84.000); Guiné-Bissau (1.270.000); Moçambique (17.781.000); Portugal (793.000); São Tomé e Príncipe (95.000); Timor-Leste (895.000).

²⁰ Maioritariamente por limitações impostas pela exiguidade dos recursos naturais (Cabo Verde - 16%) e abandono da produção (Portugal - 9%).

²¹ O quadro não permite comparações entre os países e deve ser entendido como um retrato preliminar da importância dos produtores familiares.

massambala e arroz), raízes e tubérculos (mandioca, batata doce e batata rena), leguminosas e oleaginosas (feijão comum, feijão macunde ou frade, amendoim), frutas (banana, citrinos, mangas, ananás e abacates) e hortícolas (alho, cebola, tomate, repolho, cenoura, pimento e outras). Na Guiné-Bissau, segundo dados recebidos do Ministério da Agricultura (2012) 80% da população que se dedica à agricultura produz principalmente arroz e caju. A maioria dos agricultores não produz suficiente arroz para alimentar as suas famílias e este é um dos principais alimentos importados pelo país. O caju ocupa cerca de 333.000 ha e é o principal produto de exportação nacional. Contudo, a sua produção contribuiu para diversos problemas ambientais e sociais. A Guiné-Bissau dispõe de condições agroclimáticas muito favoráveis para a produção de outras frutas e de outras culturas tais como feijão, amendoim, mandioca, batata doce, óleo de palma, sésamo e várias frutas. Em Moçambique, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística relativos a 2005, a produção total nacional de arroz, milho, mexoeira, mapira, feijão "nhemba" e amendoim é praticamente coincidente com a produção destas culturas alimentares por pequenas e médias explorações. No Brasil, mesmo com pequena disponibilidade de área cultivável (24%), a agricultura familiar é responsável pela produção de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 34% do arroz, 58% do leite, 50% das aves e 59% dos suínos, entre outros produtos²². Em Cabo Verde, as principais culturas de sequeiro praticadas são o milho (único cereal produzido internamente), o feijão e o amendoim, constituindo as duas primeiras a base da dieta alimentar do país, e são praticadas em regime de subsistência. Estima-se que mesmo em anos de boa pluviometria e excelente produção agrícola o país só poderá satisfazer cerca de 20% das suas necessidades em termos de cereais. Apesar dos progressos registrados, o país continua a confrontar-se com um problema macroeconómico fundamental ligado a um desequilíbrio estrutural entre a produção nacional (que cobre apenas entre 5% e 15% das necessidades de consumo interno em função do produto considerado). Este desequilíbrio causa um défice permanente da balança de transacções correntes (BTC) e a economia depende fortemente das transferências dos imigrantes²³. A realização do potencial que estes produtores encerram é, assim, nada desprezível para a maioria dos países.

Vários estudos internacionais apontam no sentido da maior eficiência na utilização dos recursos por parte destes produtores, tendo aqui o fator trabalho (familiar) um papel relevante²⁴. Contudo, o fato é que estes são, normalmente, produtores cuja escala de operação é geralmente pequena para atrair a prestação de serviços que eles (ou elas) necessitariam para aumentar ainda mais a sua eficiência, de forma a participarem com maior relevância no abastecimento alimentar e no desenvolvimento dos territórios e países onde se localizam. Sabe-se também que as imperfeições do mercado e a ausência de políticas públicas coordenadas e adequadas comprometem a sua manutenção, já que na maioria dos casos não resolvem as suas dificuldades estruturais nem reduzem os seus custos de transação. Pelo contrário, estas tendem a favorecer, no curto e médio prazo, a sua exclusão²⁵.

²² Peraci, Adoniran (2011) *Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Familiar - Brasil*, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

²³ Silva, José Henrique Correia (2009). "*Importância da horticultura para a segurança alimentar em Cabo Verde*", Tese de Mestrado, ISA, Lisboa

²⁴ Ver por exemplo, Binswanger et al, 1993; Binswanger & Rosenzweig, 1986; e Berry & Cline, 1979; Delgado, 1996

²⁵ Não se dispõem de dados para todos os países mas refira-se que no Brasil (após vários anos com uma redução significativa no número de explorações e área explorada) o processo de abandono da produção por parte destes produtores foi limitado. Entre 1995/96 e 2006, de acordo com França et al (2009), verificou-se um aumento em 412.598 unidades, ou seja, um aumento de cerca de 10%. A área explorada reduziu cerca de 1%. No mesmo período, o VBP da produção familiar cresceu 61% em termos reais (descontada a inflação). Este crescimento foi bastante superior ao da agricultura patronal (47%). Também o valor médio produzido por área aproveitável foi 1.8 superior ao da agricultura designada por "empresarial". Em Portugal, segundo o Recenseamento Agrícola de 2009, de 1999 a 2009 as pequenas explorações reduziram drasticamente (até 1 ha menos 41%), enquanto as explorações com mais de 100 há aumentaram 6%. Ainda de acordo com a mesma fonte, cerca de dois terços da SAU é ocupada

Os Estados-membros da CPLP têm consciência dessa situação, tendo manifestado, nos inquéritos recolhidos para a elaboração da ESAN-CPLP, que este sector era a sua prioridade. Com efeito, a área de produção e transformação de alimentos pelos produtores familiares recebeu pontuação máxima (de 1 a 5) quer por Governos quer pelos demais atores. Referir que a segunda área mais pontuada foi a nutrição e a educação alimentar²⁶. Se outros motivos não o justificassem, seriam talvez suficientes as estimativas de crescimento demográfico relevantes para a maioria dos países²⁷ (exceção de Portugal), a crescente urbanização da população nos Estados africanos com maior crescimento económico²⁸ e a vulnerabilidade alimentar noutros países²⁹.

O papel das mulheres na agricultura, e em especial na agricultura familiar, é fundamental. No entanto, em muitos casos existe uma desigualdade de género na agricultura que se fosse eliminada produziria benefícios significativos para o sector agrícola e para a sociedade. Se as mulheres tivessem o mesmo acesso aos recursos produtivos que os homens, poderiam aumentar o rendimento das suas explorações em 20%-30%³⁰.

Um dos fatores-chave é o acesso à terra. Em Cabo Verde 50,9% dos proprietários de terra são mulheres. Em Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Timor-Leste, a lei reconhece direitos iguais a homens e mulheres, mas, na realidade, persistem práticas e costumes que limitam o acesso igualitário à terra para as mulheres.

O investimento público em agricultura e no desenvolvimento rural são fatores-chave para o fortalecimento da agricultura familiar.

Angola, no período de 2003-2009 dedicou uma média de 4,4% do orçamento nacional à agricultura. Nos últimos anos, o orçamento nacional cresceu significativamente, no entanto o investimento na agricultura não cresceu ao mesmo ritmo, pelo que diminuiu o seu peso relativo e se afastou da meta de 10% estabelecida na Declaração de Maputo. Importa referir que o investimento em infra-estruturas e equipamentos rurais tem sido muito importante nos últimos anos através do “Programa Municipal Integrado”. Para que este investimento produza todos os seus frutos é preciso incrementar as atribuições de recursos humanos e as suas capacidades.

O Brasil, desde os anos 90 do século XX e, especialmente na última década, tem desenvolvido programas e políticas com consideráveis dotações de recursos (humanos e financeiros) em investimento físico, em conhecimento, e em formação para a agricultura familiar.

Cabo Verde elaborou o “Programa Nacional de Investimento Agrícola” (PNIA) 2010-2015, no âmbito do CAADP, com um orçamento avaliado em 96 milhões de dólares por um período de cinco anos, dos quais cerca de 50% já foram mobilizados ou assegurados. É importante assinalar que o país desenvolveu uma série de sistemas de informação eficientes,

por explorações com 50 ha ou mais. Não se dispõem de dados para os demais países que estão, contudo, numa situação significativamente distinta já que a grande maioria dos produtores é de reduzida dimensão (São Tomé e Príncipe, Timor Leste, Cabo Verde e Guiné Bissau) ou o segmento de produtores de grande dimensão está, ainda, em conformação (Angola e Moçambique).

²⁶ Fonte: CPLP: Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP - parte I - Enquadramento; 2006. Disponível em <http://www.cplp.org/id-2419.aspx>; acesso em 10.11.12

²⁷ Angola (2,9); Cabo Verde (0,9); Guiné Bissau (2,1); Moçambique (2,3); Portugal (0,0), São Tomé e Príncipe (1,9) e Timor Leste (2,9). Fonte: The World Bank (http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW/countries?cid=GPD_2&display=default – acesso em 13.12.12)

²⁸ População urbana cresce cerca de 4% ao ano em Moçambique e Angola países com taxas de crescimento económico anuais de, respetivamente, 7% e 3% em 2010 e 2011. Fontes: World Bank (2012): <http://databank.worldbank.org> e UN (2010): <http://data.un.org/CountryProfile> ; acesso em 5.11.12.

²⁹ Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor Leste possuem, respetivamente, um índice de vulnerabilidade (importações alimentares/exportações de mercadorias) na ordem dos 665, 267 e 99. Fonte: FAO: SOFI 2012

³⁰ FAO (2011). “The State of Food and Agriculture 2010–2011: Women in Agriculture – closing the gender gap for development”

particularmente relacionados com estatísticas agrícolas e que abrangem os seguintes aspectos: agro-meteorologia; previsão e controlo de colheitas; dados de produção e estatísticas sobre a comercialização agrícola (nomeadamente comércio interno).

O “Plano Nacional de Investimento Agrícola” (PNIA) da Guiné-Bissau, desenvolvido no âmbito do CAADP, foi aprovado em Janeiro de 2011. O país tem atribuído uma pequena proporção do seu orçamento público à agricultura (em média 1,4% entre 2003 e 2009). Com uma população predominantemente rural e dotada de reduzido acesso a serviços (estima-se que 45% da população em idade escolar não frequenta a escola devido à falta de escolas e professores e à má qualidade da oferta existente), uma rede viária deficitária, e uma grande carência de sistemas de informação que permitam o planeamento e tomada de decisão devidamente informadas, o desenvolvimento da agricultura familiar enfrenta importantes obstáculos.

Moçambique, no período de 2003-2009, consignou em média 4,5% do orçamento nacional para a agricultura. O país está a avançar na mobilização de recursos internos e na capacidade do Estado para investir, sendo que as receitas do Governo subiram de 13,4% do PIB em 2005 para 17,8% em 2009³¹. Nesse ano, o orçamento total alcançou 32,9% do PIB, embora 45% do mesmo ainda dependa de fontes de financiamento externo, em grande parte não reembolsável. Em Dezembro de 2011, Moçambique assinou o “Pacto para o Desenvolvimento do Sector Agrário em Moçambique” no contexto do CAADP.

São Tomé, no período de 2003-2009, dedicou uma média de 6,7% do orçamento nacional à agricultura. Em Fevereiro de 2012 começou o processo de preparação do “Pacto CAADP”.

Timor-Leste alocou 7% do orçamento à agricultura. O “Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030” prevê até 2020 a irrigação de 70.000 ha para o cultivo de arroz e uma estratégia de intensificação de culturas inspirada na experiência da Índia.

Durante a fase de consultas, a falta de informação sobre a agricultura familiar foi identificada como um dos fatores limitadores da tomada de decisões, planeamento e investimento adequado, com especial destaque para os casos de Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Timor-Leste. A ausência de censos e de mecanismos fiáveis de informação desagregada e atualizada vai exigir um grande esforço de investimento, incluindo o reforço das capacidades existentes e a alocação constante de recursos adequados. Moçambique realizou um censo agrícola em 2009, mas é necessário reforçar a capacidade de recolha de informação atualizada e a gestão e utilização dos sistemas de informação.

Uma das principais saídas para este processo passa, também, pelo desenvolvimento dos sistemas de informação e das redes de assistência técnica e financeira, para aumentar o acesso dos produtores familiares às informações, serviços, ativos e mercados³². A consulta eletrónica realizada pela FAO sobre este tema, registrou uma ampla referência ao papel que as Estratégias Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, (aprovadas pelos diferentes Governos) poderiam ter na maior coordenação dos apoios necessários a estes atores. Isso implica analisar a possível participação dos produtores familiares em espaços de diálogo previstos nas referidas estratégias. A esse propósito refira-se que a consulta apontou que, com exceção de Brasil e de Portugal, o nível de organização dos agricultores é relativamente baixo (ainda que se denotem alguns progressos nos últimos anos), e na mesma medida, é escassa a sua participação atual na formulação de políticas públicas. Mesmo nos casos em que existe um grande número de organizações de produtores, verifica-se uma fraca capacidade de influenciar

³¹ Ministério da Planificação e Desenvolvimento (2011). “Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Moçambique 2010”, Moçambique

³² Por esse motivo, e em linha com os compromissos assumidos na ESAN, o CONSAN aprovou na sua primeira reunião, a criação de um Grupo de Trabalho sobre agricultura familiar.

as tomadas de decisão e a determinação das políticas públicas. A participação das mulheres nestes espaços é também reduzida, não tendo sido possível obter mais elementos sobre este importante aspeto.

Pelos motivos acima mencionados e tendo em conta a existência da ESAN-CPLP, as organizações que congregam uma parte muito relevante das pequenas associações e cooperativas de produtores, camponeses e trabalhadores rurais existentes a nível de cada país³³ avançaram recentemente (durante a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável realizada em 2012 no Rio de Janeiro), para a conformação da Plataforma de Camponeses da CPLP (ver membros no Quadro 5). Esta Plataforma, aberta a outras organizações, pretende assumir-se como um espaço de articulação entre as organizações representativas da agricultura familiar na CPLP. Um primeiro resultado da sua articulação, foi a mobilização e proposta de constituição do “Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar” no âmbito do CONSAN-CPLP. No curto prazo, esta Plataforma propõe-se ainda, trabalhar numa agenda de mobilização e empoderamento das mulheres rurais nas suas organizações e numa campanha nacional para 2014 (Ano Internacional da Agricultura Familiar). O Quadro 5 indica as organizações fundadoras da Plataforma. O envolvimento dos produtores familiares com outras organizações e grupos da sociedade civil será analisado mais em detalhe no ponto 2.1 - Participação das múltiplas partes interessadas na governança da SAN.

Quadro 5 – Organizações fundadoras da Plataforma de Camponeses da CPLP

País	Rede Nacional	Data Constituição	Número organizações	Número agricultores
Angola	UNACA - Confederação das Associações de Camponeses e Cooperativas Agropecuárias de Angola	1990	8302	736.596
Brasil	CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	1963	27 federações 4000 sindicatos	16.000.000
Guiné-Bissau	KAFO – Federação Camponesa da Guiné-Bissau	1996	10	23.454
São Tomé e Príncipe	FENAPA - Federação Nacional das Associações de Pequenos Agricultores	1997	72	2.900
Moçambique	UNAC – União Nacional dos Camponeses de Moçambique	1987	2122	86.000
Portugal	CNA – Confederação Nacional da Agricultura	1978	68	40.000

³³ No caso de Cabo Verde existem organizações de pequenos produtores em todas as ilhas do arquipélago, as quais são associadas da PONG's – Plataforma das ONGs de Cabo Verde.

PARTE II – A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA CPLP: ANÁLISE A NÍVEL NACIONAL

Esta parte analisa a situação atual dos países com relação aos elementos relevantes da governança da SAN, principal eixo da ESAN-CPLP e objetivo deste trabalho. A análise é efetuada tendo em conta alguns elementos de base para a formulação da ESAN-CPLP e também o previsto nas atuais estratégias nacionais de SAN, focando em particular os seguintes aspectos: i) participação das múltiplas partes interessadas; ii) quadro de políticas públicas; iii) arquitetura institucional; e iv) ambiente legal e político. Acreditamos que esta ordem de análise retrata melhor a construção progressiva de uma institucionalidade própria para a SAN e para a realização progressiva do DHAA nos Estados-membros³⁴.

2.1 A PARTICIPAÇÃO DAS MÚLTIPLAS PARTES INTERESSADAS NA GOVERNANÇA DA SAN

Sociedade civil

Na maioria dos Estados-membros da CPLP, 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. Uma condição e consequência desse processo foi a sua organização em grupos ou redes multi-temáticas para a SAN³⁵, as quais geraram e consolidaram demandas aos Governos para formulação e implementação das estratégias nacionais de SAN.

No Brasil, como se sabe, a maior capacidade de mobilização da sociedade civil resultou na emergência de um amplo movimento social contra a fome a partir de uma perspectiva de cidadania. Essa mobilização foi decisiva para a conformação de uma agenda política de SAN e para os avanços registados do ponto de vista institucional e de formulação das suas políticas públicas³⁶. Em Angola, a sociedade civil participou ativamente no processo de sensibilização do Governo para a importância de uma estratégia nacional de SAN³⁷. Esta foi aprovada em 2009, concomitantemente com uma mobilização governamental visando a organização no país da Conferência Regional da FAO para África (realizada em 2010) e a elevação do tema para a Secretaria de Assuntos Sociais da Presidência da República. Em São Tomé e Príncipe, a sociedade civil deu um contributo decisivo para a formulação do programa nacional de SAN, promovendo antecipadamente um debate público e apresentando, posteriormente, algumas propostas ao Governo³⁸. O mesmo aconteceu em Moçambique, onde a participação da sociedade civil foi importante para a realização de diagnósticos rápidos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, para a formulação e revisão da estratégia nacional de SAN

³⁴ A adaptação dos modelos de governança (e a realização de direitos) resultam de um processo de evolução e ruptura institucionais aos quais pode estar associada uma dinâmica de mobilização de determinados grupos sociais. Isto também sucede na maioria dos países da CPLP. Por esse motivo inicia-se a análise da governança (parte II deste trabalho) pela participação social.

³⁵ Apoiadas com recursos muito limitados desde 2004 pelo projeto "Construindo uma Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional" gerido pela ActionAid Internacional com financiamento da Comissão Europeia.

³⁶ Para um aprofundamento sobre o histórico de mobilização social no Brasil ver, entre outros, MALUF (2010).

³⁷ Ver resultados de seminário organizado na cidade do Lubango em 2007. Fonte:

http://www.ieham.org/html/docsCursos/Sistematizacao_Seminario_Lubango.pdf (acesso em 28.11.12)

³⁸ Ver, por exemplo, Relatório do Fórum de Políticas Públicas para a Agricultura e Segurança Alimentar e Nutricional, onde consta a proposta da sociedade civil entregue formalmente ao governo (ACTUAR, 2010).

e da estratégia de combate à pobreza e, mais recentemente, para a sensibilização e discussão de uma proposta de lei sobre o Direito à Alimentação atualmente em formulação³⁹.

O Quadro 6 identifica os grupos e redes multi-temáticas para a SAN existentes nos países da CPLP (ver também Anexo 2).

Quadro 6 – Redes multi-temáticas para a SAN existentes nos Estados-membros da CPLP

País	Rede Nacional	Data Constituição
Angola	Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional	2007
Brasil	FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	1998
Cabo Verde	Grupo de Trabalho na PONG's - Plataforma das ONGs de Cabo Verde	1996
Guiné-Bissau	RESSAN-GB – Rede para a Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau	2008
São Tomé e Príncipe	RESCSAN-STP – Rede da Sociedade Civil para Segurança Alimentar e Nutricional	2008
Moçambique	ROSA – Rede de Organizações pela Soberania Alimentar	2003
Portugal	ReAlimentar – Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional	2012
CPLP	REDSAN-CPLP – Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP	2007

Nos países onde foi já possível avançar ou consolidar o funcionamento de alguns mecanismos institucionais de diálogo e participação⁴⁰, em particular 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 demanda dos próprios Governos, designadamente através de consultas públicas.

No Brasil, por exemplo, a sociedade civil dispõe de 38 lugares no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), distribuídos pelas várias categorias de grupos vulneráveis: povos e comunidades tradicionais (4); povos indígenas (2); agricultura familiar, trabalhadores e reforma agrária (4); semi-árido (1); população negra (1); pessoas com necessidades especiais (1); centrais sindicais e entidades profissionais (3); redes nacionais com matriz religiosa (3); entidades de representação profissional e de estudos (1); redes e fóruns temáticos (10); pesquisadores (4); entidades de direito à alimentação (2); entidades empresariais (2).

Em Moçambique, a sociedade civil não dispõe de número de lugares atribuídos, embora participe nos diferentes grupos de trabalho que são conformados consoante as necessidades identificadas pelo Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN). Neste país é importante salientar que, de acordo com o Governo, se prevê que a sociedade civil, o sector privado e as instituições de ensino superior deverão integrar no futuro um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN).

No caso de Timor-Leste, o processo de revisão dos estatutos do Comité Nacional de Segurança Alimentar (CNSATL) contempla a participação da sociedade civil, embora apenas através de grupos técnicos e não na sua assembleia.

³⁹ Para informação detalhada sobre a mobilização da rede da sociedade civil em Moçambique ver o recente estudo sobre o histórico de mobilização (ROSA 2012).

⁴⁰ Estes mecanismos serão descritos mais adiante no ponto relativo à arquitetura institucional.

As estratégias nacionais de SAN aprovadas em Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau dão indicações no sentido de se avançar para a constituição de espaços institucionais de diálogo a nível nacional com participação social. Contudo, apenas no caso de Angola são mencionados critérios para a participação da sociedade civil no futuro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), designadamente: representação da diversidade de público-alvo; garantia do equilíbrio de género; representação da diversidade religiosa; e representação de sindicatos⁴¹.

Para além do campo específico da SAN, é importante sublinhar que em vários países a sociedade civil, na medida das suas possibilidades, participa noutros espaços a nível nacional, tais como conselhos consultivos ou grupos de trabalho sectoriais. Estes são os casos, por exemplo, do Conselho Consultivo de Desenvolvimento Rural vinculado ao Ministério da Agricultura no caso de Angola, do Grupo de Trabalho para Plano Multi-sectorial para Redução da Desnutrição Crónica (GTPMRDC) em Moçambique, ou do Grupo Temático de Segurança Alimentar e Nutricional (GTSAN) na Guiné-Bissau. Contudo, a especificidade sectorial e a pouca relevância política destes espaços de diálogo limita o diálogo e a participação do ponto de vista da consequência das propostas apresentadas e debatidas.

Pese embora a crescente capacidade de mobilização e intervenção a nível nacional, subsistem ainda muitas debilidades no que se refere à participação efetiva por parte da sociedade civil no diálogo sobre políticas públicas na maioria dos países. Em termos gerais, os maiores problemas são: i) inexistência formal ou não funcionamento dos espaços regulares para esse diálogo; ii) deficientes capacidades técnicas para coordenar posições e trabalhar temas transversais à SAN, direito à alimentação adequada e agricultura familiar; iii) deficientes mecanismos de comunicação e visibilidade; iv) dificuldade de acesso a recursos mínimos para coordenação do trabalho entre as diversas organizações; e v) instabilidades políticas e governativas em alguns países.

Procurando trabalhar conjuntamente no sentido de reduzir alguns destes problemas, estas redes nacionais convergiram, a nível regional, na Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (REDSAN-CPLP)⁴². Esta rede regional é um espaço de articulação que reúne todas as redes e grupos de trabalho nacionais congregando cerca de 400 organizações, incluindo: associações de agricultores, pescadores, mulheres, consumidores, pessoas com HIV/SIDA, organizações de base comunitária, e ONG nacionais e internacionais, entre outras. A REDSAN-CPLP participou na formulação da ESAN-CPLP contribuindo com recomendações específicas relativamente à incorporação do direito à alimentação e à priorização da agricultura familiar, bem como à necessidade de se aprofundar o processo de construção de mecanismos de diálogo e participação em todos os países.

As organizações de produtores familiares participam também nas redes nacionais de SAN e na REDSAN-CPLP. A mobilização de outros grupos específicos da sociedade civil, como por exemplo a “Plataforma de Camponeses da CPLP” ou a recente a constituição do “Fórum da

⁴¹ A estratégia de Angola menciona ainda que a representação da sociedade civil no futuro CONSAN deverá ser feita tomando-se em consideração a integração dos seguintes segmentos de especialização sócio-económica: Apoio à Criança; Defesa do Consumidor; Causa solidária; Associações e Cooperativas de Camponeses; Especialistas e pesquisadores; Portadores de necessidades alimentares especiais; Profissionais da SAN; Autoridades Tradicionais; Associação dos Produtores Industriais; Entidades de defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada; Rede Mulher; Classe empresarial.

⁴² Desde a sua constituição no ano de 2007, a REDSAN-CPLP tem centrado a sua atuação nos seguintes eixos: i) ações de intercâmbio e troca de experiências entre os diferentes países, aumentando o nível de informação e conhecimento sobre a temática da SAN, da soberania alimentar e do direito à alimentação; ii) concertação de esforços ao nível de cada país e entre os vários países no sentido de articular as organizações interessadas em trabalhar conjuntamente esses temas, através de um trabalho em rede; iii) realização de ações de incidência e advocacia política de forma solidária nos respectivos espaços nacionais; iv) concertação de ações a nível regional e internacional, com particular atenção à CPLP, Nações Unidas, União Europeia, entre outros. Para mais informações sobre a REDSAN-CPLP consultar www.redsan-cplp.org.

Mulher Rural” (anunciado durante a última reunião do CONSAN-CPLP), tem-se igualmente gerado no interior destas redes.

Do ponto de vista regional, para além da REDSAN-CPLP e existem outras articulações regionais ativas cujo trabalho pode também ser relevante no quadro da participação da sociedade civil. A “Rede CPLP Ambiente e Território” e a “Rede Saúde CPLP” são exemplos. Para procurar que estes processos se reforcem mutuamente, a ESAN-CPLP previu o estabelecimento de um “Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil no CONSAN-CPLP”, o qual, com base num processo autónomo, indicará e facilitará a participação dos representantes da sociedade civil no CONSAN-CPLP e nos seus grupos de trabalho. A sociedade civil está a desenvolver esforços visando a criação de um grupo de trabalho da CPLP no “Mecanismo de Participação da Sociedade Civil no Comité Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas”.

A maior preocupação transmitida pelos representantes do Mecanismo regional é a ausência de recursos, até ao momento, para garantir melhores capacidades institucionais a nível nacional e de participação da sociedade civil nos vários níveis de intervenção.

Outros atores

De acordo com os participantes previstos nos estatutos do CONSAN-CPLP, consideramos as universidades, o sector privado, o poder local e os parlamentares.

Na generalidade dos países é notório que as universidades têm tendência a uma intervenção no contexto de solicitações específicas ou sectorializadas, com exceção do Brasil onde estas se encontram já integradas (enquanto centros de competência e em parceria com outras entidades) nos espaços de participação existentes. Ao nível regional, a Universidade de Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB) do Brasil dedicou recentemente esforços para a construção de uma rede de instituições de ensino superior da CPLP. Também neste campo a REDISA - Rede de Educação, Informação e Cidadania para a Segurança Alimentar na CPLP - tem procurado, desde há alguns anos, ligar várias universidades e indivíduos (com trabalho nesta área) nos Estados-membros.

A ESAN-CPLP previu um “Mecanismo para Facilitação da Participação das Universidades e Instituições de Ensino Superior no CONSAN-CPLP”. Este mecanismo que será facilitado no quadro das Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP) procurará promover a união de esforços por parte das articulações existentes, configurando, na prática, um grupo de trabalho mobilizador da capacidade técnica e científica nestas áreas ao nível de todos os países.

Relativamente ao sector privado, poderá dizer-se que a sua participação formal é inexistente na grande maioria dos países. Em Portugal, contudo, verifica-se uma ligação profícua entre diversos agentes deste sector e a iniciativa dos Bancos alimentares contra a fome. Seguindo uma tendência global, pode dizer-se que este grupo constrói, com relativa maior facilidade, canais próprios para influenciar as políticas públicas. Procurando aumentar a sua participação formal a nível nacional e regional, a ESAN-CPLP aprovou também a constituição de um mecanismo específico para esse efeito, cabendo à “Confederação Empresarial da CPLP” a sua facilitação. Nos países de África, a experiência e os processos desenvolvidos em alguns países a propósito da discussão dos “Pactos para o Desenvolvimento da Agricultura no Contexto do CAADP” podem fornecer uma base para a articulação do sector privado na implementação da ENSAN e na governança da SAN.

O poder local está envolvido a nível nacional nos países onde a construção descentralizada de sistemas de governança está mais avançada. Isto verifica-se maioritariamente em Angola, em Moçambique e no Brasil no quadro de ações diretamente ligadas à SAN e em todos os países no quadro de ações indiretamente relacionadas (exemplo, Planos de Luta contra a Pobreza). A ESAN-CPLP prevê a participação do poder local no CONSAN, mas ainda não existem diretrizes para o efeito.

Uma referência aos parlamentares. Na maioria dos países existem contactos frequentes entre parlamentares e as estruturas de gestão ou de vinculação da SAN. Tal não significa que o potencial desta relação (visando, por exemplo, a elaboração de legislação de suporte) esteja devidamente aproveitado, com exceção do Brasil. Nesse sentido a ESAN-CPLP prevê o reforço desta relação no quadro do CONSAN. Tal como para o poder local, não existem ainda diretrizes para sua materialização. Refira-se, contudo, que a CPLP possui uma Assembleia Parlamentar para dinamizar este processo a nível nacional e também a nível regional.

Será relevante mencionar que a interação destes atores no quadro da ESAN-CPLP potenciou também o estabelecimento de iniciativas conjuntas. Um exemplo foi o lançamento do “Observatório para o Direito Humano à Alimentação na CPLP”, iniciativa em implementação por um conjunto de universidades dos Estados-membros e pelas redes da sociedade civil parceiras da REDSAN-CPLP⁴³.

Para concluir, pode referir-se que a participação nacional dos múltiplos atores na governança da SAN nos países da CPLP dá-se ainda de forma deficiente. O exemplo da sociedade civil organizada em redes temáticas para a segurança alimentar e nutricional é uma oportunidade para ultrapassar os moldes de participação atuais que se caracterizam por serem mais por consulta, incentivos ou de forma funcional, do que de forma interativa e como um direito (PRETTY, 1996). Sem prejuízo de outras explicações e das dificuldades próprias de cada grupo específico de atores, verifica-se que a inexistência ou o não funcionamento regular de mecanismos previstos para esse diálogo a nível nacional é um dos principais entraves, já que estimularia a construção de capacidades a todos os níveis.

Ao nível regional, sobressai como maior oportunidade a existência e nível organizativo de uma rede regional multi-temática da sociedade civil e a aprovação dos diversos mecanismos institucionais para participação. Como maiores desafios menciona-se a existência de algumas indefinições relativamente aos demais mecanismos para participação (parlamentares, poder local) e a necessidade de recursos para garantir a finalização da constituição e funcionamento dos demais (sociedade civil, universidades e sector privado).

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNANÇA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Caberia neste ponto fazer uma breve revisão conceitual introdutória. O conceito de Segurança

⁴³ O Observatório pretende afirmar-se como um centro de excelência para a informação e análise de políticas públicas sob a perspectiva do Direito à Alimentação, direcionado para os atores de desenvolvimento implicados na luta contra a fome e promoção da segurança alimentar e nutricional no espaço da CPLP. As seguintes organizações fazem parte do grupo fundador: Universidade do Lúrio (Moçambique); ACTUAR – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento (Portugal); Universidade Agostinho Neto (Angola); CERESAN - Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil); CES - Centro de Estudos Sociais (Portugal); IHMT - Instituto de Higiene e Medicina Tropical (Portugal); FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz (Brasil); ESAC - Escola Superior Agrária de Coimbra (Portugal).

Alimentar e Nutricional resulta e está em evolução, acompanhando a dinâmica do sistema agro-alimentar global, procurando, cada vez mais, responder às causas estruturais da fome. Na década de 70 o conceito acompanhava a noção de que a humanidade enfrentava o perigo global de uma escassez de alimentos, o que implicava a incorporação a nível nacional de aspetos inerentes à "segurança alimentar nacional" (constituição de reservas de cereais, quotas de importação e exportação, ajuda alimentar e sobretudo, as técnicas agrícolas para aumentar a irrigação e a tecnologia). A principal dimensão considerada era, portanto, o aumento de produção, que é uma das componentes da disponibilidade de alimentos. A visão anterior foi modificada após a década de 80, passando-se a valorizar crescentemente⁴⁴ a segurança alimentar sobre uma perspetiva de direitos humanos, implicando uma crescente valorização de outras dimensões, tais como o acesso aos alimentos e sua utilização. A definição de segurança alimentar e nutricional (SAN) acordada pelos Estados-membros na Conferência Mundial da Alimentação (Roma, 1996) refere que *"Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, de forma permanente, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável"*.

Tal como se encontrava definida, verifica-se que a SAN possui um carácter multidimensional. As suas principais dimensões são:

Disponibilidade – Refere-se à existência de uma quantidade suficiente de alimentos de qualidade adequada para atender às necessidades de consumo da população, e que é fornecida através da produção doméstica (agricultura, pecuária, pesca), importação (incluindo a ajuda alimentar), ou outras ações de provimento alimentar; Acesso – Refere-se à capacidade dos indivíduos para adquirir alimentos apropriados a uma dieta nutritiva por meio de recursos adequados; Utilização – Refere-se ao cumprimento dos requisitos nutricionais mínimos, e diz respeito também à utilização dos alimentos através de uma dieta adequada, água potável, saneamento e cuidados de saúde; e, por último, a Estabilidade – Refere-se à disponibilidade e acesso estável aos alimentos e a uma alimentação adequada durante todo o ano.

Estas dimensões são funcionais numa perspetiva analítica, mas limitadas para o estabelecimento de um quadro coerente de responsabilidades políticas e operacionais, assim como para os respetivos mecanismos de governança. A utilização de abordagens baseadas no Direito Humano à Alimentação Adequada pode revelar-se nesse sentido mais operacional. Estas têm a sua origem no Artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O conteúdo normativo deste direito é estipulado pelo Comentário Geral Nº 12 emitido em 1999 pelo Comité de Direitos Económicos e Sociais da ONU, segundo o qual *"O Direito Humano à Alimentação Adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em conjunto, tem acesso físico e económico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção"*. O significado de **adequação** presente nessa definição remete, por exemplo, para saber-se se os alimentos são seguros (livres de contaminação), têm qualidade nutritiva, oferecem uma dieta diversificada, são obtidos através de práticas produtivas sustentáveis ou respeitam a diversidade cultural e religiosa.

Reconhecendo a importância de se apontarem caminhos visando a hierarquização (financeira e no tempo) das diferentes opções de intervenção para realização do DHAA (sobretudo com

⁴⁴ O trabalho de Amartya Sen (1981), "Pobreza e Fomes", trouxe contribuições importantes para este debate.

escassez de recursos financeiros e de meios humanos), os chefes de Estado e de Governo concordaram em convidar a FAO (na Cimeira Mundial da Alimentação+5 realizada em Roma em 2002) para, em colaboração com todas as partes interessadas, elaborar um conjunto de diretrizes para apoiar os seus esforços de realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada em cada contexto nacional. Por esse motivo, em 2004 (e após um longo período negocial entre os Estados-membros da FAO), foram acordadas as *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. Estas contêm um conjunto de referências⁴⁵ para ajudar os esforços dos países em vista da realização progressiva desse direito. Essas diretrizes não estabelecem obrigações que vinculem juridicamente os Estados, mas são um instrumento importante para ajudar a realizar o direito à alimentação com base em modelos adequados.

A gradual evolução das abordagens baseadas no DHAA contribuiu para uma maior visão sobre as políticas públicas mais adequadas no contexto de um sistema alimentar nutricional cultural. Esta valorização crescente dos aspetos culturais da alimentação decorre também do conceito de soberania alimentar, o qual surge na década de 90 impulsionado pelos movimentos sociais no contexto da progressiva internacionalização e concentração na economia agro-alimentar global, concomitantemente com a redução da capacidade dos países elaborarem e implementarem autonomamente as suas políticas agro-alimentares. Não será demais recordar que, como refere Maluf (2010), "*a recente crise*⁴⁶ *deu origem à re-emergência de um padrão de regulação nacional da questão agro-alimentar, no qual os Estados nacionais e seus instrumentos de política comercial e de apoio à produção doméstica voltam a cumprir papel ordenador no contexto nacional. Alguns países podem ou são capazes de seguir na direção de implementar programas próprios por terem institucionalidade, tradição de políticas públicas e recursos para tanto, mas muitos outros não*".

A soberania alimentar volta a colocar o Estado nacional e os pequenos produtores no centro dos processos de desenvolvimento e da própria SAN. O conceito tem, muito resumidamente, quatro pilares fundamentais: o Direito Humano à Alimentação Adequada; o acesso a recursos produtivos; um modelo agro-ecológico de produção e distribuição dos alimentos; e a existência de mercados agrícolas mais justos. Não caberia neste documento efetuar também uma análise mais aprofundada sobre estes conceitos. O objetivo é somente demonstrar a evolução recente e procurar situar mais claramente a abordagem de SAN utilizada em cada Estado-membro da CPLP.

A maioria dos países da CPLP formulou, com o apoio da FAO, as suas estratégias nacionais para a SAN, as quais adotaram uma definição de SAN holística e abrangente com base na definição veiculada pela Conferência Mundial da Alimentação de 1996. O quadro 7 resume as estratégias atualmente em vigor nos países da CPLP (ver também Anexo 3).

⁴⁵ 1 - Democracia, boa gestão pública, direitos humanos e o Estado de direito; 2 - Políticas de desenvolvimento económico; 3 - Estratégias; 4 - Sistemas de mercado; 5 - Instituições; 6 - Partes interessadas; 7 - Marco jurídico; 8 - Acesso a recursos e bens; 8A - Trabalho; 8B - Terra; 8C - Água; 8D - Recursos genéticos para a alimentação e a Agricultura; 8E - Sustentabilidade; 8F - Serviços; 9 - Segurança dos alimentos e proteção ao consumidor; 10 - Nutrição; 11 - Educação e conscientização; 12 - Recursos financeiros nacionais; 13 - Apoio aos grupos vulneráveis; 14 - Redes de proteção; 15 - Ajuda alimentar internacional; 16 - Catástrofes naturais e provocadas pelo homem; 17 - Monitoramento, indicadores e marcos de referência; 18 - Instituições nacionais de direitos humanos; 19 - Dimensão internacional.

⁴⁶ O autor refere-se à crise no preço dos alimentos.

Quadro 7 – ESTRATÉGIAS NACIONAIS E MECANISMOS DE COORDENAÇÃO PARA A SAN EXISTENTES E OU PREVISTOS NOS PAÍSES DA CPLP

	Instrumento de Política	Data de Aprovação
Angola	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN)	2009
Cabo Verde	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) e Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)	2004
Moçambique	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN)	2007 (revisão)
Guiné-Bissau	Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)	2007 (ainda não aprovado)
São Tomé e Príncipe	Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	2012
Timor-Leste	Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)	2005
Brasil	LOSAN Plano Nacional de SAN	2006 2011
CPLP	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP)	2011

Quadro 8 – DEFINIÇÃO DE SAN ADOTADA PELOS PAÍSES DA CPLP NAS SUAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SAN

Angola	<i>"Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, de forma permanente, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável."</i>
Brasil	<i>"A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, económica e socialmente sustentáveis."</i>
Cabo Verde	<i>"Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm a todo momento acesso físico e económico a alimentos sãos e nutritivos para satisfazerem as suas necessidades alimentares a fim de levarem uma vida sã e ativa."</i>
São Tomé e Príncipe	"Todos os seres humanos têm, em todos os momentos, acesso físico e económico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades energéticas e preferências alimentares, a fim de levar uma vida ativa e saudável."
Guiné-Bissau	"Todos os seres humanos têm, em todos os momentos, acesso físico e económico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades energéticas e preferências alimentares a fim de levar uma vida ativa e saudável."
Moçambique	<i>"A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) refere-se à realização do direito de todas as pessoas ao acesso físico e económico, sustentável e a todo o momento, a uma quantidade suficiente de alimentos adequados, inofensivos, nutritivos e aceitáveis no contexto cultural determinado, para satisfazer as necessidades e preferências alimentares, a fim de levar uma vida ativa e saudável."</i>
Timor-Leste	<i>"Todas as pessoas devem ter, em todas as ocasiões, acesso físico e sócio-económico a uma alimentação suficiente, sã e nutritiva de acordo com as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para que tenham uma vida ativa e saudável."</i>

Como se vê no Quadro 8, com exceção do Brasil (que assume uma definição mais recente), em todos os outros países a definição adotada nas estratégias foi a aprovada na Conferência Mundial da Alimentação de 1996⁴⁷. A maioria dos Estados define também os respetivos planos de ação em função das dimensões clássicas da SAN: disponibilidade; acesso; utilização e estabilidade. Verifica-se que esta multidimensionalidade é uma característica comum em todas as estratégias com exceção na Guiné-Bissau⁴⁸. Esta abordagem implica a construção de uma intervenção coordenada de vários sectores do Governo, razão pela qual a opção pela inter-sectorialidade está prevista como componente da respetiva governança. Ela é contudo menos evidente na Estratégia da Guiné-Bissau e no Plano de São Tomé e Príncipe. No Brasil, e coerentemente com a utilização de uma abordagem de SAN que integra elementos do DHAA⁴⁹ e da soberania alimentar, a opção política e técnica para a governança foi por uma maior inter-sectorialidade. Essa característica do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) do Brasil responde ao objetivo da Política Nacional de SAN (PNSAN) de implementar ações integradas envolvendo diversos atores e sectores (saúde, educação, agricultura, economia, meio ambiente, etc.) fazendo dela uma “política de políticas”- Maluf (2010). O Anexo 4 procura ilustrar esta relação a partir das estratégias consultadas em cada país.

Pode dizer-se que ao nível das políticas especificamente elaboradas para a SAN, todos os países apresentam como oportunidade uma visão holística e uma abordagem multi-sectorial que se traduz num número crescente de ações cobrindo todas as dimensões de SAN, implementadas por vários órgãos sectoriais do Governo. Verificam-se, contudo, alguns desafios para o futuro: em primeiro lugar na incorporação de alguns princípios importantes para o DHAA. No caso das estratégias existentes, por exemplo, esta verificação foi efetuada utilizando sete princípios conhecidos pela sigla PANTHER⁵⁰. O resultado pode ser visualizado no Anexo 5 e evidencia algumas limitações gerais, mas com particular incidência para Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste; em segundo lugar, nota-se a relativa ausência de programas integradores, abarcando as principais dimensões da SAN; em terceiro lugar, a prioridade dada à governança não se traduz, na maioria dos casos, em ações específicas para o seu reforço com a participação efetiva dos produtores familiares. De fato, todas as estratégias reconhecem a importância da existência de mecanismos de coordenação política, técnica e também de diálogo (inclusivamente descentralizado), mas a prioridade para este item nos planos revistos (em termos de ações concretas para sua implementação ou de percentagem do orçamento alocado) é, em geral, reduzida. Isto constitui um desafio para a governança e para um apoio mais efetivo à produção familiar⁵¹.

Em todos os países, por exemplo, a intensificação da produção de alimentos com base nos “pequenos produtores” é um dos eixos fundamentais (quase único em alguns países) na dimensão “disponibilidade”. Por esse motivo, e visando a captação de recursos internacionais que as Estratégias (regra geral) não permitiram, esta componente vai sendo integrada, nos

⁴⁷ Portugal adoptou também a definição veiculada pela FAO.

⁴⁸ O documento da Guiné Bissau não inclui a dimensão da utilização. Eventualmente um lapso. Refira-se que os documentos relativos às Estratégias para este país e para São Tomé e Príncipe estão em língua francesa. Desconhece-se a existência de traduções a nível nacional.

⁴⁹ Art. 2o Fica instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, com o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3o da Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional. DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.

⁵⁰ Estes princípios são conhecidos pela sigla inglesa PANTHER referindo-se às iniciais de Participação, Prestação de Contas, Não-discriminação, Transparência, Dignidade Humana, Empoderamento, Estado de Direito.

⁵¹ Refira-se que todas as estratégias incluem os “pequenos” agricultores, pescadores artesanais e os aqualcultores de pequena dimensão, sem contudo precisar a classificação.

países africanos, nos planos nacionais apresentados para financiamento aos doadores, no quadro do “Programa Detalhado de Desenvolvimento Acelerado da Agricultura Africana”. Como aspeto comum saliente-se a prioridade para o fornecimento de fatores de produção, incluindo sementes, para as pequenas infra-estruturas de armazenagem e processamento de alimentos e o apoio técnico. A cadeia de mandioca, frutas, legumes e a aquacultura figuram na maioria dos países.

Contudo, um modelo de governança com reduzida coordenação inter-sectorial (e muitas vezes intra-sectorial), e também sem participação dos produtores familiares, aumenta a possibilidade de apropriação dessas medidas por outros atores, reduzindo a eficácia das mesmas. Também não favorece o reforço do associativismo e cooperativismo, o que contribuiria para a redução de alguns custos de transação relevantes, em particular (mas não só) do crédito.

Outras componentes fundamentais para os produtores familiares⁵² (já que estes são também, consumidores e um dos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar) poderiam estar integradas em ações ou programas transversais comuns. Existiriam vários exemplos, mas refiram-se apenas as ações relacionadas com a educação, o acesso aos recursos naturais, serviços, crédito e até melhorias sanitárias.

Numa abordagem operacional que utilize o DHAA, a dimensão da disponibilidade de alimentos encerra não apenas a sua produção mas também o acesso a recursos naturais, a elaboração, a conservação, a distribuição, a comercialização e o consumo de alimentos "saudáveis". Repare-se ainda que sob a perspetiva do DHAA, as ações (e orçamentos) para a componente da intensificação da produção agrícola (via aumento de consumo de fatores de produção), poderiam estar articuladas e integradas com o acesso/utilização dos alimentos no que poderia vir a constituir o início de uma renovada política de abastecimento alimentar:

Apresentam-se de seguida alguns exemplos:

- A coordenação entre ações de aumento da produção familiar com ações de melhoria nutricional da alimentação fornecida nas escolas;
- A coordenação entre ações de aumento da produção familiar e iniciativas de transferência direta ou indireta de renda, programas de apoio alimentar a grupos mais vulneráveis (previstos em quase todas as estratégias);
- A coordenação entre ações de aumento da produção familiar e a constituição de reservas alimentares (igualmente mencionadas em muitas estratégias).

Apenas para ilustrar esta questão, refira-se que em São Tomé e Príncipe, por exemplo, o “sub programa 3 - Melhoria da Alimentação nas Escolas”, prevê ações visando o fornecimento de peixe aos alunos, recuperação de cantinas e restaurantes escolares e a possibilidade de se elaborarem contratos com produtores para esse efeito. Cabo Verde no seu programa “Acesso económico aos bens alimentares e aos serviços sociais básicos às populações” prevê, entre outras ações, fornecer uma refeição quente (por dia) nas Escolas. A estratégia de Angola prevê um conjunto significativo de ações: estabelecer um programa de reservas estratégicas de emergência, distribuir cestas básicas e bens essenciais aos grupos vulneráveis e população carente, promover programas de transferência de renda, e expandir e descentralizar o “Programa Merenda Escolar” com aquisição local de alimentos, entre outros. Pretende

⁵² Os pequenos produtores figuravam como um dos principais grupos vulneráveis à insegurança alimentar nos países da CPLP aquando da realização do diagnóstico da ESAN-CPLP. Ver Segurança Alimentar e Nutricional e Direito à Alimentação nos Países da CPLP. Diagnóstico de Base. 2011.

também adequar os “Programas de Merenda Escolar” aos hábitos alimentares, promovendo a absorção e valorização da produção local, bem como a construção de cozinhas nas escolas. Angola prevê ainda estabelecer um programa de reservas do Estado (bancos locais e regionais de alimentos), definir preços indicativos mínimos de referência e melhorar a difusão de informação sobre preços e aplicar medidas de salvaguarda com vista à proteção da produção nacional. Moçambique também refere os fornecimentos de alimentos às escolas e outros consumos institucionais, assim como a constituição de reservas de alimentos.

Em resumo, o maior desafio nesta área não será tanto o de discutir a importância do aumento da produção por parte dos produtores familiares, ou até o conjunto de ações previstas nas demais dimensões da SAN para apoio, por exemplo, aos grupos mais vulneráveis. O desafio será, talvez, o de ligar operativamente estes processos como previsto nas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*⁵³. Isto será mais exequível através do reforço dos mecanismos de coordenação e participação existentes e de iniciativas piloto adaptadas à realidade de cada país.

Uma observação fundamental deve fazer-se. Se em todos os países existem políticas específicas para a SAN traduzidas nas estratégias analisadas isto não significa, obviamente, que as últimas sejam as únicas políticas e instrumentos com possível impacto nos produtores familiares e no tema de do Direito Humano à Alimentação Adequada. Uma noção de alguns dos programas em curso é contudo indicativa da forte ligação que o tema de SAN tem nos países da CPLP (em particular nos africanos mas também em Timor-Leste) com as políticas de combate à pobreza⁵⁴. Para ainda finalizar este ponto será relevante referir o Brasil e Portugal, países que pelas suas características possuem uma situação mais particular no contexto da ESAN-CPLP. O Brasil possui, sem dúvida, nas últimas décadas, uma trajetória impressionante neste domínio da segurança alimentar e nutricional e do DHAA.

Com a mobilização de uma parte muito substancial de uma sociedade liberta da ditadura militar, colocou-se a segurança alimentar e nutricional e o DHAA como políticas de Estado e como base de um projeto mais amplo de desenvolvimento do país num cenário de

⁵³ **Diretriz 14.2** -Os Estados e as organizações internacionais deveriam considerar as vantagens de recorrer à aquisição local em relação à assistência alimentar, com o objetivo de articular as necessidades nutricionais das pessoas afetadas pela insegurança alimentar com os interesses comerciais dos produtores locais; **Diretriz 14.3** -Apesar do desenho das redes de proteção social e alimentar depender da natureza da insegurança alimentar, dos objetivos, do orçamento, da capacidade administrativa existente e das circunstâncias locais, tais como o nível de abastecimento de alimentos e os mercados locais de produtos alimentícios, os Estados deveriam, não obstante, assegurar que essas redes sejam orientadas de maneira adequada às pessoas necessitadas e respeitem o princípio de não discriminação ao estabelecer os critérios de seleção; **Diretriz 14.4** - Os Estados deveriam adotar disposições, na medida em que assim o permitam os recursos, no sentido de que qualquer medida de caráter económico ou financeiro que tenha, provavelmente, um efeito negativo sobre os níveis existentes de consumo de alimentos dos grupos vulneráveis, seja acompanhada do aprovisionamento de redes eficazes de segurança alimentar. As redes de segurança deveriam ser vinculadas a outras intervenções complementares dirigidas a promover a segurança alimentar no longo prazo; **Diretriz 14.5** - Nas situações em que se houver determinado que os alimentos desempenham uma função apropriada nas redes de segurança, a assistência alimentar deveria preencher o vazio entre as necessidades nutricionais da população afetada e a sua capacidade de satisfazê-las por sua própria conta. A assistência alimentar deveria ser proporcionada com a maior participação possível dos beneficiários e deveria consistir em alimentos nutricionalmente adequados e inócuos, tendo em conta as circunstâncias, tradições alimentares e culturas locais.

⁵⁴ **Angola** (Estratégia Nacional de Combate à Pobreza; Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza; Programa Água para Todos); **Cabo Verde** (Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza, Programa Nacional de Investimento Agrícola); **Guiné-Bissau** (Carta de Política de Desenvolvimento Agrário, Programa Nacional de Investimento Agrícola, Política Nacional de Alimentação e Nutrição); **Moçambique** (Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário, Plano de Ação Multissetorial para a Redução da Desnutrição Crónica, Plano de Contingência aos Desastres Naturais, Estratégia Nacional de Proteção Social Básica, Plano Estratégico Nacional para o Combate ao HIV/SIDA); **São Tomé e Príncipe** (Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, Carta Atualizada da Política Agrícola, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Plano Nacional de Investimento Agrícola); **Timor Leste** (Promoção de um Desenvolvimento Equilibrado e da Redução da Pobreza).

crescimento económico. Com isto, e apesar de contar ainda com um número significativo de subnutridos, transformou-se estruturalmente a situação de milhões de pessoas e, justificadamente, tornou-se uma referência mundial na área de segurança alimentar e nutricional. Subsistem inúmeros desafios internos ao nível da descentralização do sistema nacional erigido para a SAN e na luta contra a pobreza em geral, cuja análise também não caberia neste trabalho. Por estes motivos e pelo património eco-cultural que partilha com os Estados Africanos membros da CPLP, o Brasil poderá ser uma referência importante.

As principais políticas, programas e ações de SAN que fazem parte desse contexto são o **Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)** e o **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, os quais representam ações essenciais de apoio financeiro, crédito para a agricultura familiar no Brasil e iniciativas no sentido de articular gastos públicos com alimentação e a produção local da agricultura familiar, de modo que os programas que visam garantir o direito humano à alimentação possam também ser geradores de desenvolvimento local. O Programa de Aquisição de Alimentos adquire alimentos diretamente do agricultor familiar com isenção de licitação desde 2003.

No que diz respeito à renda e condições de vida, destacam-se o **Programa Bolsa Família (PBF)** - **Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome** - e o **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** - **Ministério do Desenvolvimento Social**. Em relação ao acesso à alimentação adequada cita-se o **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, programa que atua promovendo a saúde e a alimentação adequada e saudável nas escolas públicas a partir de uma abordagem baseada nos Direitos Humanos e que torna obrigatória a compra de 30% dos alimentos à produção familiar. O Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar consolidaram-se nos últimos anos como políticas estratégicas no combate à fome.

Destaca-se ainda o **Programa Acesso à Alimentação**. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com Estados, Municípios e organizações da sociedade civil, tem implantado no

Brasil um conjunto de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como os Restaurantes Populares, os Bancos de Alimentos e as Cozinhas Comunitárias.

Em relação à saúde e acesso a serviços de saúde, destaca-se a **Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)**. Tal política é referência para o desenvolvimento de ações de alimentação e nutrição no âmbito do sector saúde. A PNAN, publicada em 1999, é a primeira política brasileira a colocar explicitamente o DHAA como princípio norteador dos seus programas e ações. Além disso, o compromisso do Sistema Único de Saúde (SUS) com as famílias do Programa Bolsa Família é o de prestar serviços de atenção básica com vista a garantir o cumprimento do calendário de vacinação, o acompanhamento do crescimento e

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Brasil, por exemplo, é uma política pública de articulação entre produção, comercialização e consumo. Como principais inovações destacam-se os preços de referência para a agricultura familiar e a aquisição de produtos sem a necessidade de licitação. Podem participar no PAA como Fornecedores: agricultores familiares organizados em associações e cooperativas. Como Consumidores podem participar instituições governamentais e não governamentais que atendam populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. O Programa exigiu a criação de um Grupo Gestor, envolvendo o Ministério do Planeamento, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura (CONAB) Companhia Nacional de Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para a sua implementação. Mais informações: <http://www.conab.gov.br>.

desenvolvimento da criança, o seguimento de consultas de pré-natal da gestante e da assistência pós-parto, e a realização da vigilância nutricional.

Para finalizar, uma referência às **Políticas de acesso à Água** as quais a partir de 2003 viabilizam a criação e funcionamento de entidades que conformam a arquitetura federativa e descentralizada do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH), cujo papel é o de coordenar, de modo integrado e compartilhado, a implementação da Política de Recursos Hídricos no país. A priorização de iniciativas que ampliam o acesso a águas às famílias sertanejas é observada como um grande avanço para a soberania e segurança alimentar naquela região do Brasil. As tecnologias de captação de água e convívio com o semi-árido, por meio do **Programa de Cisternas**, são um exemplo de incorporação pelo poder público de iniciativas não-governamentais bem-sucedidas, como da Articulação do Semi-Árido (ASA)⁵⁵.

Veja-se agora, e de forma também breve, a situação em Portugal.

Nas últimas décadas, e em grande parte pela adesão à União Europeia, o país conseguiu consolidar um conjunto de direitos e modernizou de forma objetiva as infra-estruturas do seu Estado de bem-estar social. Contudo, o modelo de desenvolvimento inerente à opção europeia teve os seus impactos mais acentuados no tecido agrícola português que, em nome de uma necessária modernização, perdeu grande parte das suas explorações de menor dimensão. A dependência alimentar do país acentuou-se, assim como a desertificação, o envelhecimento da população rural⁵⁶, a degradação da paisagem e a alteração dos padrões alimentares tradicionais. A situação agravou-se particularmente a partir da reforma da PAC de 1992, em particular na região do Latifúndio (sul do país) com as ajudas diretas/subsídios aos rendimentos em função da área. As decisões de produção fundamentaram-se em critérios de maximização dos subsídios, visando rentabilizar os direitos legais da propriedade. Nas regiões do Centro e Norte do País (onde têm muito significado a pluri-atividade e o pluri-rendimento), a situação é mais preocupante, já que um número reduzido de produtores obtêm os seus rendimentos exclusivamente da agricultura, e a atual crise económica tem suprimido muitos empregos. Novas iniciativas no mundo rural parecem ainda ter lugar com a aparente instalação de jovens agricultores, mas o seu potencial impacto e alcance económico e social serão aparentemente condicionados pela inexistência de políticas públicas de desenvolvimento local que permitam articular as políticas sectoriais.

Neste contexto de quase "modernização acelerada" apoiada em programas de financiamento comunitários, dos quais se salienta o Programa Operacional de Desenvolvimento Rural)⁵⁷ o conceito de segurança alimentar tem sido essencialmente visualizado e aplicado como segurança dos alimentos, servindo de base a uma regulação sanitária que acentuou, em parte,

⁵⁵ A Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA) é uma rede formada por cerca de 750 organizações da sociedade civil que atuam na gestão e no desenvolvimento de políticas de convivência com a região semi-árida. A sua missão é fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e a convivência com o Semi-árido referenciados em valores culturais e de justiça social. (Ver <http://www.asabrasil.org.br>)

⁵⁶ Portugal é o segundo país europeu que está a envelhecer mais rapidamente, e os idosos constituem hoje um dos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional. Cerca de 600 mil (ou quase 40% do total) estavam desnutridos em 2010 segundo o Jornal Diário de Notícias de 16.10.10. A percentagem da população com mais de 65 anos passou de 11.2%, em 1980, para 17.4%, em 2008. A taxa de crescimento anual da população Portuguesa no segmento populacional com idade inferior a 15 anos, entre 1995 e 2008, foi negativa (-8%), enquanto que, no mesmo período, a taxa de crescimento da população com mais de 65 anos foi positiva (+24%). Fonte: Eurostat (2011)

⁵⁷ O PRODER - Programa Operacional para o Desenvolvimento Rural - é um instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente, para o período 2007-2013, o qual visa aumentar a competitividade dos sectores agrícola e florestal; promover a sustentabilidade dos espaços rurais e dos recursos naturais e revitalizar económica e socialmente as zonas rurais. Ao nível dos Serviços Básicos para a População Rural (Abordagem Leader) existem experiências relativas à construção de cadeias curtas de abastecimento e (ou) promoção de desenvolvimento territorial que podem ser relevantes para uma Estratégia nacional e para a ESAN-CPLP.

a exclusão dos pequenos produtores e transformadores de alimentos. A relação entre um modelo de produção/distribuição dominante no sistema agro-alimentar e a evolução da obesidade e outras doenças relacionadas com a alimentação são, por esta visão, tratadas tendencialmente como "externalidades" a tratar sectorialmente. Note-se que as situações de privação no acesso por causas estruturais, são maioritariamente transferidas para entidades privadas de assistência social. Em decorrência, a produção de conhecimento subalternizou as visões da segurança alimentar com foco no Direito Humano à Alimentação Adequada. Relativamente a outras áreas, e de acordo com o segundo plano de ação para as políticas de alimentação e nutrição elaborado pela OMS para os países europeus, seria importante e necessária a criação de uma política mais global e abrangente, não se cingindo apenas ao problema da obesidade (a insegurança alimentar, as deficiências de micronutrientes e a baixa prevalência de aleitamento materno têm sido pouco tratados no país).

Para concluir este ponto, refere-se que será necessário aprofundar e atualizar o levantamento das políticas e programas com relevância para a SAN em vigor, em todos os países. Assumem particular importância para os produtores familiares as políticas e instrumentos de acesso a terra e outros recursos naturais, crédito, investigação e comércio. Será igualmente importante verificar e atualizar a informação relativa à implementação de algumas das ações previstas nas suas estratégias nas dimensões do acesso, utilização e estabilidade que possam contribuir para ações articuladas e centradas no fortalecimento dos produtores familiares.

2.3 ARQUITETURA INSTITUCIONAL

Como já se verificou anteriormente no Quadro 7, todos os países (com exceção de São Tomé e Príncipe) possuem ou têm previstos mecanismos principais de coordenação para a SAN no quadro das suas estratégias nacionais. Contudo, do ponto de vista institucional é importante perceber de que tipo são e como poderão funcionar esses mecanismos, designadamente em termos de coordenação política⁵⁸, participação social⁵⁹, coordenação técnica⁶⁰, níveis territoriais abrangidos⁶¹ e vinculação institucional⁶². O Quadro 9 resume a situação existente.

Relativamente à **coordenação política**, verifica-se que os países já possuem (Brasil com o CONSEA ou Timor-Leste com o CNSA-TL) ou prevêem possuir mecanismos para coordenação política do tipo inter-sectorial com a designação de "Conselhos Nacionais"⁶³ (Angola, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique). Refira-se que, apesar de previstos nas políticas aprovadas

⁵⁸ Nesta análise consideramos dois tipos de **coordenação política**: Inter-sectorial (quando a responsabilidade da coordenação é assumida por uma estrutura própria com participação conjunta dos vários ministérios na discussão e definição das orientações políticas e estratégicas), ou sectorial (quando a responsabilidade da coordenação é assumida por um sector em particular).

⁵⁹ Nesta análise consideramos dois tipos de **participação social**: Efetiva (quando as múltiplas partes interessadas, designadamente sociedade civil, dispõem de lugares próprios nos mecanismos de coordenação, participando assim de forma efetiva no diálogo político); ou Consultas (quando participação se dá essencialmente de forma pontual, designadamente, através de consultas públicas).

⁶⁰ Nesta análise consideramos dois tipos de **coordenação executiva/técnica**: Inter-sectorial (quando a responsabilidade da coordenação executiva/técnica é assumida por uma estrutura própria com participação conjunta dos vários ministérios na implementação das ações), ou sectorial (quando a responsabilidade da coordenação é assumida por um sector em particular).

⁶¹ Nesta análise consideramos dois tipos de **nível territorial**: Central (quando a coordenação ocorre apenas ao nível do Governo central – Ministérios), ou Descentralizada (quando a coordenação ocorre também nas esferas de governo dos diferentes níveis territoriais – Estadual, Provincial, Municipal).

⁶² Nesta análise consideramos dois tipos de **vinculação institucional**: Supra-ministerial (quando os mecanismos de coordenação estão institucionalmente vinculados ao mais alto nível hierárquico, por exemplo Presidência da República ou Primeiro-Ministro), ou Ministerial (quando os mecanismos de coordenação estão institucionalmente vinculados a um ministério em particular).

⁶³ O Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) de São Tomé e Príncipe é omissivo quanto a essa questão, embora o comité de gestão do plano assumia essas funções sob direção do Ministério do Planeamento.

nos demais países, a sua implementação ainda não se formalizou. Contudo, em Angola a integração da Estratégia Nacional ao nível da Presidência da República abriu a possibilidade de abordar os temas da SAN em reuniões inter-ministeriais convocadas pela Casa Civil, sem que isso tivesse dado origem formal à estrutura inicialmente prevista na referida estratégia. Nos demais países, e tal como em Moçambique, os temas prioritários são levados pelo Ministério da Agricultura ao Conselho de Ministros diluindo-se, por vezes, numa agenda já de si sobrecarregada.

No que se refere à **participação social**, é importante mencionar que, com exceção da Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, todas as estratégias nacionais de SAN prevêm a participação efetiva de diferentes atores sociais no quadro dos mecanismos de coordenação política (Conselhos Nacionais) tal como recomendado nas *Diretrizes voluntárias para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada*. Atualmente a participação é pontual e dá-se, essencialmente, sob demanda do Governo através de consultas públicas. No caso do Brasil, a participação social ocorre de forma efetiva através da participação formal das múltiplas partes interessadas no CONSEA, o qual é constituído por 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil. Notar que o CONSEA é presidido por um representante da sociedade civil.

A ausência dos mecanismos de coordenação política limita o alcance da coordenação técnica que, atualmente, é essencialmente sectorial (Ministério da Agricultura) com exceção do Brasil e São Tomé e Príncipe (onde o Ministério da tutela não é o da Agricultura). Contudo, são estas estruturas sectoriais que têm permitido avançar com práticas multi-sectoriais através de reuniões com a participação conjunta de vários ministérios envolvidos na implementação de algumas das acções previstas nos planos de SAN. Em Moçambique, por exemplo, o trabalho realizado pelo SETSAN ao longo dos últimos 10 anos promoveu uma crescente participação social e contribuiu para uma maior apropriação nacional em torno da SAN. Essa apropriação resultou na formulação da ESAN em 1998 (num contexto em que este secretariado dependia do Ministério das Finanças e do Planeamento), na sua revisão em 2007 (passando o SETSAN a estar vinculado ao Ministério da Agricultura), bem como na inclusão da SAN de forma transversal nos principais instrumentos de desenvolvimento do país ⁶⁴.

É importante sublinhar que foram os pontos focais para a SAN nos respetivos Ministérios da Agricultura (Gabinete de Segurança Alimentar – GSA - em Angola; Direção de Serviços de Segurança Alimentar - DSSA em Cabo Verde; Gabinete de Promoção da Segurança Alimentar - GPSA - na Guiné-Bissau; Direção Geral de Agricultura - DGA - em São Tomé e Príncipe), os responsáveis por assumir as acções básicas de coordenação dentro dos respetivos Ministérios e com outros Ministérios para a atuação na área de SAN (incluindo, por exemplo, a monitoria das campanhas agrícolas, mercados e preços; apoio à implementação de sistemas de alerta rápido; avaliação da insegurança alimentar e desnutrição; campanhas nas escolas; etc.). Foram essas mesmas estruturas as responsáveis pela sensibilização de outros atores governamentais para a necessidade de formulação das estratégias nacionais de SAN. Foram também estas estruturas as que se envolveram tecnicamente na discussão técnica sobre a ESAN-CPLP. É neste contexto institucional **em evolução**, que as estratégias nacionais prevêm o estabelecimento ou evolução dos atuais mecanismos de **coordenação executiva/técnica** que venham a estar associados aos “Conselhos Nacionais” acima mencionados. Estes serão os casos do Secretariado Executivo de SAN (Angola), da Unidade de Coordenação Técnica Multidisciplinar (Guiné-Bissau), ou da Rede Nacional de SAN (Cabo Verde). Existem países onde esta coordenação já se dá no quadro de mecanismos específicos previstos em lei, como o Brasil

⁶⁴ Por exemplo, o Plano Nacional de Redução da Pobreza (PARPA) e o Plano Quinquenal do Governo.

(Câmara Interministerial de SAN - CAISAN), Moçambique (Comité Técnico do Secretariado Técnico de SAN - SETSAN) e Timor-Leste (Secretariado Técnico). No caso do Brasil, a CAISAN é composta pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à SAN, tendo já avançado para a formulação de orçamento inter-sectoriais nesta matéria. Não se dispõe de informação sobre o funcionamento do Secretariado Técnico em Timor-Leste.

Relativamente aos **níveis territoriais**, verifica-se que na maior parte dos casos, a coordenação política, técnica e a participação, ocorrem com maior frequência na esfera do Governo central. As exceções são o Brasil e Moçambique. No primeiro, o estabelecimento de conselhos estaduais e municipais vai possibilitando uma maior descentralização da discussão política nos níveis territoriais subseqüentes. O Brasil está igualmente avançando com o estabelecimento de câmaras para coordenação sectorial nas esferas dos Governos estaduais e municipais. No segundo, o estabelecimento de SETSANS ao nível das províncias e municípios está a decorrer de forma progressiva. As estratégias nacionais de Angola e Cabo Verde prevêm a descentralização da coordenação política e técnica da SAN assim como espaços para participação através do estabelecimento de CONSANS provinciais/municipais (no primeiro caso) e da implementação da Rede Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - RNSAN - ao nível das ilhas do arquipélago (no segundo caso). As estratégias da Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste são omissas quanto à descentralização territorial da coordenação política e técnica da SAN. Refira-se, contudo, que em todos os países, no quadro da descentralização política e administrativa verificada nas últimas décadas, existem espaços locais para coordenação política e técnica a nível local que podem ser vinculados à SAN visando obter-se maiores sinergias.

Relativamente à **vinculação institucional**, com exceção do Brasil, em todos os países as estratégias nacionais de SAN encontram-se vinculadas ao Ministério da Agricultura, assumindo por isso um carácter sectorial. Embora a opção pelo Ministério da Agricultura seja bastante razoável em função da historicidade deste processo, a realidade atual demonstra que esta vinculação institucional limita, muitas vezes, a coordenação das ações com os demais ministérios relevantes e também a questão orçamental. Se, por um lado, os demais ministérios não se sentem responsabilizados pelo tema, o Ministério da Agricultura não tem, normalmente, capacidade para arcar sozinho com os custos de criação e manutenção das estruturas nacionais e locais de coordenação e participação que conformariam o modelo de governança mais adequado. Refira-se que a falta de autonomia financeira por parte das estruturas atuais vinculadas aos ministérios da agricultura (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe) tem contribuído para "limitar" o avanço destes processos. A questão que importa reter é que a vinculação sectorial da coordenação ao nível ministerial limita normalmente, o exercício e a construção futuras da necessária inter-sectorialidade para a SAN e para o DHAA. Refira-se que a experiência demonstra que os Ministérios da Agricultura terão sempre um papel fundamental, já que são e serão os sectores de governo com maior número de ações nesta área. Contudo, nos casos onde a vinculação hierárquica da SAN foi elevada (Brasil, por exemplo) isto reforçou significativamente a eficácia da intervenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Através de um mecanismo de articulação e coordenação adequado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil, por exemplo, teve como parceiros estáveis vários outros órgãos de governo e atores da sociedade civil e, conseqüentemente, ampliou significativamente o impacto da sua ação⁶⁵. Alguns países da CPLP têm avançado no sentido de vincular a coordenação inter-sectorial para a SAN ao mais elevado nível hierárquico, nomeadamente junto da Presidência da República (casos do Brasil e

⁶⁵ São, por exemplo, os casos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais, ou de componentes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Angola). Outros encontram-se a avaliar a sua ligação ao gabinete do Primeiro-Ministro (casos de Moçambique e Cabo Verde).

A falta de recursos (humanos, técnicos e financeiros) é de fato apontada como um entrave ao aprofundamento destes mecanismos para a governança⁶⁶. Um exercício para analisar o distanciamento entre o previsto nas atuais estratégias e as reais capacidades dos países deverá ser efetuado em função da construção e operacionalização de Conselhos Nacionais até 2014. Porém, sabe-se que a alocação de recursos é também condicionada pela vinculação (e nível hierárquico) das estruturas de coordenação política previstas, e que o desbloqueamento dos mesmos pode ser favorecido pela ação coletiva das múltiplas partes interessadas. Será importante recordar, também, que uma governança adequada pode evitar um gasto de recursos preciosos. A análise das estratégias em vigor sinalizou anteriormente o potencial de alguma duplicação de recursos e estruturas no âmbito das mesmas, como, por exemplo, nos programas nacionais de nutrição, vinculados respetivamente, ao Ministério da Agricultura e ao Ministério da Saúde em alguns países⁶⁷.

Veja-se o Quadro 9 onde se efetua um resumo das arquiteturas existentes na CPLP. Nessa análise considera-se Inter-sectorial quando a responsabilidade da coordenação é assumida por uma estrutura própria com participação conjunta dos vários ministérios na discussão e definição das orientações políticas e estratégicas (coordenação política) ou das ações (coordenação técnica). Considera-se vinculação institucional Supra-ministerial quando os mecanismos de coordenação estão institucionalmente vinculados ao mais alto nível hierárquico, por exemplo, Presidência da República ou Primeiro-Ministro, ou Ministerial quando estes estão institucionalmente vinculados a um ministério em particular. Relativamente ao nível territorial considera-se Central quando a coordenação ocorre apenas ao nível do Governo central – Ministérios, ou Descentralizada, quando a coordenação ocorre também nas esferas de governo dos diferentes níveis territoriais – Estadual, Provincial, Municipal. Relativamente à Participação social considera-se Efetiva (quando as múltiplas partes interessadas, designadamente sociedade civil, dispõem de lugares próprios e de autonomia para participação nos mecanismos de coordenação); ou Por consulta (quando as múltiplas partes interessadas, designadamente sociedade civil, não dispõem de lugares próprios nos mecanismos de coordenação, participando essencialmente de forma pontual e sob demanda do Governo designadamente através de consultas públicas)⁶⁸.

⁶⁶ Veja-se, por exemplo, o caso de Timor-Leste, onde nos últimos três anos o orçamento disponibilizado pelo Governo para o Comité Nacional de SAN foi aproximadamente 21.000 USD anuais. A DSSA em Cabo Verde possuía recentemente apenas 4 técnicos superiores, 1 assistente administrativo, 1 auxiliar de serviços gerais e 1 condutor, o que evidencia a limitação de recursos humanos. No caso de Moçambique o SETSAN dispunha também até recentemente de 14 pessoas (incluindo o apoio de três profissionais especialistas da FAO que dão assistência técnica nas áreas de DHAA). No caso de Moçambique, os recursos financeiros disponibilizados pelo governo para o SETSAN nos últimos três anos foram aumentando substancialmente: de 1,3 milhões de USD em 2011, 100 mil USD em 2010 e 71 mil USD em 2009. Esta estrutura beneficiou ainda de contribuições de doadores na ordem de 75 mil USD em 2011, 150 mil USD em 2010 e 60 mil USD em 2009.

⁶⁷ Uma análise preliminar efetuada no contexto da formulação da ESAN-CPLP revelou, por exemplo, sobreposição entre objetivos, metas, ações propostas, responsabilidades na sua execução e naturalmente recursos numa simples amostragem de programas em curso. Isto verificou-se, por exemplo, em Moçambique (ENSAN vs PAMRDC) e em São Tomé e Príncipe (PNSAN vs Programa Nacional de Nutrição).

⁶⁸ De acordo com Pretty (1996), há sete tipos de participação: **manipulada**, em que há representantes da sociedade nas comissões oficiais, mas aos mesmos não é delegado nenhum poder; **passiva**, onde há apenas comunicação do que já foi decidido ou do que já aconteceu; **por consulta**, refere-se à situação em que as pessoas são consultadas ou respondem questionários, mas os agentes externos é que definem os problemas e os processos de coleta de informações, controlando portanto as análises; **por incentivos materiais**, onde as pessoas contribuem em troca de alimento, dinheiro ou outras formas de incentivo; **funcional**, que se resume a discussões em grupo para atingir objetivos predeterminados e é vista por agências externas como um meio de atingir metas de projetos com custos reduzidos; **interativa**, na qual as pessoas participam na análise conjunta, no desenvolvimento de planos de ação, na formação ou fortalecimento de instituições locais, e na disponibilização dos recursos a serem utilizados, por meio de métodos interdisciplinares que buscam perspectivas múltiplas e fazem uso do processo de aprendizagem sistémico e estruturado; e **mobilização própria**, em que a participação das pessoas independe de instituições externas, podendo ou não desafiar as

Para maiores informações sobre a arquitetura institucional também no Anexo 6 encontra-se uma síntese de alguns dados relativos aos mecanismos previstos em cada país.

Finalmente o caso mais particular de Portugal. Como já se mencionou, não existe atualmente e não estão previstos em Portugal mecanismos semelhantes aos dos demais países da CPLP para coordenação política, técnica ou da participação social neste tema. Existem mecanismos para coordenação passíveis de serem acionados numa situação de emergência que incluem uma coordenação com as áreas sectoriais implicadas na SAN, em particular a Proteção Civil e os serviços específicos do Ministério da Saúde ou da Agricultura. Mas a situação em que se encontra o sistema alimentar no país tem gerado a necessidade de estabelecer plataformas de concertação e diálogo para a resolução de problemas concretos. Ao nível nacional, e sob dependência direta do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (numa ação conjunta com o Ministério da Economia e do Emprego) constituiu-se recentemente (Despacho n.º 15480/2011, de 15/11/2011) a Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Agro-alimentar (PARCA) com a missão de promover a análise das relações entre os sectores de produção, transformação e distribuição de produtos agrícolas, com vista ao fomento da equidade e do equilíbrio na cadeia alimentar. Nesta Plataforma participam atores essenciais do sistema alimentar⁶⁹. Arranjos com esta natureza poderão ser mais ou menos formais dependendo do seu objetivo. São contudo de natureza técnica, sectorial e central. Mas existem outros espaços cuja ação deve referir-se. Também a nível nacional existe o Conselho Económico e Social (CES) que é um órgão constitucionalmente protegido (artigo 92.º). O CES é o espaço de diálogo entre o Governo (onde se incluem os Ministérios com atividade relevante nesta área), os parceiros sociais e restantes representantes da sociedade civil organizada (onde se incluem as organizações representativas dos produtores familiares) além de sindicatos, sector privado e outros parceiros sociais⁷⁰. O CES emite pareceres não vinculativos sobre os grandes temas das políticas públicas. Também o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável/CNADS, criado em 1997 através do decreto-lei n.º 221/97 de 20 de Agosto, é um órgão cuja ação e institucionalidade poderá ser avaliada e considerada para a definição de opções futuras.

Ao nível local também existem oportunidades institucionais e de instrumentos a considerar. Ao nível institucional refira-se que a política de rendimento mínimo garantido surge em Portugal com a Lei n.º 19-A/96. As Comissões Locais de Acompanhamento (CLA) previstas nessa Lei constituem uma inovação institucional interessante, já que materializam, no terreno e ao nível local, a cooperação entre o Estado e a sociedade civil na gestão de uma medida de luta contra a exclusão social. Elas cobrem todo o território nacional e são constituídas por representantes de diferentes sectores da administração pública envolvidos na problemática da luta contra a exclusão e por autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, misericórdias, mutualidades, associações sindicais e empresariais. As CLA são juntamente com as Comissões de Proteção de Menores as primeiras estruturas participativas associadas à gestão de uma medida pública e com uma existência perene, não ligada ao tempo de execução de um projeto condição fundamental para a construção de uma institucionalidade adequada à

distribuições existentes de riqueza e poder. Pode-se assumir que um projeto se torna **mais efetivo** à medida que se move do primeiro para o último tipo.

⁶⁹ A Plataforma é integrada pela Confederação dos Agricultores de Portugal, a Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal, a Confederação Nacional da Agricultura, a Confederação Empresarial de Portugal, a Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição, a Federação das Indústrias Portuguesas Agro-alimentares, a Autoridade da Concorrência, a Direção Geral das Actividades Económicas e o Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura.

⁷⁰ Os órgãos do CES são a Presidência, o Plenário, a Comissão Especializada de Política Económica e Social, a Comissão Especializada do Desenvolvimento Regional e Ordenamento do Território, o Conselho Coordenador, e a Comissão Permanente de Concertação Social que funciona com total autonomia relativamente ao CES, tendo este organismo a responsabilidade de lhe prestar apoio logístico e administrativo. Fonte: www.ces.pt - acesso em 2.11.12

SAN e ao DHAA. Também a nível local e no âmbito do PRODER, em particular na área do Programa "Leader", a segurança alimentar e nutricional pode justificadamente estar na base das novas estratégias territoriais de desenvolvimento. Nesse sentido, refira-se que os critérios orientativos que a Comissão Europeia apresentou para a governança do Desenvolvimento Local Comunitário são compatíveis com a ESAN-CPLP⁷¹. Finaliza-se referindo que em Portugal, pese embora a não existência de mecanismos para a governança análogos aos existentes e previstos nos demais países da CPLP, existem, talvez, opções institucionais a considerar e a articular para maiores avanços nesta matéria.

Para concluir este ponto, pode dizer-se que a maioria dos países da CPLP prevê os mecanismos para coordenação política, técnica e de participação (nos diferentes níveis territoriais) considerados indispensáveis à governança da SAN e à realização do DHAA e em linha com a ESAN-CPLP. Face aos atrasos verificados na sua implementação (todos com exceção do Brasil) ou à inexistência de uma estratégia nacional (no caso de Portugal), aos recursos efetivamente não realizados para este objetivo, assim como a ausência de uma vinculação hierárquica mais elevada, pode considerar-se que o maior desafio nesta matéria será o de aprofundar localmente (em contacto direto com os decisores políticos e os quadros técnicos) a identificação das determinantes políticas e legais mais adequadas à rápida evolução institucional em cada contexto nacional.

Uma referência aos mecanismos de coordenação política, participação e assessoria a nível regional (CPLP) é ainda relevante. O CONSAN é um grande avanço na CPLP por ser um órgão de coordenação política, de participação (com clara identificação do número de lugares para as múltiplas partes interessadas), e também órgão de assessoria aos Chefes de Estado e de Governo. O órgão de apoio técnico do CONSAN é o Secretariado Técnico, coordenado por três Estados sob a liderança do que presidir à CPLP (neste momento Moçambique). Esta estrutura, juntamente com o Secretariado Executivo da CPLP, apoiará a implementação da ESAN. Existem desafios a considerar na sua implementação e eficiência. Em primeiro lugar, existe algum desconhecimento sobre a institucionalidade da ESAN e do CONSAN por parte de vários atores que importa resolver para que a sua implementação não devirtue o constante na ESAN. Em segundo lugar, deve considerar-se formalmente a extinção do grupo "ad hoc" (pontos focais dos Governos e dos demais atores) criado para elaboração da ESAN, já que os órgãos formais para implementação da ESAN já se encontram formalmente estabelecidos. Em último lugar, será necessário ultrapassar as dificuldades relacionadas com a capacidade em meios humanos e financeiros do Secretariado Executivo da CPLP e do Secretariado Técnico da ESAN.

⁷¹ São os seguintes: i) Incentivar as comunidades locais a desenvolver abordagens integradas participativas sempre que exista a necessidade de dar resposta a desafios territoriais e locais que impliquem uma alteração estrutural; ii) Gerar capacidade comunitária e incentivar a inovação (incluindo inovação social), o empreendedorismo e a capacidade de mudança; iii) Promover a propriedade comunitária aumentando a participação das comunidades e desenvolver o sentido de envolvimento e propriedade; iv) Apoiar a governação multiníveis, abrindo caminho à total participação das comunidades locais no desenvolvimento. Fonte: Comissão Europeia (2012). Ficha Informativa sobre "Desenvolvimento Local Orientado para a Comunidade" - Política de Coesão 2012 - 2014

Quadro 9 – MECANISMOS DE COORDENAÇÃO PREVISTOS E EXISTENTES NO QUADRO DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SAN

	Coordenação Política	Coordenação Executiva/Técnica	Vinculação Institucional	Nível Territorial	Participação Social
Angola	Prevista: Inter-sectorial (CONSAN) Atual: Sectorial (Agricultura/GSA – Gabinete de Segurança Alimentar)	Prevista: Inter-sectorial (Secretariado Executivo de SAN) Atual: Sectorial (Agricultura/GSA – Gabinete de Segurança Alimentar)	Prevista: Supra-Ministerial (Presidência da República) Atual: Ministerial (Ministério Agricultura)	Prevista: Central (CONSAN) e Descentralizado (CONSAN Provincial e Municipal) Atual: Central (Ministério Agricultura)	Prevista: Efetiva através do CONSAN Atual: Consultas Públicas
Brasil	Atual: Inter-sectorial (CONSEA)	Atual: 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
Cabo Verde	Prevista: Inter-sectorial (CONSAN) Atual: Sectorial (Agricultura/DSSA - Direção de Serviços de Segurança Alimentar)	Prevista: Inter-sectorial (RNSA - Rede Nacional de Segurança Alimentar) Atual: Sectorial (Agricultura/DSSA - Direção de Serviços de Segurança Alimentar)	Prevista: Supra-Ministerial (Primeiro-Ministro) Atual: Ministerial (Ministério Agricultura)	Prevista: Central (CONSAN) e Descentralizado (RNSA) Atual: Central (Ministério Agricultura)	Prevista: Efetiva através do CONSAN Atual: Consultas Públicas
Guiné-Bissau	Prevista: Inter-sectorial (CONSAN) Atual: Sectorial (Ministério Agricultura)	Prevista: Inter-sectorial (Unidade de Coordenação Técnica Multidisciplinar) Atual: Sectorial (Ministério Agricultura)	Prevista: Não previsto Atual: Ministerial (Ministério Agricultura)	Prevista: Não previsto Atual: Central (Ministério Agricultura)	Prevista: Não previsto Atual: Consultas Públicas
São Tomé e Príncipe	Prevista: Não prevista Atual: Sectorial (Agricultura)	Prevista: Sectorial Atual: Sectorial (Agricultura; Ministério do Plano)	Prevista: Sectorial (Ministério do Plano) Atual: Ministerial (Ministério Plano e Desenvolvimento)	Prevista: Não previsto Atual: Central (Ministério Plano e Desenvolvimento)	Prevista: Não previsto Atual: Consultas Públicas
Moçambique	Prevista: Inter-sectorial (CONSAN) Atual: Sectorial (SETSAN)	Prevista: Inter-sectorial (SETSAN) Atual: Inter-sectorial (SETSAN)	Prevista: Supra-Ministerial (Primeiro-Ministro) Atual: Ministerial (Ministério Agricultura)	Atual: Central (SETSAN) e Descentralizado (SETSAN Provinciais e Municipais)	Prevista: Efetiva através do CONSAN Atual: Consultas Públicas e Grupos de Trabalho
Timor-Leste	Atual: Inter-sectorial (CONSAN)	Atual: Inter-sectorial (Secretariado Técnico)	Prevista: Não previsto Atual: Ministerial (Ministério Agricultura)	Prevista: Não previsto Atual: Central (Ministério Agricultura)	Prevista: Efetiva através do CONSAN Atual: Consultas Públicas
Portugal	Atual: Sectorial (Agricultura)	Atual: Sectorial (Agricultura)	Atual: Ministerial (Ministério da Agricultura)	Atual: Central (Ministério da Agricultura)	Atual: Consultas públicas

2.4 QUADRO LEGAL E AMBIENTE POLÍTICO

Ambiente legal

A situação dos Estados-membros relativamente aos principais tratados e convenções a nível internacional relacionados com o DHAA encontra-se no Anexo 7. Relativamente aos compromissos internacionais, verifica-se que Moçambique ainda não ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e que apenas Portugal, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Timor-Leste assinaram o seu Protocolo Adicional. Isto não impede, naturalmente, os países de avançarem no sentido de promover leis nacionais do Direito Humano à Alimentação Adequada ou utilizarem os princípios desse direito na elaboração de outras leis relacionadas direta ou indiretamente com a alimentação. Todos os países assumiram, contudo, os principais compromissos internacionais em matéria de SAN⁷², com exceção de São Tomé e Príncipe e Timor-Leste relativamente ao Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança. Como já se mencionou antes, a ESAN-CPLP reconhece a alimentação como um direito humano fundamental, tal como definido no Artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no Artigo 11º do PIDESC e no Comentário Geral Nº 12 emitido em 1999 pelo Comité de Direitos Económicos e Sociais da ONU. A transposição dos direitos humanos, e em particular do direito à alimentação, para a respetiva Constituição e legislação nacionais é um passo fundamental para garantir a sua efetiva realização em cada contexto nacional. Nesse sentido, pode dizer-se que apenas o Brasil apresenta um reconhecimento explícito⁷³ do direito à alimentação adequada na Constituição, e implícito enquanto componente de outros direitos, designadamente os Direitos do Trabalhador (Artigo 7º) e Direitos da Criança (Artigo 227º), bem como das provisões do Estado no âmbito da Educação (Artigo 208º). Nos demais países a “alimentação” não é mencionada na Constituição, embora o “direito à alimentação adequada” possa ser reconhecido de forma implícita, quer através do reconhecimento de outros direitos correlacionados, quer através do reconhecimento de princípios básicos constitucionais. No caso dos países analisados, o direito à alimentação adequada pode ser interpretado de forma implícita enquanto componente dos seguintes direitos:

- **Direito da Criança**, nos casos de Angola (Artigo 80º), Cabo Verde (Artigo 74º), Moçambique (Artigo 47º), Portugal (Artigo 69º), São Tomé e Príncipe (Artigo 52º) e Timor-Leste (Artigo 18º);
- **Direito à Segurança Social**, nos casos de Angola (Artigo 7º), Brasil (203º), Cabo Verde (Artigo 70º), Guiné-Bissau (Artigo 46º), Portugal (Artigo 63º), São Tomé e Príncipe (Artigo 44º) e Timor-Leste (Artigo 52º);
- **Direito dos Idosos**, nos casos de Angola (Artigo 82º), Brasil (230º), Cabo Verde (Artigo 77º), Moçambique (Artigo 124º), Portugal (Artigo 72º), São Tomé e Príncipe (Artigo 54º) e Timor-Leste (Artigo 20º);

⁷² Nomeadamente a Conferência Mundial da Alimentação (Roma, 1996); Declaração do Milénio (UN, 2000); Conferência Mundial da Alimentação: cinco anos depois (Roma, 2002); Conferência Internacional sobre a Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (Brasil, 2006); Conferência de Alto-nível sobre Segurança Alimentar Mundial: os desafios das alterações climáticas e bioenergia (Roma, 2008).

⁷³ Baseando-nos na metodologia da FAO (2009), é possível estabelecer três categorias principais para classificar a forma como o direito à alimentação é reconhecido pela Constituição: i) Reconhecimento explícito ou direto, como um direito humano em si mesmo, ou como parte de um direito humano mais lato; ii) Reconhecimento implícito através da interpretação de outros direitos humanos; e iii) Reconhecimento como um princípio ou diretriz constitucional.

- **Direito das Pessoas com Deficiência**, nos casos de, Brasil (23º), Cabo Verde (Artigo 76º), Moçambique (Artigo 125º), Portugal (Artigo 71º) e Timor-Leste (Artigo 21º).

A alimentação é um requisito fundamental à vida humana e por isso o direito à alimentação pode também ser interpretado de forma implícita no âmbito do “Direito à Vida”, consagrado em todas as Constituições dos países analisados. Todos os países analisados apresentam também princípios constitucionais que podem ser reclamados para orientar a ação dos Governos no campo económico e social. Embora estes princípios não possam ser considerados para efeitos de justiciabilidade de direitos, a sua inclusão como diretrizes para as políticas públicas pode contribuir para a realização progressiva do direito à alimentação adequada em cada contexto nacional. Nos casos analisados, estes princípios orientadores apontam para:

- i) a criação de condições que garantam a realização de direitos económicos, sociais e culturais (Angola, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste);
- ii) a promoção do bem-estar e qualidade de vida (Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Portugal);
- iii) a satisfação de necessidades básicas (Moçambique).

É importante verificar também a posição das normas de direito internacional relativamente ao quadro constitucional vigente em cada país. Em alguns países, como nos casos de Portugal, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, a Constituição estipula que os tratados de direito internacional, quando assinados e ratificados, assumem um estatuto igual ou equivalente à Constituição, podendo por isso ser diretamente aplicados na ordem interna. Nos demais países analisados a Constituição é hierarquicamente superior em termos legais às normas de direito internacional.

Adaptando a metodologia proposta pela FAO (2011) para a análise do reconhecimento do direito à alimentação adequada nas Constituições nacionais, optou-se por realizar uma análise qualitativa⁷⁴, procurando perceber de que forma cada um desses parâmetros se encontra reconhecido nas estratégias nacionais de SAN. O Anexo 8 resume os resultados obtidos, os quais indicam maiores lacunas nas Estratégias de Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Neste campo, a institucionalização de mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade poderá justificar alguma atenção no futuro, pois em nenhum país (com exceção do Brasil e Moçambique) se reconhecem ou prevêem este tipo de mecanismos.

No que se refere ao quadro legal nacional, apenas o Brasil possui uma lei específica no campo da SAN e DHAA. Trata-se da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346 de 15 de Setembro de 2006 que “cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - com vista em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências”)⁷⁵ colocando o Brasil numa posição de destaque a nível internacional nesta matéria. Esta lei afirma que a alimentação adequada é um direito humano fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos demais direitos consagrados na Constituição Federal. Com a consagração desta lei, a promoção da SAN com base na realização progressiva do direito à alimentação adequada passa a figurar como

⁷⁴ A análise efetuada nesta parte teve em consideração os parâmetros principais subjacentes à abordagem baseada em direitos (ver, por exemplo, FAO 2009). Definimos, assim, três categorias: **Explícito** – quando de forma clara o princípio está reconhecido; **Implícito** – quando o princípio não está reconhecido de forma clara, mas sim implícito no conteúdo da estratégia; **Ausente** – quando não há reconhecimento do princípio.

⁷⁵ Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm

objetivo de Estado e não apenas de Governo. Mais recentemente foi promulgado no Brasil o Decreto nº 7.272, de 25 de Agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNASAN) e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Os principais desafios centram-se agora na sua implementação em todos os níveis territoriais (Estados e Municípios) que compõe o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Moçambique tem vindo a trabalhar desde há alguns anos no sentido da formulação de uma lei específica do direito à alimentação adequada após um amplo processo de consulta a nível nacional. As propostas discutidas dispõem sobre as obrigações do Estado, bem como as responsabilidades dos diferentes sectores de governo⁷⁶. Do ponto de vista institucional aguardam-se também provisões no sentido de se reforçar a governança da SAN, designadamente através da institucionalização do CONSAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - com vinculação de alto nível (Primeiro-Ministro).

Os demais países da CPLP não possuem legislação específica sobre o DHAA que, simultânea ou alternativamente, ampare a construção da governança tal como prevista na ESAN. Refira-se, contudo, que existem vários dispositivos legais nos Estados-membros da CPLP que constituem oportunidades para o reforço da governança da SAN nos seus diferentes níveis territoriais. Referimo-nos, em concreto, aos instrumentos legais relacionados com a descentralização administrativa, os quais na maior parte dos países são acompanhados do estabelecimento de arranjos institucionais que promovem o diálogo político e a participação social nos vários níveis territoriais⁷⁷. Estes exemplos demonstram a possibilidade de se aproveitarem dispositivos legais já existentes para apoiar os processos de reforço da governança no nível nacional-local.

No caso de Portugal, um dos primeiros Estados-membro a ratificar o PIDESC (outubro 1978) e seu Protocolo Facultativo (Janeiro 2013), refira-se que a ausência de uma Lei sobre o DHAA não implica a inexistência de um conjunto de instrumentos legais e de políticas associadas que permitem satisfazer parcialmente o DHAA. Note-se, por exemplo, que o Serviço Nacional de Saúde foi criado pela Constituição em 1976 e regulamentado com a Lei nº 56/79 de 15/09, sendo reformado em 1990 com a Lei de Bases da Saúde - Lei nº 48/90 de 24/08. Esta mantém a obrigação do Estado, descentraliza a gestão do sistema e permite a entrada de novos atores (ONGs e sector privado, por exemplo). Relativamente à habitação, e desde 1974, existiram várias iniciativas socialmente relevantes (por exemplo, o programa para erradicação de barracas que se articulou com o programa de luta contra a pobreza). Contudo, a partir do final da década de 80, a tendência geral foi para a sua diminuição e maior intervenção por parte do sistema financeiro na concessão de crédito bonificado para compra de casa, sistema ao qual dificilmente acedem os grupos mais marginalizados. Relativamente às políticas de apoio à família, destaca-se a do “Rendimento Mínimo Garantido” criada com a Lei n.º 19-A/96. Existe também um regime de proteção no desemprego através da ação combinada de medidas passivas, medidas ativas e outras medidas excecionais de causa conjuntural. O conjunto das medidas passivas é composto pelo subsídio de desemprego e pelo subsídio social de desemprego. O conjunto das medidas ativas previstas incluem apoios à criação do próprio

⁷⁶ Incluem-se na proposta de lei os seguintes sectores: educação; mulher e acção social; saúde e nutrição; justiça; agricultura; pescas; recursos naturais e meio ambiente; indústria e comércio; planificação e desenvolvimento; obras públicas.

⁷⁷ Em Angola, por exemplo, o processo de descentralização administrativa levou à criação de Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACs) ao nível das Províncias e Municípios com o objetivo de apoiar na apreciação e tomada de medidas de política económica e social. Também em Moçambique, a passar por um processo de descentralização que teve o seu início na década de 90, onde o Ministério de Administração Estatal (MAE) e o Ministério do Plano e Finanças desenvolveram os primeiros instrumentos para a planificação distrital.

emprego e a atribuição de uma compensação remuneratória durante a frequência de cursos de formação profissional entre outros⁷⁸.

Esta mesma situação aplica-se aos demais países da Comunidade. A existência de leis nacionais relacionadas com a agricultura familiar (por exemplo, legislação relativa ao acesso aos recursos naturais, comércio e crédito) e programas sociais incluindo a merenda escolar já vai sendo crescentemente elaborada tendo em atenção o Direito Humano à Alimentação Adequada. Neste campo assumem particular importância as questões de acesso à terra e de género. A título de exemplo refira-se que os Países Africanos de Língua Portuguesa – PALOPs - têm vindo a adotar os principais princípios dos instrumentos internacionais nas suas legislações nacionais, incluindo a igualdade e equidade de género. É o caso da **Constituição de Moçambique, Cabo Verde, Angola e Timor-Leste**, que prevêm direitos igualitários para homens e mulheres, ou mesmo as Leis da Família de alguns países, que consagram o princípio da igualdade: a **Lei da Família de Angola** (1988) estabelece a igualdade dos casais em todos os aspetos da vida familiar, incluindo questões de propriedade (artigos 54 e seguintes). Também a **Lei da Família de Moçambique** (Lei 10/2004) advoga a igualdade entre homens e mulheres no matrimónio e nas relações familiares, e estabelece que a administração dos bens conjugais cabe aos cônjugues em igualdade de condições (art. 102). Particularmente no que respeita à integração dos princípios da igualdade e da equidade nos mecanismos formais de acesso e gestão de recursos naturais, salienta-se a **Lei de Terras de Moçambique** (Lei de Terras 19/1997) que aplica o princípio de igualdade de género e faculta às comunidades locais a possibilidade de adotar as normas e práticas consuetudinárias na gestão da terra e de outros recursos naturais (art. 24.2). Reafirma também o controlo do Estado sobre a terra, e nota ainda que os títulos de uso de terra podem ser dados quer a homens quer a mulheres (artigo 13), assim como os direitos de uso podem ser herdados sem distinções de sexo (artigo 16). Também as leis de gestão de águas reconhecem a participação de comunidades tradicionais e os seus mecanismos e normas consuetudinários. É o caso da nova **Política Nacional de Águas e Estratégia de 2007 de Moçambique** (Lei de Águas 16/1991, regulada por Decreto 43/2007), que reconhece a participação das comunidades locais e a sua organização em Comitês, bem como o papel relevante da mulher.

Para concluir este ponto será importante referir que a construção de um quadro legal adequado em cada país resultará da necessidade sentida pelos atores envolvidos neste processo e deverá acompanhar a sua progressão, visando garantir maior estabilidade às políticas e mecanismos iniciados (transformando-as em políticas de Estado e não políticas de um Governo). Refiram-se agora os eventuais condicionalismos políticos existentes.

Ambiente político

Do ponto de vista político, todos os países têm manifestado vontade para reforçar as ações de luta contra a fome e promoção do direito à alimentação adequada em cada contexto nacional.

Este compromisso foi sendo gerado em vários momentos, dos quais vale a pena salientar:

⁷⁸ Segundo o Eurostat (2012), os gastos com políticas de emprego (medidas passivas e ativas, incluindo aconselhamento e apoio a procura de emprego) variaram, em Portugal, no período entre 2006 e 2010, entre 1.5% do PIB (em 2008) e 2.1% (em 2010). Durante este período, os gastos em Portugal com estas medidas foram sistematicamente inferiores à média europeia a 15 ou a 27. Em 2010, o último ano para o qual se dispõe de informação, Portugal ocupa o décimo lugar no ranking dos países que, em termos relativos, mais recursos afetaram às políticas de emprego. Fonte: Eurostat - Labour Market Policy Database. (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/) - acesso em 24.11.12

- A Declaração sobre Segurança Alimentar e Nutricional aprovada pela IV Reunião dos Ministros da Agricultura da CPLP, realizada em Brasília em 4 de Junho de 2009, na qual se reconhecem a soberania alimentar e o direito humano como princípios básicos das políticas de segurança alimentar e nutricional. Desta reunião resultou também a decisão de se darem os primeiros passos tendo em vista um trabalho conjunto em matéria de SAN e ainda uma proposta preliminar de acções em matéria de SAN;
- As prioridades assumidas no respeitante à Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Programa Indicativo de Cooperação da CPLP durante a reunião de pontos focais para a cooperação, realizada em Fevereiro de 2011 em Lisboa, as quais permitem estabelecer um quadro institucional adequado ao futuro financiamento e desenvolvimento desta estratégia;
- As discussões e posição assumidas durante a formulação da ESAN-CPLP, tendo esse desígnio sido materializado nos objetivos da estratégia da Comunidade e, sobretudo, nos princípios de acordo político assumidos por todos os países nesta matéria⁷⁹;
- As recomendações da primeira reunião do CONSAN-CPLP aprovadas por unanimidade⁸⁰ em 18 de Julho de 2012;
- A Resolução sobre Segurança Alimentar e Nutricional aprovada pelos Chefes de Estado e de Governo na Cimeira de Maputo dá também indicações claras, ao mais alto nível, no sentido do aprofundamento da governança para a SAN⁸¹.

A aprovação da ESAN-CPLP e sua ratificação pelos Chefes de Estado e de Governo evidencia um ambiente político bastante favorável à implementação dos compromissos assumidos. Não se justifica, por isso, procurar outros sinais para avaliar o compromisso dos Governos ou ainda dos demais atores nos Estados-membros da CPLP. Isso não significa que não se possa refletir sobre a maior ou menor facilidade que os diversos países possuem para avançar de forma mais rápida nesta área. Consideram-se três questões importantes: liderança a nível nacional, situação político-institucional e situação económica. Em termos de liderança verifica-se uma situação relativamente similar nos países. Todos os Chefes de Estado dão prioridade ao tema sem que isso configure uma situação análoga à vivida no Brasil quando da Presidência de Luis Inácio Lula da Silva. Note-se, contudo, que a SAN foi elevada pelo Presidente José Eduardo dos Santos para a Casa Civil da Presidência em Angola e que o Presidente de Moçambique, Armando Guebuza, é um dos líderes mundiais associados ao movimento mundial pela nutrição.

A nível político-institucional, todos os países reúnem boas condições de estabilidade para avançar neste domínio, com exceção da Guiné-Bissau que, como se sabe, vive uma situação particular. Na maioria dos casos os Governos foram eleitos, são legítimos e representativos. Na maioria dos países os partidos da base governativa e os parlamentos eleitos não trabalham particularmente neste tema, mas não se vislumbra oposição a que esta agenda avance. Mas é

⁷⁹ Durante o processo de formulação da ESAN-CPLP, os Estados-membros da CPLP foram inquiridos sobre o grau de prioridade atribuída à questão da SAN e direito à alimentação em cada contexto nacional, tendo as respostas obtidas evidenciado um compromisso político elevado. Ver também princípios de acordo político na *Visão Estratégica da ESAN* disponível em <http://www.cplp.org/id-2393.aspx>

⁸⁰ As recomendações mencionam a necessidade de "fortalecer e consolidar os espaços de participação social na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas e programas de SAN, criando até 2014 Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional". Ver em *Recomendações da Reunião Preparatória do CONSAN* disponível em <http://www.cplp.org/id-2393.aspx>

⁸¹ Nela os Estados-membros declaram, entre outros aspectos, "reafirmar o seu compromisso com o reforço do direito humano à alimentação adequada nas políticas nacionais e comunitária, reconhecendo o seu papel na erradicação da fome e da pobreza na CPLP, através do contínuo aprofundamento da concertação política e diplomática e da cooperação em todos os domínios".

importante mencionar que os países africanos da Comunidade tiveram algumas particularidades que condicionaram historicamente a sua atual abertura a inovações institucionais relacionadas com a governança das políticas públicas. Em primeiro lugar, a luta pela libertação, a opção pelo socialismo, e as relações hierárquicas e rotinas de trabalho estabelecidas, assim como mais tarde, a transição para uma economia de mercado e a diminuição do papel do Estado. Em segundo lugar, a relativa ausência de mecanismos de prestação de contas e de diálogo com uma sociedade civil ainda em construção e por vezes marcada por várias décadas de conflitos armados. Em terceiro lugar, algum isolamento (em níveis variados), o qual condicionou a sua inserção e percepção sobre a dinâmica global do sistema alimentar e as suas implicações nas atuais opções nacionais de desenvolvimento. Isto significa dizer que o ambiente político-institucional é favorável, mas é importante que se considerem os tempos necessários à inerente sensibilização e capacitação dos atores chave. Também será importante considerar o papel da cultura comum e a percepção sobre a imparcialidade dos potenciais facilitadores deste processo para a construção de um ativo fundamental: a confiança. Um outro fator a considerar como potencial desafio é que em muitos países o Ministério da Agricultura pode não possuir poder para colocar esta agenda como prioridade política a nível nacional.

Relativamente à situação económica encontramos várias situações. Brasil, Angola, Moçambique, Timor-Leste e, em menor grau, Cabo Verde estão num processo de crescimento económico. Portugal está sujeito a um programa de ajuste estrutural e São e Tomé e Príncipe, e Guiné-Bissau enfrentam desde há vários anos muitas dificuldades. Isto significa que os três primeiros países possuem maiores condições para realizarem investimentos mais significativos nesta área, algo que deverá ser aprofundado visando soluções coerentes com as capacidades financeiras (disponíveis e realizáveis) para esse efeito no curto e médio prazo.

PARTE III – FORTALECENDO A GOVERNANÇA DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E OS PRODUTORES FAMILIARES: OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO CONTEXTO DA ESAN-CPLP

3.1 AVANÇOS E CONSTRANGIMENTOS A NÍVEL NACIONAL E REGIONAL

Em primeiro lugar verificam-se os avanços e constrangimentos relacionados com a mobilização e possível **participação das múltiplas partes interessadas**, tal como previsto em algumas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*⁸². Apesar dos avanços registados ao nível nacional nas consultas realizadas para a elaboração das Estratégias Nacionais e outros programas nacionais, ou da reveladora mobilização dos vários atores da sociedade civil na gradual construção de redes nacionais e regionais multi-temáticas (mas também a plataforma dos produtores familiares e iniciativa para as mulheres rurais), verifica-se que os maiores constrangimentos são: i) a inexistência de espaços institucionais para diálogo; ii) as debilidades organizativas, financeiras e capacidade das organizações sociais; e iii) o reduzido envolvimento das instituições de ensino, sector privado, parlamentares e poder local. Estes constrangimentos estão inter-relacionados. A reduzida materialização do direito à participação limita o maior envolvimento e não estimula a construção de capacidades visando uma participação regular, qualificada e responsável.

Ao nível regional, a participação registada na construção da ESAN e no CONSAN foi um importante avanço porque: i) mobilizou as organizações nacionais; ii) induziu grupos específicos a unirem capacidades para uma melhor intervenção; e iii) contribuiu para uma forte dinâmica de trabalho na CPLP (materializada na primeira reunião do CONSAN). Os principais constrangimentos a este nível estão relacionados com: i) a fragilidade de algumas redes/organizações da sociedade civil nacionais; ii) a reduzida participação do sector privado; iii) as indefinições ainda existentes relativamente ao funcionamento do mecanismo das universidades, parlamentares e poder local; e iv) os meios disponíveis para continuação do processo agora no quadro dos mecanismos de facilitação previstos na ESAN-CPLP.

Relativamente às **políticas públicas nacionais e governança**, pode dizer-se que a nível nacional em todos os países houve avanços importantes, já que a grande maioria possui Estratégias Nacionais de SAN em conformidade com o sugerido nas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*⁸³. Alguns avanços específicos: no caso do Brasil, a visão abrangente e sistémica de

⁸² Considerar, por exemplo, a **Diretriz 3.8** - "Ao elaborarem estas estratégias estimula-se os Estados a consultarem organizações da sociedade civil e outras partes interessadas fundamentais nos planos nacional e regional com a inclusão de associações de agricultores que se dedicam à agricultura tradicional e em pequena escala, do sector privado, de associações de mulheres e de jovens, com vista a promover a sua participação ativa em todos os aspetos das estratégias de produção agrícola e alimentar"; **Diretriz 5.4** - "Os Estados deveriam assegurar que as instituições relevantes ao tema garantam a participação plena e transparente do sector privado e da sociedade civil, e em particular de representantes dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar"; **Diretriz 6.1** - "Reconhecendo a responsabilidade primária dos Estados em relação à realização progressiva do direito à alimentação adequada, estimula-se os Estados a aplicarem um enfoque baseado no reconhecimento da existência de várias partes interessadas na segurança alimentar nacional para identificar as funções e fomentar a participação de todos os interessados diretos, inclusivé a sociedade civil e o sector privado, a fim de aproveitar as suas competências específicas com vista a facilitar o uso eficiente dos recursos".

⁸³ Considerar por exemplo, a **Diretriz 3.1** - "Os Estados, quando apropriado e em consulta com as partes diretamente interessadas e em conformidade com a sua legislação nacional, deveriam considerar a possibilidade de adotar uma estratégia nacional baseada nos direitos humanos para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar

SAN, a integração do DHAA e o conjunto de programas coordenados ao nível do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; no caso de Portugal, a existência de um conjunto de políticas públicas passíveis de integração numa estratégia nacional. Os constrangimentos específicos referem-se às limitações na implementação da intersectorialidade nos vários níveis territoriais no Brasil e na visão de SAN ainda existente em Portugal. Como avanços comuns nos demais países pode mencionar-se: i) uma visão holística e uma abordagem crescentemente inter-sectorial; ii) a existência de políticas públicas que contribuem para a SAN através do DHAA. Verificam-se, contudo, alguns constrangimentos também comuns: i) a reduzida prioridade dada à coordenação inter-sectorial; ii) a reduzida existência de ações que integrem as principais dimensões da abordagem de SAN utilizada; e iii) a reduzida integração de políticas relacionadas aos produtores familiares.

Uma nota adicional relativamente às políticas públicas e seus instrumentos mas a um nível regional. Verifica-se uma reduzida coordenação das ações desenvolvidas pelas agências das Nações Unidas e pelos doadores internacionais no espaço da CPLP. A ESAN–CPLP oferece esta possibilidade.

Interessa neste ponto abordar a questão particular dos avanços e constrangimentos relativos aos produtores familiares. A este respeito não será demasiado mencionar em nota específica, o que as *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional* referem⁸⁴. Como se verificou no início deste trabalho, estes possuem uma importância significativa no abastecimento alimentar nacional e, em consequência, verifica-se que os Estados-membros têm desenvolvido políticas de apoio técnico, fornecimento de fatores de produção, infra-estruturas para conservação e processamento e em alguns casos, crédito. Em vários países, as associações representativas dos produtores participam dos programas relativos de distribuição de fatores de produção e equipamentos e nas consultas realizadas pelos Governos. Refiram-se agora os constrangimentos: o primeiro será a informação disponível a nível estatístico (e não só) sobre

nacional, como parte de uma estratégia nacional geral de desenvolvimento, incluindo as estratégias de redução da pobreza, se houver".

⁸⁴ Considerar, por exemplo, **Diretriz 2.1**- "A fim de alcançar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, os Estados deveriam promover um desenvolvimento económico de base ampla que dê suporte às suas políticas de segurança alimentar. Os Estados deveriam estabelecer em relação às políticas, objetivos, metas e marcos de referência baseados nas necessidades da sua população em matéria de segurança alimentar"; **Diretriz 2.2** – "Os Estados deveriam avaliar, em consulta com as principais partes interessadas, a situação económica e social, e em particular o grau de insegurança alimentar e as suas causas, a situação em relação à nutrição e à segurança dos alimentos"; **Diretriz 2.3** - "Os Estados deveriam promover um abastecimento adequado e estável de alimentos seguros mediante uma combinação de produção interna, comércio, stocks e distribuição"; **Diretriz 2.4** - "Os Estados deveriam considerar a possibilidade de adotar um enfoque holístico e global com vista a reduzir a fome e a pobreza. Esse enfoque envolve, entre outras coisas, medidas diretas e imediatas para garantir o acesso a uma alimentação adequada como parte de uma rede de seguridade social; o investimento em atividades e projetos produtivos para melhorar os meios de subsistência da população afetada pela pobreza e a fome de maneira sustentável; o estabelecimento de instituições adequadas, mercados que funcionem, um marco jurídico e normativo favorável; e o acesso ao emprego, aos recursos produtivos e aos serviços apropriados"; **Diretriz 2.5** - "Os Estados deveriam colocar em prática políticas económicas, agrícolas, pesqueiras, florestais, de uso da terra e, quando apropriado, de reforma agrária acertadas, que sejam inclusivas e não discriminatórias, e que permitirão aos agricultores, pescadores, silvicultores e outros produtores de alimentos, em particular às mulheres, obter um rendimento justo do seu trabalho, capital e gestão, e deveriam estimular a conservação e o ordenamento sustentável dos recursos naturais, inclusive em áreas marginais"; **Diretriz 2.6** - "Quando a pobreza e a fome afetarem fundamentalmente a população rural, os Estados deveriam concentrar-se no desenvolvimento agrícola e rural sustentável, por meio de medidas para melhorar o acesso à terra, à água, a tecnologias apropriadas e acessíveis, a recursos produtivos e financeiros, aumentar a produtividade das comunidades rurais pobres, promover a participação dos pobres na adoção de decisões sobre política económica, distribuir os benefícios derivados do aumento da produtividade, conservar e proteger os recursos naturais e investir em infra-estruturas rurais, educação e pesquisa. Em particular, os Estados deveriam adotar políticas que criem as condições necessárias para favorecer a estabilidade do emprego, especialmente nas zonas rurais, incluindo ocupações não agrícolas"; **Diretriz 8.13** – "Os Estados deveriam estudar políticas, instrumentos jurídicos e mecanismos de apoio nacionais concretos para proteger a sustentabilidade ecológica e a capacidade de carga dos ecossistemas, a fim de assegurar a possibilidade de uma maior produção sustentável de alimentos para as gerações presentes e futuras, impedir a contaminação da água, proteger a fertilidade do solo e promover o ordenamento sustentável da pesca e dos bosques".

estes atores. Não se hesita em afirmar que com os elementos atualmente disponíveis será muito difícil ter políticas eficazes; em segundo lugar, não se reconhece estes atores. O reconhecimento significa procurar definir, antes de mais, quem são exatamente e quais serão as suas maiores necessidades; em terceiro lugar, a participação dos mesmos na formulação das políticas públicas no quadro dos mecanismos previstos nas Estratégias nacionais; em quarto e último lugar, a questão da sustentabilidade. O modo de produção dos alimentos promovido na maioria das políticas, não se adequa à maioria dos produtores familiares e a uma alimentação saudável, já que prevê a "modernização" tecnológica quase que exclusivamente com base no uso intensivo de fatores de produção.

Relativamente à **arquitetura institucional**, tema igualmente previsto nas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*⁸⁵, verifica-se a existência de avanços comuns consideráveis na CPLP: i) a maioria das estratégias nacionais de SAN prevêem o estabelecimento de mecanismos para coordenação política do tipo inter-sectorial com a designação de "Conselhos Nacionais"; ii) prevêem a participação efetiva de diferentes atores sociais no quadro desses mecanismos de coordenação política (Conselhos Nacionais); iii) prevêem o estabelecimento ou evolução dos atuais mecanismos de coordenação executiva/técnica que venham a estar associados aos "Conselhos Nacionais" acima mencionados; e iv) prevêem também uma implantação descentralizada para o que pode contribuir a existência de espaços locais e legislação já existentes. Nos países onde não existe uma estratégia ou onde ela é omissa sobre esta questão, existem contudo políticas e instrumentos que podem ser desenvolvidos visando avançar com o processo de melhoria na arquitetura institucional existente. Nesta área existem também constrangimentos importantes a considerar, nomeadamente e por ordem de importância: i) a vinculação da estrutura de coordenação política prevista a um nível hierárquico limitante na maioria dos países; ii) a aparente ausência de meios humanos e financeiros para fazer face à complexidade (real ou prevista) para montagem e funcionamento dos mecanismos; e iii) pouca prioridade política, derivada em parte da reduzida percepção dos atores-chave relativamente à importância destes mecanismos.

Relativamente aos avanços e constrangimentos da arquitetura institucional a nível regional, importa apenas referir que a formulação, aprovação e ratificação da ESAN-CPLP e dos Estatutos do CONSAN pelos Chefes de Estado e de Governo é um avanço notável na CPLP. Mas existem naturalmente constrangimentos, e estes devem citar-se neste trabalho. O primeiro está relacionado com o seu financiamento. O segundo relaciona-se com a capacidade existente para implementação da ESAN ao nível do Secretariado Executivo da CPLP e do Secretariado Técnico da ESAN. O terceiro relaciona-se com a pouca compreensão sobre os processos

⁸⁵ Considerar, por exemplo, a **Diretriz 5.1** – "Os Estados, quando apropriado, deveriam avaliar o mandato e o desempenho das instituições públicas relevantes ao tema e, caso seja necessário, criá-las, reformá-las ou melhorar a sua organização e estrutura para contribuir para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional"; **Diretriz 5.2** – "Para tal fim, os Estados talvez desejem assegurar a coordenação dos esforços dos ministérios, organismos e instituições públicas pertinentes. Poderiam estabelecer-se mecanismos nacionais de coordenação inter-sectorial para garantir a implementação, o monitoramento e a avaliação efetiva das políticas, planos e programas. Incentiva-se os Estados a fomentarem a participação das comunidades pertinentes em todos os aspetos da planificação e da execução de atividades nas esferas mencionadas"; **Diretriz 5.3** – "Igualmente, os Estados talvez desejem encomendar a uma instituição específica a responsabilidade geral de supervisionar e coordenar a aplicação das presentes diretrizes, tendo presente a Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, celebrada em Viena em 1993, e tomando devidamente em consideração as convenções e protocolos vigentes relacionados com a agricultura. Com o objetivo de garantir a transparência e a prestação de contas, as funções e tarefas desta instituição deveriam ser claramente definidas e revistas periodicamente, devendo a mesma prever a instituição de mecanismos adequados de monitoramento"; **Diretriz 5.4** – "Os Estados deveriam assegurar que as instituições relevantes ao tema garantam a participação plena e transparente do sector privado e da sociedade civil, e em particular de representantes dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar".

inerentes à construção dos mecanismos necessários ao funcionamento da ESAN em geral, e do CONSAN em particular (quer por alguns Governos quer pelos demais atores).

Verifica-se em seguida **o ambiente político e o quadro legal**. Neste ponto e a nível do ambiente político verificaram-se avanços importantes nos últimos anos, já que na maioria dos países foi possível, sob a liderança do Estado (em consulta com a sociedade civil) promover o desenvolvimento de um conjunto significativo de Estratégias Nacionais nesta matéria. Em todos os países verifica-se também que o ambiente atual é favorável à implementação dos acordos previstos na ESAN-CPLP. Os maiores constrangimentos decorrem da própria historicidade institucional que marcou estes Estados (em particular os Africanos). A nível económico, encontram-se diferentes situações. Um grupo de países atravessa um período de crescimento económico favorável a investimentos nesta área, enquanto que outros países terão maiores dificuldades em assumir inicialmente custos mais significativos.

No tocante ao quadro legal e no que respeita ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), verifica-se que Moçambique ainda não o ratificou. A Guiné-Bissau, Portugal e Timor-Leste assinaram em 2009 o Protocolo Adicional ao PIDESC. Apenas o Brasil apresenta um reconhecimento explícito do direito à alimentação adequada na Constituição. Nos demais países a “alimentação” não é mencionada na Constituição, embora o “direito à alimentação adequada” possa ser reconhecido de forma implícita, quer através do reconhecimento de outros direitos correlacionados, quer através do reconhecimento de princípios básicos constitucionais. Verificou-se, também, que até ao momento apenas o Brasil alcançou um quadro coerente e em conformidade com o DHAA no âmbito das suas políticas públicas, não obstante as suas limitações no que se refere aos mecanismos de justiciabilidade e exigibilidade. Angola e Moçambique apresentam já alguns avanços em termos de adoção de uma abordagem baseada nos direitos humanos, pese embora alguns constrangimentos ainda existentes no que se refere à perspectiva do DHAA em particular. Isto não impede todos os Estados-membros de avançarem gradualmente com legislação adequada e de suporte à realização progressiva do DHAA.

O cenário evidenciado aponta vários pontos fortes e pontos fracos (nível interno, Estados e Organização CPLP) e diferentes oportunidades e constrangimentos (nível externo) que podem ser sintetizados no Quadro 10.

Quadro 10 – Análise SWOT

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> - Comprometimento político nacional com a temática de SAN e DHAA e disponibilidade para avançar com reforço da governança a nível nacional; - Estratégias nacionais de SAN aprovadas com enfoque multidimensional e opção pela inter-sectorialidade; - Mecanismos institucionais de diálogo político e participação em curso e previstos na maioria dos países; - Ações dirigidas à agricultura familiar contempladas nas estratégias nacionais de SAN; - Sociedade civil organizada em redes nacionais incluindo os produtores familiares e com capacidade de diálogo; - Existência de leis nacionais em áreas-chave contribuindo para o DHAA; - Património eco-cultural comum entre os países; - Estratégia Regional de DHAA aprovada; - CONSAN e grupos de trabalho aprovados; - Compromisso político a nível do Secretariado Executivo da CPLP; 	<ul style="list-style-type: none"> - Consideráveis vazios de informação e debilidade dos sistemas de informação sobre agricultura familiar; - Debilidade dos sistemas de informação, avaliação e monitorização da SAN na maior parte dos países; - Capacidades técnicas e financeiras limitadas em vários países; - Vinculação hierárquica dos mecanismos de governança na maioria dos países; - Carácter sectorial assumido do ponto de vista da arquitetura institucional e das políticas públicas para a SAN a nível nacional; - Atrasos na implementação dos mecanismos institucionais de coordenação política, de participação e execução técnica, e de um roteiro preciso em cada país; - Ausência de dados relativos à produção familiar; - Limitada articulação com organizações regionais; - Pouca definição do papel do sector privado e dos mecanismos para a sua participação na ENSAN; - Limitação no alcance das medidas previstas para fortalecer a produção familiar; - Debilidade de algumas redes ou grupos de trabalho da sociedade civil a nível nacional; - Debilidade dos quadros legais relativamente ao DHAA; - Entendimento insuficiente a nível nacional e regional sobre a inovação institucional na ESAN; - Capacidades técnicas e financeiras limitadas no SE;
Oportunidades	Constrangimentos
<ul style="list-style-type: none"> - Participação da CPLP nas sessões e atividades entre-sessões do CSA ; - Quadro estratégico global para a SAN aprovado no âmbito do CSA; - Reforma da governança de SAN é uma prioridade para o Sistema Alimentar Global; - Iniciativas regionais e processos de integração (ALCSH, CAADP, ECOWAS), e interesse pela cooperação Sul-Sul; - Estados-membros da CPLP posicionados em vários continentes e espaços de integração regional; - Contribuição do sector privado; 	<ul style="list-style-type: none"> - Impactos da crise financeira global nos Estados-membros; - Ausência de coordenação de ações entre programas das agências e doadores nos países da CPLP; - Alterações no ambiente político interno derivadas de condicionantes externas; - Regularidade de recursos técnicos e financeiros para a ESAN-CPLP e funcionamento dos seus órgãos; - Impactos das alterações climáticas;

3.2 CONCLUSÕES E PONTOS PARA DISCUSSÃO

As conclusões serão direcionadas tendo em vista a materialização de algumas das recentes recomendações do CONSAN e podem constituir um conjunto de tópicos para seguimento futuro. Nesse sentido será oportuno, em função da análise realizada anteriormente, apresentar no Quadro 11 o resultado da avaliação da situação atual dos países relativamente às principais recomendações do CONSAN, conforme análise efetuada nos capítulos anteriores.

Como se pode verificar, as principais recomendações do CONSAN na reunião realizada em Julho de 2012 relacionam-se com as políticas públicas existentes, a arquitetura institucional para a sua governança, os orçamentos para o seu funcionamento e o reconhecimento do papel dos produtores familiares no quadro da implementação dos acordos previstos na ESAN-CPLP e na realização progressiva do DHAA.

Em função do que foi analisado, pode dizer-se que a CPLP possui uma condição singular e uma potencial "vantagem" relativamente a outras comunidades ou grupos de países. Todos os países possuem uma base institucional comum por onde se pode e deve progredir com o trabalho da construção da governança da segurança alimentar e nutricional e incorporação de princípios do DHAA.

Relativamente ao fortalecimento da participação das múltiplas partes interessadas e criação de Conselhos Nacionais, verificou-se que todos Estados (com exceção de São Tomé e Príncipe e Portugal) têm previsto os respetivos mecanismos de coordenação política e de participação. Contudo, em função do processo histórico inerente à construção institucional e limitações de recursos existentes, na sua maioria apenas se encontram em funcionamento mais efetivo os mecanismos para coordenação técnica das políticas de SAN.

Neste processo em construção alguns Estados africanos terão em Moçambique uma referência importante. A experiência de Moçambique permitiu (e ainda permite), por tentativa e erro, avançar significativamente na procura de respostas próprias e está em vias de implementar um modelo de governança autónomo que responde a alguns atributos, tais como: a sua potencial vinculação ao mais alto nível hierárquico do Estado, a conformação de um Conselho com a participação dos diversos atores relevantes (consagrando o direito à participação), um orçamento para a segurança alimentar, e um sistema descentralizado de governança. Subsistem atrasos consideráveis, retrocessos e indefinições várias, as quais, como quase tudo na construção institucional, devem ser visualizadas como parte de um processo de aprendizagem e desenvolvimento de capacidades.

Será talvez relevante recordar algo evidente mas que pode ficar por vezes esquecido: o maior ou menor investimento nas estruturas nacionais de coordenação e de participação deriva também da necessidade de fazer face à percepção que os decisores políticos possuem, em primeiro lugar, sobre os desafios do sistema alimentar no seu país e, em segundo lugar, na CPLP e no mundo. A sensibilização e a construção de capacidades podem implicar um trabalho de médio ou longo prazo⁸⁶ e, por isso, devem articular-se desde cedo com a facilitação da articulação e do entendimento político entre os vários atores, em particular, dos órgãos de Governo e das múltiplas partes interessadas.

⁸⁶ A FAO apoia desde há anos o processo de sensibilização em Moçambique visando a aprovação de uma lei sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada. Entre as lições aprendidas com os avanços verificados neste país está a necessidade de sensibilização dos vários atores envolvidos, e em particular dos decisores políticos, parlamentares e sociedade civil. Para mais informações ver: FAO (2011) "Right to Food Making it Happen - Progress and Lessons Learned through Implementation".

QUADRO 11 – SITUAÇÃO DOS PAÍSES FACE ÀS PRIORIDADES IDENTIFICADAS PELO CONSAN-CPLP

Recomendações	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe	Portugal	Timor Leste
Vincular as estruturas de coordenação política da SAN e do DHAA ao mais alto nível hierárquico	Previsto	Alcançado	Ausente	Ausente	Previsto	Ausente	Ausente	Ausente
Fortalecer e consolidar os espaços de participação social na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas e programas de SAN, criando, até 2014, Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional	Previsto	Alcançado	Previsto	Previsto	Previsto	Ausente	Ausente	Previsto
Adotar uma abordagem baseada em direitos nas políticas públicas, designadamente seguindo as Diretrizes Voluntárias para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada em contexto nacional	Alcançado, com limitações no DHAA	Alcançado	Ausente	Ausente	Alcançado, com limitações no DHAA	Ausente	Ausente	Ausente
Construir orçamentos nacionais de segurança alimentar e nutricional, designadamente através da inclusão de linhas orçamentárias específicas para a alocação de recursos públicos a investir na agricultura e na segurança alimentar e nutricional e a mobilização de recursos nacionais e internacionais para a implementação da ESAN-CPLP	Ausente	Alcançado	Ausente	Ausente	Previsto	Ausente	Ausente	Ausente
Trabalhar progressivamente tendo em vista a incorporação do DHAA nas respetivas Constituições nacionais de forma clara e universal e transpor o mesmo para a respetiva legislação nacional	Alcançado de forma implícita / Ausência de legislação nacional	Alcançado	Alcançado de forma implícita / Ausência de legislação nacional	Alcançado de forma implícita / Ausência de legislação nacional	Alcançado de forma implícita / Previsto lei do DHAA	Alcançado de forma implícita / Ausência de legislação nacional	Alcançado de forma implícita / Ausência de legislação nacional	Alcançado de forma implícita / Ausência de legislação nacional
Assinar e ratificar os instrumentos internacionais relacionados com o DHAA, designadamente: → PIDESC → Protocolo Adicional do PIDESC	Alcançado	Alcançado	Alcançado	Alcançado	Ausente	Alcançado	Alcançado	Alcançado
	Ausente	Ausente	Assinado	Assinado	Ausente	Ausente	Alcançado	Ausente
Reconhecer a importância fundamental da agricultura familiar	Alcançado com limitações	Alcançado	Alcançado com limitações	Alcançado com limitações	Alcançado com limitações	Alcançado com limitações	Alcançado com limitações	Alcançado com limitações

Nota: Elaborada com base nas recomendações da reunião do CONSAN de 18 de Julho de 2012.

Neste ponto valeria a pena realçar a importância da sociedade civil organizada em redes multi-temáticas para trabalho coletivo com a SAN e sua coordenação regional, assim como das associações de produtores e movimentos de mulheres rurais. O reforço da participação e operacionalidade da sociedade civil é crucial para o sucesso deste desafio.

Neste processo de construção de novas instituições para "reformular" a governabilidade e consequentemente, as políticas de SAN, existe uma lição aprendida a nível global (na reforma do CSA) e também a nível regional (no processo de elaboração da ESAN-CPLP) que deve equacionar-se no contexto nacional. Trata-se de aceitar que a condição fundamental, talvez a mais importante, para o avanço destes processos será a construção de capacidades através do "aprender fazendo" e da confiança que se gera entre as múltiplas partes interessadas. Isto equivale a dizer que o primeiro passo será, talvez, o de colocar em funcionamento (da forma mais adequada e rápida possível) os órgãos de coordenação política e de participação social. Os demais passos serão certamente mais efetivos se decididos neste contexto, permitindo a construção de uma ampla parceria entre os atores mais relevantes para o avanço da agenda política da segurança alimentar e nutricional e do DHAA.

Os quadros legais a rever no curto, médio e longo prazos devem amparar este processo de construção, continuá-lo, e não sobrepor-se ao mesmo. Como referiu o Relator Especial do Direito Humano a Alimentação na carta enviada ao CONSAN para felicitar pela sua primeira reunião *"De fato, o direito à alimentação deve ser compreendido não apenas como um símbolo para o combate à fome e à desnutrição... Ele é operacional. Ele melhora a eficácia e a sustentabilidade das intervenções na área da segurança alimentar"*.⁸⁷

Contudo, a passagem dos compromissos políticos à prática requer, igualmente, a atribuição de recursos adequados (financeiros, humanos, materiais) que poderão ser também faseados. Nesse sentido, a construção de orçamentos nacionais progressivos para a SAN, designadamente através da inclusão de linhas orçamentais específicas para alocação de recursos será importante. Até ao momento este desígnio apenas foi alcançado pelo Brasil. A introdução de uma linha orçamental no quadro da reformulação administrativa do SETSAN em Moçambique pode ser encarada como positiva. O financiamento da própria ESAN-CPLP deve ser também resolvido.

Para concluir estas observações relativamente às políticas, governança e orçamentos para a SAN, é importante mencionar o caso particular de Portugal, dizendo que o desafio de uma Estratégia de Segurança Alimentar (e Nutricional) como instrumento articulador e racionalizador de um conjunto de ações existentes ou a desenvolver seria talvez importante. A permanência da visão atual de SAN, decorrente de uma limitada perceção da operacionalidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, condicionará o seu envolvimento na implementação da ESAN-CPLP tal como era desejável. Recorde-se que Portugal foi dos primeiros Estados-membros da CPLP a ratificar o protocolo opcional ao PIDESC.

Vai-se agora mencionar a questão da produção familiar.

A primeira parte deste estudo conclui, com todas as limitações relativas à qualidade dos dados disponíveis para todos os países e às características deste trabalho de gabinete, pela enorme relevância dos produtores familiares de alimentos em cada Estado-membro e também no conjunto da CPLP. Mesmo nos Estados onde se tem verificado uma redução significativa no seu número (caso de Portugal) estes são ainda atores muito relevantes para a produção atual de alimentos, e para a manutenção da paisagem e da biodiversidade. A pesquisa efetuada

⁸⁷ Comunicação do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação enviada à IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa em 20 de Julho de 2012.

permite concluir também que a ausência de dados públicos adequados em muitos países pode ser um sinal da maior atenção a ser dada a estes atores, embora em alguns países ela possa estar mais relacionada com as condições de estabilidade institucional ou com debilidades várias nos sistemas nacionais de estatística. Reconhece-se assim que este estudo é apenas um ponto de partida para um levantamento mais exaustivo da situação da produção familiar nos países da CPLP e da sua inter-dependência com a governança da SAN.

Em função do referido, o primeiro passo tal como recomendado pelo CONSAN (e tal como previsto no plano de trabalho em elaboração para o Grupo de Trabalho sobre produção familiar) será o de reconhecer estes produtores formalmente. Isso implica realizar um levantamento mais exaustivo em cada país, discutir a adequação desta denominação à realidade de cada país e prosseguir no sentido de definir quem poderá, para efeito das políticas públicas, considerar-se como produtor familiar em cada contexto nacional. Nessa discussão existem alguns aspetos (sem prejuízo de outros) a realçar pela sua potencial importância:

- A área da exploração máxima em função das condições de cada país e ou território;
- A questão da mão-de-obra familiar e outra;
- A proveniência da renda da família;
- O sistema e modo de produção/recolheção.

Importa reter que existem países onde um conjunto significativo de produtores pode estar a ser excluído das estatísticas nacionais pelo simples fato de não reunir condições mínimas de inquirição, as quais se estabelecem em função de parâmetros restritivos. A questão da mão-de obra familiar deve ser discutida tanto no que respeita à classificação em si mesma (particular atenção aos países africanos face ao conceito de família alargada) quanto em relação ao limite de unidades de trabalho admissíveis para classificação e regime de trabalho (importa reter que a questão da ocupação a tempo parcial é uma situação cada vez mais expressiva em alguns países da Comunidade face à urbanização). Ao mesmo tempo, a forma pela qual se calcula a renda obtida pela família deve ser discutida. Questões como a consideração do autoconsumo pela família ou vendas a restaurantes e similares revelam diferentes abordagens de país para país. Outra questão poderá ser o modo de produção. Como tem sido crescentemente reconhecido⁸⁸, o modelo agro-ecológico, em particular em áreas onde os solos não têm grandes limitações à partida, e a intensificação sustentável⁸⁹ adaptam-se à agricultura familiar, sendo capazes de gerar aumentos de produtividade com custos de fatores de produção muito mais reduzidos.

Mas progressos mais significativos nesta área implicam também o reconhecimento do carácter inter-sectorial das medidas de apoio necessárias para os produtores familiares, o que estará também ligado à evolução dos mecanismos de coordenação política, diálogo e participação mencionados anteriormente.

⁸⁸ Ver, entre outros: IAASTD: Agriculture in the crossroads (2009); ou ainda, ALTIERI and ROSSET (1998); ALTIERI (1999) e VAN DER PLOEG (2009).

⁸⁹ FAO: Save and grow. A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production.(2011)

Com base no anteriormente referido poderá equacionar-se a possibilidade de iniciar os processos de diálogo e coordenação política a nível nacional (e subsequentemente o reforço do quadro jurídico-legal para o DHAA) visando construir uma ponte entre o acesso regular e permanente da população a alimentos de qualidade e a promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de produção, processamento e distribuição de alimentos. Nesse sentido, sugere-se como necessário aprofundar o conhecimento relativo aos seguintes pontos:

- Recolher localmente dados relativos aos produtores familiares, incluindo sistemas de produção, distribuição geográfica, produção total e por produto, e peso relativo no consumo interno de alimentos;
- Identificar os produtos, a produção e sua localização, assim como os potenciais consumos institucionais atuais e previstos ao nível nacional e distrital/provincial, identificando ações iniciais e discutindo também a possibilidade de um futuro programa e orçamento inter-sectorial nesta matéria;
- Aprofundar a identificação e a avaliação com base no DHAA das políticas, instrumentos, orçamentos e quadro legal relacionados com a estratégia anteriormente sugerida, em particular a relacionada com o acesso à terra e a outros recursos naturais, crédito, assistência técnica, comercialização e programas sociais incluindo compras públicas. Particular atenção deverá ser dada à análise das políticas relacionadas ao abastecimento alimentar.

Um resumo dos principais pontos que emergem neste trabalho foram identificados e podem ser de interesse para a discussão e formação de uma agenda pragmática, visando o reforço da governança para a SAN na CPLP tal como previsto na ESAN-CPLP e recomendado pelo CONSAN:

A nível nacional:

- Discussão e instituição de um roteiro nacional que estabeleça as ações conjuntas com o processo regional e com metas claramente definidas. Para isso, em cada país poderá ser necessário:
 - Identificar as ações prioritárias para melhoria quantitativa e qualitativa de dados relativos aos produtores familiares em cada país e na CPLP (em língua portuguesa);
 - Identificar os determinantes políticos e as soluções técnicas pragmáticas mais adequadas para uma evolução institucional em linha e nos prazos recomendados pelo CONSAN, incluindo a identificação do potencial distanciamento entre o orçamentalmente previsto (nas atuais estratégias de SAN) e as reais capacidades existentes, procurando-se soluções faseadas para a sua evolução;
 - Identificar e analisar a possível integração dos mecanismos de diálogo existentes no quadro dos Planos de Investimento Agrícola (ou outros relacionados com a SAN) com os mecanismos nacionais previstos nas Estratégias de SAN;

- Revisão das Estratégias e Planos Nacionais existentes com base nas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*;
- Um dispositivo de monitorização/avaliação com indicadores da situação e progressos da governança da SAN;
- Definir modalidades de colaboração dos Governos, sociedade civil e o Secretariado Executivo da CPLP para a divulgação e sensibilização da ESAN em todos os Estados-membros e junto das agências e doadores internacionais.
- Reforçar as capacidades e criar sinergias entre os processos nacionais, podendo considerar-se, entre outros:
 - Reforço da capacidade das redes e grupos de trabalho associados na REDSAN, incluindo o reforço da participação dos produtores familiares, em particular das mulheres rurais e suas organizações;
 - Troca de experiências na implementação dos mecanismos para governança da SAN;
 - Troca de experiências sobre políticas públicas vinculadas ao abastecimento alimentar com participação dos produtores familiares e poder local;
 - Troca de experiências sobre tecnologias sociais e de intensificação sustentável de produção, tendo em conta a geração de aumentos de produtividade, menores custos de produção e obtenção de alimentos saudáveis;
 - Troca de experiências sobre avaliação dos impactos ambientais e mudanças climáticas sobre a SAN.

A nível regional:

- Operacionalização do processo de trabalho:
 - Mecanismos para efetivar o mandato e reforçar as capacidades técnicas ao nível do Secretário Executivo da CPLP e do Secretariado Técnico do CONSAN;
 - Alternativas para a realização do orçamento aprovado e adequado para a ESAN-CPLP e o CONSAN;
 - Reforço da intervenção dos órgãos já instituídos na ESAN-CPLP (CONSAN, Secretariado Técnico e Grupos de Trabalho) de acordo com os respetivos estatutos, e extinção do grupo de pontos focais criado para efeitos da negociação e elaboração da estratégia;
 - Alternativas e recursos para o plano de trabalho a realizar pelo Grupo sobre Agricultura Familiar do CONSAN no quadro do aprofundamento do levantamento sobre a produção familiar iniciado neste estudo;
 - Roteiro e sistema de monitorização em apoio dos processos nacionais.
- Identificação de ações de capacitação relativamente ao DHAA e de divulgação da ESAN a nível local, nacional e regional;
- Reforço das capacidades e facilitação de processos multi-atores:

Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP - projeto de estudo para uso interno

- Reforço da capacidade dos mecanismos de facilitação da participação da sociedade civil e universidades;
- Troca de experiências e ações para mobilizar os demais atores participantes no CONSAN (poder local e parlamentares) visando a consolidação dos seus mecanismos de participação;
- Mecanismos que assegurem a permanente ligação entre a implementação da ESAN–CPLP e as discussões e decisões sobre a reforma global da governança da SAN.

REFERÊNCIAS

- ACTUAR (2010). "Fórum de Políticas Públicas para a Agricultura e Segurança Alimentar - São Tomé e Príncipe, 20 a 30 de Setembro de 2010. Relatório de Sistematização", Coimbra, ACTUAR, Novembro de 2010, 46 pp.
- ACTUAR (2011). "Mobilização Social para a Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência de trabalho em redes multitemáticas da REDSAN-PALOP", Coimbra, ACTUAR, 45 pp.
- ALTIERI, Miguel (1999). "The ecological role of biodiversity in agroecosystems", Agriculture, Ecosystems and Environment 74. pp. 19–31.
- ALTIERI, M.A.; ROSSET, P; THRUPP, L.A. (1998). "The potential of agroecology to combat hunger in the developing world", 2020 Brief 55. International Food policy research Institute, Washington DC
- ABRANDH (2012). "A construção Social de um Siste,a Público de Segurança Alimentar e Nutricional", Brasília
- AVILLEZ, Francisco e outros (2004). "Rendimento e competitividade agrícolas em Portuga", Ed. Almedina, Coimbra
- BAPTISTA, Fernando Oliveira (2001). "Agriculturas e territórios", Celta Editora, Oeiras
- BAPTISTA, Fernando Oliveira e outros (2006). "As dinâmicas socio-económicas do espaço rural Português", Medida 8.1 - Projecto AGRO 62, Oeiras, 2006
- BERRY, R.A.; CLINE, W.R. (1979). "Agrarian structure and productivity in developing countries", Johns Hopkins University Press, Baltimore
- BINSWANGER, H.P. & ROSENZWEIG, M.R. (1986). "Behavioral and material determinants of production relations in agriculture", Journal of Development Studies, 22(3):503-539
- BINSWANGER, H.P.; KINSEY, B. (1993). "Characteristics and Performance of Resettlement Programs: A Review", World Development, 21(9):1477-1494
- BINSWANGER, H.P.; DEININGER, K.; FEDER, G. (1993). "Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations", Discussion Paper, World Bank, Washington, D.C. (forthcoming in: Srinivasan, T.N. and J. Behrman (Eds.), Handbook of Development Economics, Vol. III)
- BONANNO, A.; MARSDEN, T.; GRAZIANO da SILVA, J. (1999). "Globalização e localização: elementos para entender a reestruturação dos espaços rurais" In: CAVALCANTI, J.S.B., org. "Globalização, trabalho, meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação", UFPE, Recife
- CAHEN, Michael (1995). "Une Afrique Lusophone Libérale? La fin des Premiers Républiques" in "Transitions Libérales en Afrique Lusophone", Karthala, Paris
- DELGADO, C. (1996). "Bringing previously disadvantaged rural people into the economic mainstream: The role of smallholder agricultural production in sub-Saharan Africa", Paper presented at the IFPRI symposium on meeting the challenge of overcoming food insecurity in Southern Africa, June 24-25, Karos Indaba Hotel, Sandton
- FIAN (2007). "The Voluntary Guidelines on the Right to Food as a Human Rights Based Monitoring Tool", Heidelberg
- FAO (2004). "Voluntary Guidelines on the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security", Rome, Food Food and Agriculture Organization
- FAO (2006a). "Fome Zero: Lições Principais", Santiago, Chile, Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe
- FAO (2006b). "The Right to Food Guidelines: Information Papers and Case Studies", Rome, Food and Organization
- FAO (2006c). "The Right to Food in Practice: Implementation at the National Level", Rome, Food and Agriculture Organization
- FAO (2009a). "Guide on Legislating for the Right to Food", Rome, Food and Agriculture Organization
- FAO (2009b). "Guide to conducting a Right to Food Assessment", Rome, Food and Agriculture Organization
- FAO (2009c). "The Right to Food and Access to Justice: Examples at the national, regional and international levels", Rome, Food and Agriculture Organization
- FAO (2010). "Report of the twenty-sixth FAO regional conference for Africa", Luanda, Angola, 3 – 7 May 2010, ARC/10/REP/Rev. 1. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8441E.pdf>, consulta a 7/11/2012
- FAO (2011). "Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World", Rome, Food and Agriculture Organization
- FAO (2012). "Report of the Twenty-seventh FAO Regional Conference for Africa", Brazzaville, Congo, 23-27 April 2012, ARC/12/REP. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/meeting/025/md950e.pdf>, consulta a 7/11/2012
- FAO (2011). "Right to Food Making it Happen – Progress and Lessons Learned through Implementation", Rome, Food and Agriculture Organization

Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP - projeto de estudo para uso interno

- FAO (2011). *"The State of Food and Agriculture 2010–2011: Women in Agriculture – closing the gender gap for development"*, FAO, Rome
- FAO, IFAD, WFP (2012). *"The State of Food Insecurity in the World 2012"*. Disponível em <http://www.fao.org/publications/sofi/en/>, consulta a 5/11/2012
- FAO (2009). *"The Experience of Brazil: overcoming the financial crisis with hunger and poverty reduction strategies"*, Santiago do Chile
- FAO (2011). *"Save and grow - A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production"*, Rome, Food and Agriculture Organization
- FRANÇA, Caio Galvão et al (2010). *"A agricultura familiar faz bem ao Brasil"*, Brasília, MDA, 2010. 15p., (Texto Mimeo)
- GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio ; DI SABBATO, Alberto (2011). *"Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006)"*, Brasília, DF. ISSN 1677-5473
- IBASE (2008) *"Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas: documento síntese"*, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, Rio de Janeiro
- IEH (2011). *"O caminho da governança da segurança alimentar e nutricional: a experiência de Angola"*. Madrid: Instituto de Estudios del Hambre. Janeiro 2011. 51 pp.
- IFSN (2007). *"Seminário Internacional: Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural: Documento de Síntese"*, Lubango, Angola, 12 a 14 de Junho de 2007, Relatório IFSN/ActionAid, 49 pp.
- MALUF, R. S. (2010). *"O CONSEA na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional"*, In José Graziano da Silva; Mauro Eduardo del Grossi; Caio Galvão de França (Org.), *"FOME ZERO - a experiência brasileira"*, Brasília (DF), MDA, 2010, v. 1, p.265-287
- MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (2011). *"Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Moçambique 2010"*, Moçambique
- MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME (2008). *"Segurança Alimentar e Nutricional: Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional"*, Brasília
- MINISTERIO DA AGRICULTURA, DO MAR, DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (2012). *"Programa de Desenvolvimento Rural 2014 - 2020"*, Lisboa
- NAVARRO, Zander; PEDROSO, Maria Thereza Macedo (2010). *"Agricultura familiar: é preciso mudar para avançar"*, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Texto para Discussão 42, Embrapa Informação Tecnológica
- PERACI, Adoniran (2011). *"Desenvolvimento de Políticas Públicas para Fortalecimento da Agricultura Familiar"*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasil
- PINTO, João N. (2008). *"Sociedade Civil e Segurança Alimentar nos PALOP: Desafios da Articulação em Rede"*, Rio de Janeiro, International Food Security Network, IFSN Working Paper Nº 1, 49 pp.
- PINTO, João (2011). *"A comparative study on institutional frameworks for Food and Nutrition Security (FNS) at national level: the case of Mozambique"*, Madrid, Instituto de Estudios del Hambre
- PRETTY, J.N. (1996). *"Participation, learning and sustainability: emerging challenge for agricultural development"*, Social Change, v.26
- RITO, A.; WIJNHOFEN, T.; RUTTER, H.; CARVALHO, M.; PAIXÃO, E.; RAMOS, C.; CLÁUDIO, D.; ESPANCA, R.; SANCHO, T.; CERQUEIRA, Z.; CARVALHO, R.; FÁRIA, C.; FELICIANO, E.; e BREDA, J. (2008). *"Prevalence of obesity among Portuguese children (6–8 years old) using three definition criteria"*, COSI, Portugal
- ROSA (2012). *"Rede de Organizações para a Soberania Alimentar em Moçambique: Historial 2003-2013"*, ROSA/IFSN, Maputo
- SARMENTO, Francisco (2008). *"Condiciones históricas da construção da segurança alimentar no Atlântico: o caso de Angola e São Tomé e Príncipe"*, Tese de Doutoramento, Instituto de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
- SINCLAIR, J. Timothy (2012). *"Global Governance"*, Politic Press, London
- UNCTAD (2008). *"Organic Agriculture and Food Security in Africa"*, New York and Geneva

Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP - projeto de estudo para uso interno

Documentos CPLP

CONSAN–CPLP (2012). “Recomendações da reunião preparatória do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP”, Maputo, Julho de 2012. Disponível em <http://www.cplp.org/id-2419.aspx>

ESAN–CPLP (2011). “Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”. Disponível em <http://www.cplp.org/id-2393.aspx>

Constituições dos Países da CPLP

Constituição da República Federativa do Brasil, Versão Atualizada (2011)
Constituição da República de Cabo Verde, 2ª Revisão Ordinária (2010)
Constituição da República da Guiné-Bissau, Assembleia Nacional Popular (1996)
Constituição da República de Moçambique, Assembleia da República (2004)
Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional (2005)
Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe (1990)
Constituição da República Democrática de Timor-Leste (2002)
Constituição da República de Angola (2010)

Políticas Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional

ANGOLA (2009). “Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2009-2013”, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Novembro 2009.

CABO VERDE (2006). “Estratégia Nacional de Segurança Alimentar 2002-2015” e “Programa Nacional de Segurança Alimentar 2007-2011”, Ministério do Ambiente e Agricultura, Junho 2006.

GUINÉ-BISSAU (2007). “Programa Nacional de Segurança Alimentar 2008-2013”, Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Outubro 2007.

MOÇAMBIQUE (2007). “Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional 2008-2015”, Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional, Setembro 2007.

TIMOR-LESTE (2005). “Política Nacional de Segurança Alimentar para Timor-Leste”, República Democrática de Timor-Leste, Novembro 2005.

BRASIL (2006). “Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional” - Lei 11.346 de 15 de Setembro de 2006.

BRASIL (2011). “Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015”, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 132 pp.

Bases de Dados

FAOSTAT (<http://faostat.fao.org>)

COUNTRYSTAT (<http://www.fao.org/economic/ess/countrystat>)

UN Statistics Division “World Statistics Pocketbook” (<http://data.un.org>)

EUROSTAT (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>)

Ver Anexo 1 com outras fontes estatísticas consultadas a nível nacional.

ANEXOS

ANEXO 1 - OUTRAS FONTES CONSULTADAS

Angola

- Resultados da Campanha Agrícola 2007/2008, Ministério da Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural de Angola, 2009

Brasil

- IBGE: Censo Agrícola 2006
- Guanziroli, Carlos Enrique, Buainain e Di Sabbato; *“Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006)”* in RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, Nº 2, p. 351-370, Abr/Jun 2012 – Impressa em Maio de 2012
- Mauro Eduardo Del Grossi and Vicente P. M. de Azevedo Marques; *“Family farming in the Agricultural Census of 2006: the legal mark and the options for their identification”*, Estud.soc.agric., vol.5, Rio de Janeiro 2011

Cabo Verde

- 2000 World Census of Agriculture - Main Results and Metadata by Country (1996-2005). Cape Verde. Disponível em <http://www.fao.org/docrep/013/i1595e/i1595e01.pdf>, consulta a 5 de Novembro de 2012
- Ministério da Agricultura e Pescas: “Estratégia de desenvolvimento no horizonte 2015”, “Plano de ação 2005-2008”

Guiné-Bissau

- *“Projeto do Plano de Ação Nacional da Luta Contra a Desertificação na Guiné-Bissau (PAN/LCD)”*, Convenção das Nações Unidas Contra a Desertificação e Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural – Moçambique. 2006. Disponível em http://www.fao.org/fileadmin/templates/cplpuncdd/Biblioteca/bib_GBS_/GB_PAN-LCD-Vers%C3%A3o_Semi-final.pdf, consulta a 5 de Novembro de 2012
- Resposta a inquérito enviado ao Governo da Guiné-Bissau recebida a 7.11.12 de Estatística Agrícola do Ministério de Agricultura
- Dados de 2006 – dados estruturais/agricultura. Disponível em http://www.stat-guinebissau.com/dados_estrutural/dados_estrutural.htm, consulta a 5 de Novembro de 2012
- Quadro 22 e 23 do *“Projet SISA Guinée Bissau - Rapport de mission AEDES (Agence Européenne Pour le Développement Et la Santé)”*, 2009. Disponível em http://www.stat-guinebissau.com/publicacao/Relatorio_analis_inquerito_agricola.pdf, consulta a 5 de Novembro de 2012
- Direção de Estatística Agrícola do Ministério de Agricultura. Dados de 2006 – dados estruturais/agricultura. Disponível em http://www.stat-guinebissau.com/dados_estrutural/dados_estrutural.htm, consulta a 5 de Novembro de 2012.

Moçambique

- Censo Agro-Pecuário 2009–2010: Resultados Definitivos, Moçambique, INE
- 3º Censo Geral da População e Habitação 2007– Quadro 31: População ocupada de 15 anos e mais por ramo de atividade. Disponível em <http://196.22.54.18/populacao/censo2007>, consulta a 4 de Novembro de 2012

Portugal

- *“Recenseamento agrícola - análise dos principais resultados: 2009”*, Ano de Edição: 2011. Disponível em http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=119564579&PUBLICACOESmodo=2, consulta a 6 de Novembro de 2012
- Inquérito Recebido do Ministério da Agricultura-DGPP em 6. 11.12

Timor-Leste

- Government of the Democratic Republic of Timor-Leste website: <http://www.gov.east-timor.org/MAFF/index.htm>, consulta a 6 de Novembro de 2012; <http://www.gov.east-timor.org/MAFF/ta100/ta140%20All-Vol2-Final.pdf>
- Joint Report of the Government of the Democratic Republic of Timor-Leste, ADB, JICA, UNDP, UNICEF, UNMISSET and the World Bank. *“Poverty in a New Nation: Analysis for Action (In Two Volumes) Volume II: Technical Report”*, May 2003. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. East Asia and Pacific Region
- CIA : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2095.html> - acesso em 7.11.12
- *“Economic Growth for Human Development”* - <http://www.gov.east-timor.org/MAFF/ta200/TA208.pdf>, consulta em 6 de Novembro de 2012
- *“Annual Operational Plan 2011–12 - East Timor”*, Australian Centre for International Agricultural Research http://aciarr.gov.au/files/node/13817/east_timor_pdf_43809.pdf, consulta a 6 de Novembro de 2012
- *“Timor-Leste: Plano Estratégico de Desenvolvimento 2010-2030”*, disponível em http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Timor-Leste/Timor-Leste_Plano_Desenvolvimento_Estrategico_2011-2030.pdf, consulta a 6 de Novembro de 2012

São Tomé e Príncipe

- *“Relatório do Desenvolvimento Humano São Tomé e Príncipe 2002 - As Mudanças de 1990 a 2002 e o Desenvolvimento Humano”*, disponível em http://hdr.undp.org/en/reports/national/africa/saotomeprincipe/Sao%20Tome_2002_pt.pdf, consulta a 6 de Novembro de 2012
- Argentino Pires dos Santos, do Ministério do Plano e Desenvolvimento. Fórum de Discussão da CPLP, comentários realizados a 22 de Outubro de 2012 - <http://www.fao.org/fsnforum/cplp/forum-sobre-agricultura-familiar-e-seguran%C3%A7a-alimentar-na-cplp#comments>, consulta a 6 de Novembro de 2012

ANEXO 2 – REDES MULTI-TEMÁTICAS PARA A SAN EXISTENTES OS PAÍSES DA CPLP⁹⁰

Moçambique
A ROSA nasceu no ano 2003 no contexto da discussão pública sobre o tema da “Biotecnologia e Segurança Alimentar”. Hoje esta rede é constituída por 35 membros e a sua missão coloca o foco na questão da soberania alimentar, assumindo como principais objetivos alcançar uma intervenção coordenada entre os seus membros, facilitar a troca de informação e experiências, e promover ações de advocacia e diálogo político. A ROSA tem âmbito nacional e possui pontos focais em todas as províncias do país. Possui áreas de trabalho privilegiadas, todas elas transversais à questão da soberania e segurança alimentar: Agricultura, Género, Acesso à Terra e Recursos Naturais, HIV/SIDA, Saúde e Nutrição, Saneamento, e Direitos Humanos, entre outras. A rede atravessa atualmente uma crise em função da pouca mobilização de algumas organizações envolvidas.
São Tomé e Príncipe
A RESCSAN-STP foi lançada publicamente no Dia Mundial da Alimentação, 16 de Outubro de 2008. Esta rede constitui uma estrutura informal de interligação de diversas organizações da sociedade civil aberta à participação de todos os interessados que partilhem os objetivos e princípios da segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação e soberania alimentar. O seu propósito primordial é o de melhorar o diálogo e a participação social na discussão e implementação de políticas nesse campo. A RESCSAN-STP possui como temas de trabalho a agricultura, pescas, género, saúde, crianças e jovens, nutrição, direitos humanos, ambiente e saneamento. Atualmente, a RESCSAN-STP é composta por cerca de vinte organizações nacionais.
Angola
Em Angola, o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional foi conformado em 2007 no seguimento do Seminário sobre “Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural” que juntou em debate sociedade civil, representantes do Governo, convidados de outros países e representantes de organismos internacionais na cidade do Lubango. Desde então o processo de construção de uma rede tem sido impulsionado e dinamizado pela ADRA (Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente), uma das organizações angolanas com reconhecido trabalho no campo da agricultura, desenvolvimento comunitário e SAN. Refira-se que em Angola a existência de redes da sociedade civil nos temas da terra e recursos naturais, crianças, ou HIV/SIDA contribuiu para o desejo de evitar a construção de uma nova rede. A mobilização é assim desenvolvida com base num grupo de trabalho.
Guiné-Bissau
Na Guiné-Bissau, a RESSAN-GB surge em 2008 no seguimento do “Atelier sobre Direito à Alimentação” organizado pela sociedade civil. A dinamização proporcionada pela Plataforma de ONGs da Guiné-Bissau (PLACON-GB) e pela ActionAid local foram decisivas para o avanço do processo na sua fase inicial. Não obstante, problemas políticos e organizacionais derivados da complexa situação política do país e seus reflexos na sociedade civil comprometeram esses esforços que vinham sendo desenvolvidos. Esta rede está agora a viver um novo impulso para se reestruturar.
Cabo Verde
Em Cabo Verde, a mobilização da sociedade civil na temática da SAN fortaleceu-se no quadro da PONG’s - Plataforma de ONGs de Cabo Verde. Esta plataforma, criada em 1996, é uma estrutura de cúpula da sociedade civil que congrega mais de trezentas organizações oriundas de diferentes áreas temáticas. No seio da PONG’s um grupo de organizações optou por dinamizar um Grupo de Trabalho de SAN para coordenar o processo de construção de uma ação mais abrangente e uma maior intervenção da sociedade civil neste campo. A PONG’s dispõe de representações em todas as ilhas, facilitando a intervenção do grupo de trabalho de forma desconcentrada.
Brasil
O Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional, constituído em 1998, herdou o historial de luta da sociedade civil brasileira desde a década de 30, e é uma importante articulação de entidades, indivíduos, movimentos sociais e instituições que se ocupam da questão da SAN. O Fórum e as suas organizações participaram ativamente da construção do programa "Fome 0" e constituem um dos principais inter-locutores junto do Governo para a discussão da política de SAN, dispondo de fóruns filiados a nível municipal e estadual.
Portugal
A ReAlimentar foi constituída em 2012 por ONGs de agricultores, consumidores e mulheres que entenderam impulsionar um espaço de diálogo, debate e articulação de esforços para fortalecer a intervenção nos processos de formulação e tomada de decisão sobre políticas públicas nacionais e internacionais relacionadas com a SAN, soberania alimentar e direito à alimentação.

⁹⁰ Mais informações disponíveis em ACTUAR (2011).

ANEXO 3 – ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SAN EXISTENTES NOS PAÍSES DA CPLP

Brasil
<p>O Brasil possui já uma considerável trajetória no campo das políticas de SAN. O Programa "Fome Zero"⁹¹ criado em 2003 é hoje coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Esta estratégia consiste em mais de trinta programas complementares focalizando as diferentes dimensões da SAN⁹². A aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006 recomendou a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o que veio a acontecer a 25 de agosto de 2010 com a promulgação do Decreto nº 7.272⁹³. Ao instituir a PNSAN, esse decreto estabeleceu também as bases de orientação para a formulação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). A política tem como objetivo central promover a SAN e assegurar o direito à alimentação adequada, e estipula quais os mecanismos para a gestão, financiamento, monitoramento e avaliação da ação do Estado. O plano constitui o instrumento prático para a implementação da política e nele se definem os programas e ações a serem implementados, bem como as metas quantificadas e calendário para a sua execução⁹⁴. Entre outras ações destacam-se iniciativas coordenadas que visam a produção e o abastecimento alimentar de maneira sustentável; o acesso à terra e água; a segurança alimentar e nutricional de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; transferências de renda; fortalecimento da agricultura familiar; e produção de base agroecológica e alimentação/nutrição para a saúde. O maior desafio prende-se hoje com a descentralização deste sistema ao nível Estadual e Municipal.</p>
Moçambique
<p>A Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) foi aprovada em 1998 e revista no ano 2007 (ESAN II), através da Resolução nº 56/2007 de 16 de Outubro. A ESAN II distingue-se da primeira estratégia por considerar de forma explícita o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), definindo inclusive os níveis de responsabilidade do próprio Estado em conformidade com o Comentário Geral Nº 12. Em termos de conteúdo, esta estratégia afirma que a SAN e o direito à alimentação são elementos centrais das diferentes estratégias sectoriais no âmbito do combate à pobreza e em todos os níveis de governação. A ESAN contempla seis objetivos específicos e cinco pilares estratégicos que correspondem às principais dimensões da SAN. A ESAN adota uma abordagem integrada definindo intervenções para todas as dimensões da SAN. Outro avanço relativamente à ESAN I diz respeito à descentralização na implementação das ações, visando incidir sobre as comunidades de forma mais efetiva. A operacionalização da ENSAN dá-se através do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PASAN), também para o horizonte de 2008-2015. O PASAN estabelece os objetivos, atividades e suas prioridades, metas e indicadores específicos, os responsáveis pela implementação de cada atividade estratégica, os colaboradores e o cronograma de ação; define os beneficiários ao nível nacional e de cada província; indica também a estrutura de coordenação e o orçamento para todas as atividades, incluindo a monitoria e avaliação. As maiores limitações prendem-se com a exiguidade de recursos públicos e uma prática fortemente sectorializada⁹⁵.</p>
Guiné-Bissau
<p>A formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) foi feita em 2007. A proposta do PNSA estrutura-se através de quatro eixos estratégicos e dá orientações para a implementação das ações através de oito sub-programas específicos. Nota-se uma visão eminentemente sectorial no conteúdo das propostas de ação, limitando uma compreensão mais abrangente da SAN. Após a sua formulação esse instrumento não chegou a ser aprovado pelo Conselho de Ministros, razão pela qual não entrou na sua fase de implementação, prevista para o período 2008-2013. Os principais constrangimentos foram a insuficiência de recursos humanos e financeiros, a instabilidade política e a ausência de um quadro integrado de coordenação multi-sectorial. É importante referir que o Plano Nacional de Investimento Agrícola (PNIA) do país, desenvolvido no quadro da CAADP, foi aprovado pelo Conselho de Ministros em Janeiro de 2011 tendo absorvido o PNSA. A gestão sustentável das terras e recursos hídricos, a melhoria das infra-estruturas rurais e de comercialização, o acesso ao mercado, e o aumento da disponibilidade de alimentos são os principais vetores deste programa. O PNIA está a ser implementado por componentes que se traduzem em projetos financiados pelos diferentes parceiros (Banco Mundial, Cooperação Bilateral), dado que a contrapartida financeira do Estado ainda não iniciou⁹⁶.</p>

⁹¹ Para informações detalhadas consulte www.fomezero.gov.br

⁹² Para algumas lições do Fome Zero consulte FAO (2006).

⁹³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm

⁹⁴ Disponível em www.mds.gov.br/segurancaalimentar/.../LIVRO_PLANO_NACIONAL_CAISAN_FINAL.pdf

⁹⁵ Mais informações disponíveis em Moçambique (1997) e PINTO (2011).

⁹⁶ Mais informações disponíveis em Guiné-Bissau (2007).

Angola
<p>A formulação da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN) iniciou-se em 2007 sob a coordenação do Ministério da Agricultura e com apoio da FAO. Em Novembro de 2009 a ENSAN foi aprovada pelo Conselho de Ministros. A ENSAN assume-se como uma estratégia inter-sectorial que pretende promover a coordenação de todas as iniciativas do país em matéria de SAN. Contempla sete objetivos específicos que respondem às múltiplas dimensões da SAN e cinco eixos estratégicos. Associado à ENSAN existe o Plano de Ação de Segurança Alimentar e Nutricional (PASAN), no qual se descrevem as ações específicas a implementar no âmbito de cada eixo estratégico. O direito à alimentação encontra-se incorporado de forma explícita nesta estratégia. A ENSAN tem tido muitos constrangimentos em termos de implementação, em particular no que se refere à atribuição de recursos, às limitações institucionais para a sua implementação e à dificuldade de coordenação dos diferentes programas públicos com relevância para a SAN. Em 2010 o Governo avançou com a formulação do Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza (PIDRCP), sob a alçada da Presidência da República, através do qual pretendia coordenar um conjunto de instrumentos onde se incluía a ENSAN. Este processo condicionou a implementação da ESAN tal como prevista aguardando-se decisões governamentais quanto à sua implementação⁹⁷.</p>
Cabo Verde
<p>A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) para o período 2002-2015 e o seu Plano Quinquenal foram concebidos no quadro da Elaboração da Estratégia Regional de Segurança Alimentar do CILSS numa perspectiva de luta contra a pobreza. Foram aprovados em 2004 (Resolução nº 6/2004 de 18 de Fevereiro). O Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) foi elaborado e validado em 2006, A formulação da ENSA foi coordenada pelo Ministério do Ambiente e Agricultura e contou com apoio financeiro da União Europeia. A formulação do PNSA foi coordenada pelo Ministério do Ambiente e Agricultura, e contou com apoio técnico e financeiro da FAO. A ENSA contempla seis objetivos específicos, cada um deles vinculado a um domínio de intervenção cobrindo assim as diferentes dimensões da SAN. Em termos de conteúdo, a ENSA adota uma abordagem inter-sectorial e o direito à alimentação é explicitado de forma clara. Existem constrangimentos à implementação da ENSA, em particular a anterior pouca prioridade política atribuída a esta questão, a limitação de recursos financeiros, e algumas debilidades do quadro institucional vigente que se refletem na coordenação entre os organismos públicos com maiores responsabilidades para a SAN (agricultura, educação, saúde, entre outros). Cabo Verde tem em curso outros instrumentos de relevo nesta matéria, designadamente a Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP) e o Programa Nacional de Investimento Agrícola (PNIA), este último formulado no âmbito do Programa de Desenvolvimento Acelerado da Agricultura Africana. Tal como noutros Estados africanos da CPLP, as atividades previstas na ENSA encontram-se integrada no PNIA. Cabo Verde solicitou à FAO a avaliação e revisão da ENSA com base num enfoque do DHAA⁹⁸.</p>
São Tomé e Príncipe
<p>Em 2010, no seguimento do Fórum de Políticas Públicas para a Agricultura e Segurança Alimentar realizado no país, o Governo reafirmou o seu empenho político em avançar com a formulação de uma Estratégia nacional. Com apoio da FAO, foi elaborado e aprovado em 2012 o Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O PNSAN propõe um quadro de intervenção para dez anos, dividido em duas fases: nos primeiros cinco anos centra-se no relançamento da produção, melhoria das condições de acesso aos mercados e melhoria do estado nutricional e sanitário da população. Nos cinco anos seguintes centra-se na consolidação das ações da primeira fase, promovendo o enquadramento dos produtores e o reforço de fileiras alimentares incluindo a transformação de produtores agrícolas. O apoio da FAO centrou-se na elaboração de um Plano onde a componente institucional adquire menor relevância.</p>

⁹⁷ Mais informações disponíveis em Angola (2009) e IEH (2011).

⁹⁸ Mais informações disponíveis em Cabo Verde (1996).

Timor-Leste

O principal instrumento em curso é a **Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)** aprovada em 2005. Esta política explicita que a fome e a malnutrição são consequências diretas da insegurança alimentar e violam o direito humano à alimentação. A PNSA afirma a SAN como questão inter-sectorial para a qual os diferentes sectores do Governo são chamados a contribuir. Em termos de conteúdo estratégico são definidos os seguintes eixos fundamentais: i) Promoção da produção agrícola e alimentar; ii) Promoção de serviços de apoio à agricultura e infraestruturas; iii) Medidas complementares noutros sectores, tais como pescas e emprego; iv) Melhorar informações sobre a segurança alimentar; v) Redes protetoras para os grupos vulneráveis; e vi) Melhoria da utilização de alimentos e da nutrição. A PNSA é uma oportunidade para a implementação de um modelo de governança em linha com a ESAN-CPLP. Esta política tem encontrado dificuldades e atrasos na implementação das suas ações principais em parte pela falta inicial de recursos financeiros, mas, sobretudo, pela limitação dos recursos humanos e capacidades existentes a nível nacional⁹⁹.

⁹⁹ Mais informações disponíveis em Timor-Leste (2005).

ANEXO 4 – MULTIDIMENSIONALIDADE E INTER-SECTORIALIDADE

	Multidimensionalidade	Multi-sectorialidade
Angola	A definição dos objetivos, eixos estratégicos, prioridades e ações levam em conta as seguintes dimensões: Disponibilidade; Acesso; Consumo; e Estabilidade.	A ESAN assume que pretende promover a coordenação e articulação de todas as iniciativas em matéria de segurança alimentar e nutricional, estimular a participação dos intervenientes e facilitar o diálogo e a concertação social.
Brasil	A LOSAN define que a segurança alimentar e nutricional abrange: i) ampliação das condições de acesso aos alimentos; ii) conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos; iii) promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população; iv) garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos; e v) produção de conhecimento e o acesso à informação.	Eixo Estratégico 1 Consolidação da Inter-sectorialidade e da Participação Social na implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em todo o território nacional. O SISAN é um sistema público, de gestão inter-sectorial e participativa, que possibilita a articulação entre os diversos sectores, os três níveis de governo, assim como com a sociedade civil organizada, para a implementação e execução das políticas de segurança alimentar e nutricional.
Cabo Verde	O PNSA assenta nas três componentes de segurança alimentar: disponibilidade; acesso; utilização e estabilidade.	No PNSA a segurança alimentar abrange vários sectores (agricultura, pecuária, pescas, comércio, transportes, educação, saúde e emprego) e requer uma ampla base de concertação e de sinergias que envolve o Governo e as autarquias locais, as organizações da sociedade civil e o sector privado.
São Tomé e Príncipe	O PNSAN tem como objetivo a plena realização das quatro dimensões principais da segurança alimentar: a disponibilidade física de alimentos, a acessibilidade económica e física dos alimentos, a utilização dos alimentos, e a estabilidade das dimensões anteriores.	O PNSAN tem como objetivo facultar um quadro de coerência e integração das ações a serem realizadas pelos diversos ministérios técnicos.
Guiné-Bissau	O PNSA permitirá agir de forma coordenada, eficaz e eficiente, no sentido de melhorar a situação da segurança alimentar a nível nacional, particularmente no que respeita os seus três aspetos principais: estabilidade, disponibilidade e acessibilidade	O modo de execução do PNSA será influenciado pelo carácter multi-sectorial e transversal do Programa, o que tem fortes implicações na vasta gama de partes interessadas no território nacional e na duração do Programa.
Moçambique	A ESAN II adota uma abordagem integrada da SAN com base nas seguintes componentes: i) ambiente sócio-económico e político do país; ii) disponibilidade e acesso aos alimentos; iii) condições de saúde e salubridade do meio; iv) proteção e políticas de cuidado; e v) consumo alimentar e a utilização do alimento pelo corpo.	A ESAN II define como meta estratégica “estruturar uma intervenção multi-sectorial e inter-institucional abrangente”. A ESAN II é uma estratégia orientadora das políticas, estratégias e planos multi-sectoriais e sectoriais com os quais deve estabelecer sinergias e complementaridade no país.
Timor-Leste	A PNSAN reconhece que a segurança alimentar implica que certas condições devam existir simultaneamente, nomeadamente: Acesso; Disponibilidade; Estabilidade; e Utilização efetiva.	A PNSAN reconhece que a segurança alimentar é tratada como uma questão multi-sectorial e de vários níveis envolvendo intervenientes de várias áreas, desde o agregado familiar até ao nível nacional.

ANEXO 5 - PANTHER

PANTHER	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe	Timor Leste
Participação <i>Reconhece a necessidade de inclusão dos grupos vulneráveis e marginalizados nos processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas.</i>	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito
Prestação de contas <i>Reconhece a obrigação do Estado e demais atores em prestar contas e responsabilização pelas suas ações.</i>	Explícito	Explícito	Implícito	Implícito	Explícito	Implícito	Implícito
Não-discriminação <i>Reconhece a necessidade de garantir os direitos humanos sem qualquer tipo de discriminação a todos os seres humanos.</i>	Explícito	Explícito	Ausente	Ausente	Implícito	Ausente	Ausente
Transparência <i>Reconhece a necessidade de existirem processos políticos transparentes por parte do Estado.</i>	Explícito	Explícito	Implícito	Implícito	Implícito	Implícito	Implícito
Dignidade Humana <i>Reconhece a necessidade de tratar todos os seres humanos com respeito e dignidade - as pessoas não são meros objetos das políticas, mas sim titulares de direitos.</i>	Explícito	Explícito	Ausente	Ausente	Implícito	Ausente	Implícito
Empoderamento <i>Reconhece a necessidade de dotar as pessoas de informação, conhecimento e instrumentos para que possam reivindicar os seus direitos.</i>	Ausente	Explícito	Ausente	Ausente	Explícito	Ausente	Ausente
Estado de Direito <i>Reconhece o Estado de Direito como pilar da legalidade - tanto os indivíduos como o Estado e poderes públicos devem agir de acordo com as normas jurídicas.</i>	Explícito	Explícito	Implícito	Implícito	Explícito	Implícito	Implícito

ANEXO 6 – MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA A SAN EXISTENTES OU PREVISTOS NOS PAÍSES DA CPLP

Brasil
<p>No Brasil, em termos institucionais a Lei Orgânica de SAN (LOSAN) aprovada em 2006 estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vista em assegurar o DHAA¹⁰⁰. O SISAN é composto pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). A CNSAN é a instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar. Esta conferência realiza-se a cada quatro anos e é precedida pela realização de conferências estaduais, distritais e municipais¹⁰¹. O CONSEA é uma estrutura de governação que possui um carácter consultivo no que respeita à formulação de políticas e à definição de orientações em matéria de SAN para o país. Trata-se de um órgão de assessoria imediata do Presidente da República que articula Governo e sociedade civil. Na sua estrutura conta com uma Secretaria-Geral liderada pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que assessora o Presidente do CONSEA, e por uma secretaria executiva que apoia o seu funcionamento. Estruturas similares ao CONSEA Nacional estão sendo implementadas a nível estadual (CONSEAS Estaduais) e municipal (CONSEAS Municipais). A CAISAN elabora, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a política e o plano nacional de SAN. É por isso a estrutura executiva responsável pela definição das metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da política.</p>
Angola
<p>Em Angola, a SAN encontra-se atualmente vinculada ao Ministério da Agricultura através do Gabinete de Segurança Alimentar (GSA). Este departamento foi criado para assistir o Governo na formulação, implementação e monitoramento de políticas de segurança alimentar e possui categoria de Direção Nacional¹⁰². Em 2010 o Governo avançou com a definição de um quadro institucional para reforçar a coordenação e concertação entre os diferentes sectores e atores implicados na promoção da SAN. A proposta de quadro institucional baseia-se na implementação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN). Espera-se que o CONSAN seja um órgão vinculado ao mais alto nível (Presidência da República) funcionando (nas três esferas de governo – central, provincial e municipal) como instância de concertação e negociação política com participação social em matéria de SAN. O CONSAN assume um carácter consultivo e será constituído pelo: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN); Secretariado Executivo Nacional; Comité Nacional de Análise de Vulnerabilidade (CNAV); Comissões Técnicas; Conselhos Provinciais de Segurança Alimentar e Nutricional (COPSAN); e Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN).</p>

¹⁰⁰ O quadro institucional conformado pelo SISAN assenta nas seguintes diretrizes: i) promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; ii) descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; iii) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; iv) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada com ações que ampliem a capacidade de subsistência autónoma da população; v) articulação entre orçamento e gestão; e vi) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

¹⁰¹ Na conferência participam delegados oriundos dos diferentes sectores do Governo e sociedade civil. Até ao momento realizaram-se CNSAN no ano 1994 (Brasília), 2004 (Olinda), 2007 (Fortaleza) e 2011 (Salvador).

¹⁰² Algumas das suas principais atribuições incluem: realizar estudos sobre normas de controlo da qualidade dos alimentos; calcular o défice alimentar, alertando o Governo sobre a magnitude da situação; propor medidas alternativas para suprir os efeitos inerentes através de um sistema de alerta rápido; implementar um sistema de acompanhamento das importações de produtos alimentares de base, incluindo as ajudas alimentares; e realizar estudos sobre a utilização das reservas alimentares em casos de emergência.

Moçambique
<p>Em Moçambique, do ponto de vista institucional a estrutura responsável pela coordenação das ações de SAN é o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN). O SETSAN foi criado em 1998 para coordenar a implementação da ESAN I e monitorar a situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade. Contudo, a sua criação legal ocorreu apenas em 2010 com a promulgação do Decreto Nº 24/2010 de 14 Julho no Diário da República que instituiu a constituição do SETSAN. Até 2010 o SETSAN foi, na realidade, uma estrutura <i>ad hoc</i>: na sua fase mais inicial esteve ligado ao Ministério do Plano e Finanças, transitando pouco depois para o Ministério da Agricultura (MINAGRI) vinculado à Direção Nacional de Serviços Agrários (DNSA). Com a publicação do decreto da sua constituição em 2010 o SETSAN ganhou finalmente personalidade jurídica e autonomia administrativa para coordenar a SAN. É importante referir que o quadro institucional da SAN em Moçambique tem sofrido sucessivos atrasos e encontra-se neste momento num impasse. Durante a formulação da ENSAN II em 2007 chegou a avançar-se com a proposta de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSAN) vinculado ao Primeiro-Ministro, mas a proposta ainda não foi aprovada. Em 2010 houve nova tentativa de avançar com o CONSAN que também não foi aprovada, optando-se pela manutenção do SETSAN vinculado ao Ministro da Agricultura (Decreto 24/2010) mas com estatuto de Instituto Público. O novo Estatuto Orgânico do SETSAN originou um novo arranjo institucional do SETSAN, agora com mais autonomia e com quadro de pessoal próprio. A razão destes avanços e recuos foi justificada por constrangimentos financeiros para a criação de novas instituições, embora sejam perceptíveis algumas dificuldades políticas a analisar com mais profundidade. Atualmente participam no SETSAN onze Ministérios¹⁰³. O SETSAN é composto por um Secretariado Executivo (onde se inclui um coordenador) e por duas Unidades Permanentes, cada uma delas contendo vários grupos de trabalho. O Conselho Técnico é composto pelos chefes de departamento dos diferentes ministérios e tem como função a assessoria técnica. O Conselho Consultivo é composto pelos diretores nacionais dos diferentes ministérios envolvidos no SETSAN. A sociedade civil e parceiros de desenvolvimento participam no Conselho Consultivo. O SETSAN funciona também ao nível das províncias através da intervenção dos SETSAN-Provinciais.</p>
Guiné-Bissau
<p>Na Guiné-Bissau, em termos institucionais o PNSA previa a instalação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar com carácter inter-ministerial, o qual deveria ser presidido pelo Primeiro-Ministro. Previa-se, igualmente, a criação de uma Unidade de Coordenação Técnica multidisciplinar. Contudo, nenhuma destas estruturas foi implementada, em parte porque os recursos financeiros, humanos e técnicos disponíveis hoje no Ministério da Agricultura – sector com maior intervenção neste domínio – são limitados. Existe ao nível do Ministério da Economia, Plano e Desenvolvimento Regional um Gabinete de Planificação de Segurança Alimentar (CPSA) que é considerado como estrutura de coordenação e planificação. No entanto, este órgão tem falta de quadros e de recursos financeiros, materiais e transportes. Para colmatar esse vazio institucional criou-se no país o grupo temático de segurança alimentar e nutricional (GTSAN), constituído pelos principais parceiros de desenvolvimento, Ministérios, e ONGs. Trata-se de um órgão <i>ad hoc</i> com o objetivo de promover uma maior concertação e partilha de informação. Este grupo de reflexão é presidido alternadamente pela FAO e PAM. Estas limitações institucionais determinam uma falta de coordenação entre os diferentes sectores e recomendam uma análise mais detalhada das possíveis opções por forma a racionalizar as estruturas existentes.</p>
Cabo Verde
<p>Em Cabo Verde, em termos institucionais a segurança alimentar encontra-se vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Rural através da Direção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA) que é um órgão do Gabinete de Planeamento. No âmbito da implementação da ENSA, a DSSA tem como função planificar, coordenar e supervisionar a implementação das políticas no âmbito da segurança alimentar, nomeadamente a ESAN e o PNSA e todas as funções relacionadas. A elaboração do PNSA em 2006</p>

¹⁰³ Ministério da Agricultura; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Mulher e da Acção Social; Ministério para a Coordenação Ambiental; Ministério da Indústria e Comércio; Ministério das Obras Públicas e Habitação; Ministério do Plano e Desenvolvimento; Ministério da Justiça; Ministério das Pescas; Ministério da Administração Estatal;

Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP - projeto de estudo para uso interno

estabeleceu as bases para a criação de dois mecanismos inter-sectoriais de implementação da política: i) Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSA); e ii) Rede Nacional de Segurança Alimentar (RNSA). Pretende-se que o CNSA seja o órgão máximo, de natureza consultiva, em matéria de segurança alimentar, e instância de concertação e negociação política, ao qual competirá no âmbito da implementação do PNSA apreciar o Plano de Ação Anual, mobilizar financiamento, e acompanhar os progressos realizados, assim como o funcionamento da RNSA. A RNSA funcionará como uma estrutura de concertação e articulação da execução do PNSA nos níveis municipal, regional (ilha) e nacional, com vista a assessorar a DSSA no processo de planeamento, execução, seguimento e avaliação do PNSA. Contudo, é importante mencionar que o CNSA nunca foi estabelecido formalmente, o que em parte se explica pela pouca prioridade política dada a esta questão e também à limitação de recursos. Recentemente foi solicitado à FAO a revisão da estratégia sob a perspectiva do DHAA.

Timor-Leste

No caso de **Timor Leste**, a SAN encontra-se vinculada ao Ministério da Agricultura. No âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) foi estabelecido em 2005 o Comité Nacional de Segurança Alimentar de Timor Leste (CNSATL) com o objetivo de coordenar as ações e monitorar os progressos da política de segurança alimentar. O CNSATL é presidido pelo Ministro da Agricultura e integra os seguintes ministérios: Finanças, Solidariedade Social, Saúde, Educação, Economia e Desenvolvimento. É ainda constituído por um Secretariado Técnico – que tem um Secretário Geral e um ponto focal de cada Ministério e das Agências FAO e PAM – e por vários grupos técnicos. Contudo, as reuniões são escassas sobretudo devido à falta de recursos financeiros. Neste momento o Governo está a proceder à revisão dos estatutos do CNSATL. Os novos estatutos prevêem que a sociedade civil seja integrada, embora a indicação atual apenas contempla a sua participação nos grupos técnicos e não na assembleia.

Portugal

Em **Portugal**, esta análise deve ser aprofundada face à ausência de uma estratégia nacional de SAN de carácter inter-sectorial no país. As funções de garantia alimentar encontram-se asseguradas pelo Estado, funcionando no âmbito dos Ministérios da Agricultura, Saúde, Solidariedade Social, Educação e Administração Interna - no caso e tão somente para a Proteção Civil de Emergência.

ANEXO 7 – SITUAÇÃO DOS PAÍSES DA CPLP PERANTE OS PRINCIPAIS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS RELACIONADOS COM O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Instrumento	Angola	Brasil	Cabo Verde	GuinéBissau	Moçambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	Timor-Leste
Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966)	1992	1992	1993	2010	1993	1978	1995 *	2003
Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais - PIDESC (1966)	1992	1992	1993	1992	---	1978	1995 *	2003
Protocolo Opcional ao PIDESC (2008)	---	---	2011 *	2009 *	---	2009*	---	2009 *
Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981)	1990	n.a.	1987	1985	1989	n.a.	1986	n.a.
Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969)	n.a.	1992	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Protocolo de São Salvador (1988) ¹⁰⁴	n.a.	1996	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Carta Social Europeia (1996)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2011	n.a.	n.a.
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979)	1986	1984	1980	1985	1997	1980	2003	2003
Convenção dos Direitos da Criança (1989)	1990	1990	1992	1990	1994	1990	1991	2003
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000)	2009	2003	2005	2010	2002	2004	---	---
Convenção-quadro sobre as Alterações Climáticas (1992)	2000	1994	1995	1995	1995	1993	1999	2006
Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992)	1998	1994	1995	1995	1995	1993	1999	2006
Convenção para o Combate à Desertificação (1994)	1997	1997	1995	1995	1997	1996	1998	2003

Notas: n.a. (Não Aplicável) / * Data de Assinatura

¹⁰⁴ Protocolo adicional à Convenção Americana dos Direitos Humanos em matéria de direitos económicos, sociais e culturais.

ANEXO 8 – ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS NAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SAN DOS PAÍSES DA CPLP

Abordagem Baseada em Direitos	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe	Timor Leste
Reconhecimento do acesso à alimentação como um direito humano	Explícito	Explícito	Implícito	Ausente	Explícito	Ausente	Explícito
Reconhece prioridade à luta contra a fome a nível nacional	Explícito	Explícito	Ausente	Implícito	Implícito	Implícito	Explícito
Reconhecimento do indivíduo como portador de direitos	Explícito	Explícito	Ausente	Ausente	Explícito	Ausente	Ausente
A realização progressiva do direito à alimentação é obrigatória	Explícito	Explícito	Ausente	Ausente	Explícito	Ausente	Ausente
Assegura que o Estado reconhece as suas obrigações e identifica responsabilidades de outras partes interessadas	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Implícito	Implícito
Contribui com políticas e atividades que evitam violações do direito à alimentação	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito	Explícito
Reconhece a universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos	Explícito	Explícito	Ausente	Ausente	Implícito	Ausente	Ausente
Institui mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade	Ausente	Explícito	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente

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.

