

**Alimentação
é Direito!**



Prioridades e recomendações para a sua operacionalização

TÍTULO: Retrato do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas em Portugal: prioridades e recomendações para a sua operacionalização.

Estudo realizado no âmbito do projeto “Alimentação é Direito! - Fortalecimento da implementação do Direito Humano à Alimentação e Nutrição”, desenvolvido no quadro do “Eixo 2 - Apoiar e Defender os Direitos Humanos”, do Programa Cidadãos Ativ@s!, suportado pela componente Active Citizens Fund dos EEA Grants e gerido pela Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação Bissaya Barreto.

AUTORIA: Francisco Sarmento.

APOIO NA REVISÃO; EDIÇÃO E PAGINAÇÃO: ACTUAR – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento

2021

Índice	
Sumário Executivo	4
Introdução	5
Parte I. Direito Humano à Alimentação Adequada: contexto atual e pertinência	7
Capítulo 1. Panorama internacional	7
1.1 Evolução histórica e situação atual do DHAA.....	7
1.2 Conceitos básicos e suas relações.....	9
1.2.1 Segurança Alimentar e Nutricional	9
1.2.2 Soberania Alimentar	11
Capítulo 2. Enquadramento legal para o DHAA.....	Erro! Marcador não definido.
2.1 Princípios e conteúdo normativo/legal do DHAA.....	Erro! Marcador não definido.
2.3 Legislação sobre DHAA	Erro! Marcador não definido.
Parte II. A situação em Portugal.....	13
Capítulo 3. (in)Segurança Alimentar e Nutricional em Portugal.....	13
3.1 Evolução político-normativa em Portugal.....	13
3.2 Retrato atual da (in)segurança alimentar e nutricional e da desnutrição em Portugal	15
3.4 Impacto da COVID-19.....	18
Capítulo 4. Quadro legal, institucional e de políticas públicas em Portugal	21
4.1 Políticas e programas nacionais.....	21
4.2 Medidas e experiências locais.....	24
Parte III. O papel da sociedade civil para a realização do DHAA	26
Capítulo 5. Sociedade civil e a sua intervenção para a realização do DHAA.....	26
5.1 Avaliação e monitoramento da implementação da implementação do DHAA.....	26
5.2 Advocacia para o DHAA.....	27
Parte IV. Conclusões e Recomendações	29
Capítulo 6. Conclusões	29
Capítulo 7. Recomendações	31
Referências.....	34

Sumário Executivo

A partir da situação do Sistema Alimentar e da trajetória histórica que levou à aprovação internacional do Direito Humano a Alimentação Adequada, este trabalho analisa, num primeiro momento e em termos gerais, as condicionantes legais, institucionais e políticas para a sua realização ao nível internacional e em cada contexto nacional. Num segundo momento, verifica a situação de insegurança alimentar e nutricional em Portugal e a evolução do quadro legal, institucional e de políticas públicas relacionados com a segurança alimentar e nutricional assim como algumas iniciativas locais relacionadas com a melhoria do acesso a alimentação adequada no país. Conclui-se que apesar de alguns avanços recentes, subsiste um reduzido entendimento na sociedade portuguesa sobre esta matéria e sua importância. Por último, e função do papel que a sociedade civil poderá desempenhar na promoção deste Direito, efetuam-se algumas recomendações para possível ação futura onde a mobilização e construção de capacidades assumem particular importância.

Introdução

A produção global de alimentos e a agricultura aumentaram significativamente desde o final da Segunda Guerra Mundial, impulsionadas por uma combinação de crescimento populacional e económico, além de mudanças tecnológicas e culturais nas práticas de produção. A Revolução Verde desempenhou um papel significativo no estabelecimento de métodos intensivos de produção agrícola que constituem a prática agrícola convencional, levando ao aumento da degradação ecológica, do consumo insustentável de recursos e a uma crescente dependência de recursos não renováveis, como combustíveis fósseis. A agricultura contribui para a emissão de gases com efeito de estufa, para a utilização de grande percentagem de água doce e para a perda de biodiversidade. Apesar dos elevados níveis de produção de alimentos, cerca de 690 milhões de pessoas (8,9% da população global) está em situação de desnutrição e cerca de dois mil milhões de pessoas (25,9% da população global) experimentaram fome ou não tiveram acesso regular a alimentos nutritivos e suficientes¹. Além disso, quase 800 milhões de pessoas são consideradas obesas e mais de 40 milhões de crianças menores de cinco anos estão acima do seu peso. Os custos de saúde relacionados com a alimentação não saudável (diabetes, doenças cardíacas e cancro) - são estimados em cerca de US \$ 2 trilhões por ano.

As doutrinas económicas dominantes das últimas décadas propagaram a noção de que as forças do mercado, por si só, podem regular os sistemas alimentares nacionais e internacionais para tirar as pessoas da fome e da pobreza desde que a riqueza média aumente. Não há, infelizmente, evidências que demonstrem que um sistema alimentar baseado na noção de alimento como mercadoria possa alcançar segurança alimentar para todos. A arquitetura atual do sistema alimentar torna os pequenos produtores um dos grupos mais vulneráveis à pobreza, insegurança alimentar e desnutrição. Os acordos e políticas comerciais liberais vigentes permitem cenários de concorrência desleal para os países em desenvolvimento, criando dependência comercial e ameaçando a segurança alimentar e nutricional (SAN) e solidificam uma cultura em que grandes empresas têm poder desproporcional e os pequenos atores do sistema alimentar são marginalizados económica e politicamente.

O sistema industrial reduz as propriedades nutritivas de alguns alimentos e enfatiza excessivamente a produção de calorias vazias e baratas que torna as doenças crónicas uma pandemia global crescente, e a produção de alimentos altamente ineficiente em energia. A preservação dos ecossistemas e o futuro bem-estar da população humana são todos centralmente dependentes de uma transformação estrutural do sistema alimentar em direção a um estado sustentável e resiliente. Abordar as estruturas sistémicas que perpetuam a pobreza e a insegurança alimentar é fundamental para o sucesso de alcançar um sistema alimentar sustentável, saudável e inclusivo. Nesse sentido, uma abordagem baseada no Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) revela-se fundamental.

Desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, primeiro instrumento internacional que reconheceu formalmente o DHAA, este direito foi incorporado numa variedade de instrumentos vinculantes e não vinculantes de direitos humanos. O Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) é o instrumento que trata mais amplamente o direito humano à alimentação e encontra-se ratificado por 160 Estados Partes que estão legalmente vinculados pelas suas disposições. O DHAA trata de reiterar a disponibilidade, adequação, acesso físico, económico e estável aos alimentos com respeito pela dignidade humana, com prestação de contas e exercício de cidadania dos titulares desse direito. O acesso regular a uma alimentação e nutrição adequadas e a

¹ SOFI 2020.

existência de condições em termos fisiológicos de aproveitar os alimentos ingeridos são condições fundamentais para que um grupo ou indivíduo tenha SAN. Este é um conceito cuja definição não é estanque, ilustrando o contínuo e dinâmico debate que o envolve e que tem acompanhado a evolução do sistema alimentar global nas últimas décadas.

O conceito de SAN evoluiu nas últimas décadas, tendo-se tornado mais abrangente, através de contributos provenientes de debates que demonstraram a importância dos constrangimentos sociais, económicos, materiais e geográficos que podem limitar o acesso a uma alimentação adequada, mas também da componente cultural da alimentação, da utilização dos alimentos e da estabilidade necessária no seu acesso para uma vida saudável. Este é hoje um conceito multidimensional que integra quatro dimensões essenciais - disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização - articulando a produção (e consequente "oferta" de alimentos), o mercado (através do acesso a este e da sua estabilidade) e o consumo (através da forma como os indivíduos apropriam e usam os alimentos).

Os conceitos de SAN e DHAA têm estreita relação com o conceito de soberania alimentar que remete para o direito dos povos de decidir as suas políticas agrícolas, surgindo como resposta dos movimentos sociais camponeses à entrada da agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC). Importam à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. O conceito engloba quatro pilares fundamentais: o DHAA; o acesso a recursos produtivos; um modelo agroecológico de produção e distribuição dos alimentos; e a existência de mercados agrícolas mais justos. O DHAA e a SAN atingem-se através de quadros legais e de políticas públicas específicas que articulem diversos setores do governo e da sociedade. Portanto, é através de um quadro legal específico e de uma Política Nacional de SAN, articulada a outros programas e políticas públicas relacionadas que o Estado deve operacionalizar o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do DHAA e da SAN.

O objetivo deste estudo é retratar a situação de segurança alimentar e o quadro legal, institucional e de políticas públicas relativos ao DHAA em Portugal, abordando a relação entre a evolução do sistema alimentar e as suas externalidades, a evolução conceitual sobre SAN, a sua afirmação enquanto direito humano fundamental e as dificuldades existentes na sua operacionalização.

Parte I. Direito Humano à Alimentação Adequada: contexto atual e pertinência

Capítulo 1. Panorama internacional

1.1 Evolução histórica e situação atual do DHAA

Desde o início da Segunda Guerra Mundial, com a adoção da Carta das Nações Unidas em 1945 e, mais particularmente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, a afirmação de que um indivíduo tem certos direitos que podem ser reivindicados do Estado de cuja jurisdição ele ou ela depende abriu o caminho para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Este corpo de lei tem no seu centro indivíduos e a proteção dos seus direitos e liberdades. Hoje, há um conjunto de instrumentos de direitos humanos adotados aos níveis internacional e regional. Dentro dos instrumentos jurídicos internacionais, os tratados de direitos humanos constituem uma categoria especial que se caracteriza, entre outros aspetos, pelo fato de as pessoas aparecerem como os titulares dos direitos e os Estados como os titulares das obrigações.

A DUDH foi o primeiro instrumento internacional que reconheceu formalmente o DHAA, como parte do direito a um padrão de vida decente, no seu Artigo 25º:

“toda a pessoa tem direito a um padrão de vida adequado à saúde e bem-estar de si mesmo e da sua família, o que inclui o direito à alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e os serviços sociais necessários [...]”.

Desde então, o direito à alimentação ou alguns aspetos dele foram incorporados numa variedade de instrumentos vinculantes e não vinculantes de direitos humanos. Por não ter a natureza jurídica de um tratado, a Declaração Universal foi posteriormente desenvolvida através de dois pactos, cujos efeitos são vinculantes para os Estados que os ratificaram: um sobre os direitos civis e políticos e outro sobre os direitos económicos, sociais e culturais. O PIDESC é o instrumento que trata mais amplamente o direito humano à alimentação. O PIDESC, que representa uma codificação da norma anterior contida na DUDH, entrou em vigor dez anos após a sua adoção, em 1976. Em junho de 2009, 160 Estados Partes ratificaram este Pacto e estão legalmente vinculados pelas suas disposições. Outros instrumentos internacionais relevantes ao direito à alimentação incluem vários tratados internacionais de direitos humanos que lidam com os direitos de certas categorias de pessoas (por exemplo, crianças, mulheres, refugiados, pessoas com deficiência) e com situações específicas, como conflitos armados. Além disso, o direito à alimentação é abordado em vários instrumentos regionais de direitos humanos, além de inúmeras declarações internacionais e resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os instrumentos internacionais vinculantes são complementados por vários instrumentos não vinculantes que contribuíram fortemente para uma melhor compreensão e interpretação do significado do direito à alimentação e das correspondentes obrigações dos Estados. Esse é particularmente o caso dos instrumentos desenvolvidos na Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (desde 2006, no Conselho de Direitos Humanos da ONU) e no Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR). Em 1999, o CESCR adotou o Comentário Geral (CG) 12 sobre o DHAA, que afirma que:

“O direito a uma alimentação adequada é realizado quando cada homem, cada mulher e cada criança, só ou em comunidade com outros, tem física e economicamente acesso a qualquer momento a uma alimentação suficiente ou aos meios para obtê-la.”

Este CG também descreve com detalhe o conteúdo normativo desse direito, as obrigações dos Estados e a implementação a nível nacional. Embora os comentários gerais do CESCR não sejam juridicamente vinculantes, eles dão uma interpretação altamente autorizada dos direitos contidos no PIDESC e são geralmente seguidos e respeitados pelos seus Estados Partes. O CESCR definiu as obrigações que os Estados Partes devem cumprir para implementar o direito à alimentação adequada ao nível nacional. Estes são os seguintes:

- *A obrigação de respeitar* o acesso a alimentos adequados exige que os Estados Partes não tomem nenhuma medida que resulte na prevenção de tal acesso;
- *A obrigação de proteger* exige medidas do Estado para garantir que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos do seu acesso a alimentos adequados;
- *A obrigação de prover* significa que o Estado deve ativamente promover atividades destinadas a fortalecer o acesso a recursos e meios para melhoria dos modos de vida das populações, incluindo a segurança alimentar;

Sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões alheias ao seu controle, de usufruir do direito à alimentação adequada pelos meios à sua disposição, os Estados têm a obrigação de cumprir (fornecer) esse direito diretamente. Esta obrigação também se aplica a pessoas vítimas de desastres naturais ou outros fenômenos extremos.

Embora todos os direitos previstos no Pacto sejam alcançados por meio da realização progressiva, os Estados têm algumas obrigações básicas mínimas que devem ter efeito imediato. Os Estados têm, nomeadamente, a obrigação de abster-se de qualquer discriminação no acesso aos alimentos, bem como dos meios para a sua compra, com base em raça, cor, sexo, idioma, idade, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou categoria social, propriedade ou outros fatores de possível discriminação. Além disso, é proibido aos Estados adotar medidas que resultem na deterioração do atual nível de cumprimento do direito à alimentação.

Em 2000, a Comissão de Direitos Humanos da ONU nomeou um Relator Especial sobre o DHAA. Com base no CG 12, o Relator Especial concentrou-se especialmente em esclarecer melhor o conteúdo do direito à alimentação e em dar sentido às obrigações do governo com relação a esse direito. Outros relatores têm se seguido. Após a substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos em junho de 2006, o mandato foi endossado e prorrogado pelo Conselho de Direitos Humanos. O Relator Especial implementa o mandato por diferentes meios. Apresenta relatórios anuais ao Conselho, monitoriza a situação do direito humano à alimentação, identifica tendências gerais, efetua visitas aos países e comunica-se com os Estados e outras partes interessadas para análise de supostos casos de violação do direito.

Em 2004, visando apoiar os Estados Membro a realizarem o DHAA, o Conselho da FAO adotou as Diretrizes Voluntárias para Apoiar a Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (Diretrizes do Direito à Alimentação). As Diretrizes

recomendam ações² a serem tomadas a fim de criar um ambiente propício para as pessoas se alimentarem com dignidade e estabelecer redes de segurança apropriadas para aqueles que não conseguem fazê-lo. As Diretrizes convidam os Estados a aplicá-las no desenvolvimento da sua legislação, estratégias, políticas e programas que visem à realização do direito à alimentação ao nível doméstico. Constituem o documento mais robusto produzido pelo Sistema das Nações Unidas para orientação na implementação do DHAA. Relacionam-se com um conjunto de áreas temáticas e conceitos a seguir elaborados, os quais, por sua vez, estão relacionados com a evolução do sistema alimentar global.

1.2 Conceitos básicos e suas relações

1.2.1 Segurança Alimentar e Nutricional

A definição do conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) não é estanque, ilustrando o contínuo e dinâmico debate que o envolve. Debate que tem acompanhado a evolução do sistema alimentar global nas últimas décadas. 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 da produção, que é uma das componentes da disponibilidade de alimentos. A primeira definição que surgiu na Conferência Mundial da Alimentação em 1974 - *"availability at all times of adequate world food supplies of basic food stuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices"* - evidencia as preocupações com a disponibilidade de alimentos e expansão progressiva do consumo alimentar decorrentes do contexto de crise alimentar e económica.

A Revolução Verde, entre as décadas de 60 e 70, trouxe aumentos expressivos na produção agrícola, sendo que episódios de crises alimentares reincidentes, como a crise alimentar africana em meados dos anos 80, evidenciaram que a solução da insegurança alimentar não passava apenas pelo aumento da produção alimentar. Começa a debater-se e a construir-se um conceito mais abrangente, para o qual o trabalho de Amartya Sen (1981), "Pobreza e Fomes", foi decisivo. No seu trabalho, Amartya Sen propõe uma abordagem baseada nos direitos humanos, defendendo que o problema não se encontrava na disponibilidade, mas sim na falta de acesso aos alimentos por parte das populações mais pobres.

Em 1983, a definição de segurança alimentar passa a incluir uma preocupação com o acesso dos grupos mais vulneráveis aos alimentos, através da introdução da componente *"all people"* (FAO, 1983) e em 1986, outro elemento é adicionado ao conceito que reconhece a instabilidade da situação de segurança alimentar, questiona a qualidade dos alimentos e a sua relação com uma vida saudável e a sua dinâmica temporal, ou seja, podendo variar entre uma situação crónica associada a problemas estruturais de pobreza ou uma situação transitória associada a situações de desastres e conflitos. É nesta revisão do conceito que a componente de uma vida saudável é, portanto, incluída - *"access of all people at all times"*

² 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.

to enough food for an active, healthy life" (Banco Mundial, 1986). O conceito de SAN evolui de um foco nos *stocks* alimentares para uma abordagem baseada nos direitos humanos, que se consolida entre a década de 90 e os anos 2000. Em 1996, na Cimeira Mundial da Alimentação consagra-se a nova definição de SAN:

"Food security, at the individual, household, national, regional and global levels [is achieved] when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life"(Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, 1996).

Esta nova definição inclui novas perspetivas decorrentes da globalização alimentar como a questão das dimensões individuais (perspetiva do detentor do direito), familiares e ou comunitárias (nível local), nacionais, regionais e internacionais. Inclui, também, a inocuidade, segurança sanitária e valor nutricional dos alimentos como condição para uma vida saudável. É ainda introduzida a questão das preferências alimentares, valorizando a importância de os indivíduos poderem escolher os alimentos de acordo com as suas preferências e adequá-los à sua cultura e valores num claro contraponto à crescente alteração das dietas em função da globalização alimentar. A componente de acesso sociocultural aos alimentos é introduzida em 2001 no relatório "O Estado da Insegurança Alimentar 2001" da FAO.

O conceito de SAN evoluiu nas últimas décadas, tendo-se tornado mais abrangente, através de contributos provenientes de debates que demonstraram a importância dos constrangimentos sociais, económicos, materiais e geográficos que podem limitar o acesso a uma alimentação adequada, mas também da componente cultural da alimentação, da utilização dos alimentos e da estabilidade necessária no seu acesso para uma vida saudável. Este é hoje um conceito multidimensional que integra quatro dimensões essenciais - disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização - articulando a produção (e consequente "oferta" de alimentos), o mercado (através do acesso a este e da sua estabilidade) e o consumo (através da forma como os indivíduos apropriam e usam os alimentos) (Tabela 1). A discussão em torno da SAN é agora realizada tendo em conta fatores como a pobreza e as desigualdades sociais, a saúde, a nutrição, o meio ambiente e as alterações climáticas, contribuindo para uma visão mais holística e integradora. O conceito responde assim à evolução de um sistema alimentar que logrou aumentar a produtividade agrícola de forma significativa nas décadas anteriores obtendo essencialmente mais calorias baratas e não nutrientes, situação que explica, em grande parte, a epidemia de desnutrição e doenças relacionadas a que a humanidade hoje assiste.

Tabela 1. Componentes do Direito à Alimentação (Comentário Geral nº12, Comité DESC)

Disponibilidade	Compreende a possibilidade de alimentar-se diretamente a partir da terra ou de outros recursos naturais, ou através de um sistema eficaz de distribuição, processamento e comercialização que encaminhe os alimentos do local de produção até às pessoas que deles necessitam.
Estabilidade	É necessária estabilidade no fornecimento de alimentos; a disponibilidade de alimentos deve ser garantida de maneira estável ao longo do tempo em cada lugar.
Acessibilidade	Todas as pessoas devem ter acesso, tanto em termos económicos como físicos, a alimentos suficientes e adequados. Implica, portanto, que as despesas inerentes à aquisição dos alimentos necessários para uma dieta alimentar adequada sejam tais que não ponham em risco a satisfação de outras necessidades básicas.
Sustentabilidade	A gestão dos recursos naturais deve ser feita de forma a assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente não só para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras.

Adequação	A alimentação disponível deve ser suficiente e nutritiva para satisfazer as necessidades alimentares das pessoas, livre de substâncias nocivas e aceitável para a cultura do grupo humano ao qual o indivíduo pertence.
------------------	---

Por outro lado, o conceito de “*Food Safety*” remete para a inocuidade e segurança higienossanitária dos alimentos e é muitas vezes ainda confundido com a SAN da qual faz parte³. Este é um conceito que se integra na SAN enquanto componente da dimensão da utilização dos alimentos. O aumento da produção e comércio de produtos alimentares levou à necessidade de criação de normas que regulamentassem as condições higiénicas dos alimentos, tendo sido criada a Comissão do Codex Alimentarius em 1961, numa ação conjunta da FAO e da Organização Mundial de Saúde (OMS). Ao nível da Europa e de Portugal, a dimensão de segurança higienossanitária dos alimentos merece uma atenção importante tanto a nível do quadro de políticas públicas, como ao nível da arquitetura institucional. Isto acontece em grande parte fruto da adesão de Portugal à União Europeia (UE) e consequente necessidade de proceder a uma “modernização acelerada” no sector alimentar, em particular tendo em vista a consolidação do mercado único europeu o qual está integrado no mercado único global que a entrada da agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC) na década de 80 acelerou. Será, portanto, relevante analisar o conceito de soberania alimentar.

1.2.2 Soberania Alimentar

A soberania alimentar é um conceito de grande importância para a garantia do DHAA e da SAN. Relaciona-se com o direito dos povos de decidir as suas políticas agrícolas. O conceito de soberania alimentar surgiu durante a década de 1990, como resposta dos movimentos sociais camponeses à entrada da agricultura na OMC. No entendimento desses movimentos, o conceito de segurança alimentar utilizado pela FAO e as políticas propostas limitam-se à garantia do alimento, sem se importar onde e como ocorre a sua produção e os seus atributos de qualidade vinculados a essas preocupações eco-socio-económicas. Para os seus promotores, a soberania alimentar é uma condição política para se atingir a SAN. Um conceito que atinge diretamente o agronegócio global uma vez que a oferta de alimentos pode ser atendida através da importação ou da produção em larga escala de alguns produtos em forma de monocultura. Em contraposição a essas formas de garantir o acesso à alimentação, a Via Campesina, defendeu o conceito de Soberania Alimentar como:

“O direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando as suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania económica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais. (...)” (Declaração final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, Havana, Cuba/2001).

³ A língua inglesa permite a distinção entre “food security” e “food safety”, enquanto o Português, Espanhol, Francês e Italiano não o possibilitam.

Dessa forma, importam à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. Esse conceito é também relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno. Remete, ainda, à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e da biodiversidade agrícola, além da valorização da cultura e hábitos alimentares de diversas populações. O conceito tem, muito resumidamente, quatro pilares fundamentais: o DHAA; o acesso a recursos produtivos; um modelo agroecológico de produção e distribuição dos alimentos; e a existência de mercados agrícolas mais justos.

Será importante evidenciar a interdependência entre os conceitos de DHAA, SAN e Soberania Alimentar. Para que um grupo ou indivíduo tenha SAN, tem de ter acesso regular a uma alimentação e nutrição adequadas tendo, também, condições de aproveitar, em termos fisiológicos, os alimentos ingeridos. O DHAA trata, portanto, de reiterar a disponibilidade, adequação, acesso físico, económico e estável aos alimentos com respeito pela dignidade humana, com prestação de contas e exercício de cidadania dos titulares desse direito. Como será apresentado mais adiante nos capítulos 2 e 3, estes atributos atingem-se através de quadros legais e de políticas públicas específicas. Estes quadros legais e de políticas articulam diversos setores do governo e da sociedade. Portanto, é através de um quadro legal específico e de uma Política Nacional de SAN, articulada a outros programas e políticas públicas relacionadas que o Estado deve operacionalizar o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do DHAA.

Parte II. A situação em Portugal

Capítulo 3. (in)Segurança Alimentar e Nutricional em Portugal

3.1 Evolução político-normativa em Portugal

Em primeiro lugar vamos verificar os compromissos assumidos por Portugal. Na Constituição Portuguesa, o DHAA pode ser interpretado de forma implícita enquanto componente do Direito da Criança (Artigo 69º), do Direito à Segurança Social (Artigo 63º), do Direito dos Idosos (Artigo 72º) e do Direito das Pessoas com Deficiência (Artigo 71º). 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 na Constituição Portuguesa no Artigo 24º.

Portugal assinou os principais tratados e convenções a nível internacional e regional relacionadas com os direitos humanos em geral e com o direito à alimentação em particular, reafirmando o seu compromisso com a promoção da SAN (Tabela 3).

Tabela 3. Compromissos internacionais e regionais relacionados com o Direito à Alimentação.

Instrumento	Data de adoção ou ratificação
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)	1978
Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (1966)	1978
Protocolo Opcional ao PIDESC (2008)	2009
Carta Social Europeia (1996)	2011
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979)	1980
Convenção dos Direitos da Criança (1989)	1990
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000)	2004
Convenção-quadro sobre as Alterações Climáticas (1992)	1993
Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992)	1993
Convenção para o Combate à Desertificação (1994)	1996

Pese embora a assinatura, ratificação e entrada em vigor dos vários compromissos internacionais, o tema não teve um tratamento legislativo ou nas políticas públicas até recentemente como se apresenta de seguida.

O ano de 1974 foi um ano chave para o futuro da SAN em Portugal. A criação de institutos e centros de investigação que infletem diretamente sobre o estudo da (in)segurança alimentar e nutricional da população portuguesa abrem-se possibilidades à construção de uma política alimentar e nutricional em Portugal. Exemplo disso, foi a criação (em 1971) e regulamentação (em 1976) do Centro de Estudos de Nutrição (CEN) que desenvolvia investigação sobre a alimentação e nutrição e “tinha como objetivos principais desenvolver estudos na área da composição nutricional dos alimentos portugueses, estudar e analisar as disponibilidades alimentares nacionais e o real consumo de alimentos e ainda estruturar as

bases para uma política alimentar em Portugal". Em 1977, foi criado o Instituto de Qualidade Alimentar (IQA) também "com o objetivo de atuar na definição de uma política de qualidade alimentar", mas com um foco "especial na regulamentação, promoção e controle da qualidade dos alimentos, tendo mais tarde adquirido também competências de vigilância e fiscalização do comércio dos alimentos". Com a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, "Portugal perde gradualmente independência legislativa nesta área", apesar de um conjunto de medidas para formulação e implementação de uma política nacional de alimentação e nutrição. Em 1989, o Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), foi órgão extinto no contexto do condicionamento da adesão à UE.

Nos anos 90, o interesse político em implementar uma política alimentar e nutricional nacional foi escasso. Como refere, Sarmento (2012)⁴, *"Nas últimas décadas Portugal conseguiu consolidar um conjunto de direitos sociais e modernizou de forma objetiva as infraestruturas do seu Estado de bem-estar social. Contudo, o modelo de desenvolvimento inerente à opção europeia, teve impactos acentuados no sistema alimentar português"*.

A entrada na CEE e consequente foco em "fortalecer a política europeia do Mercado Único (1992) que permitia a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais" levou a que a abertura económica superasse a necessidade e interesse de uma intervenção mais soberana no sistema alimentar português. Seguindo uma aposta em adaptar e acompanhar os processos legislativos e regulamentações desenvolvidas pela política europeia nos domínios da vigilância alimentar e controlo higio-sanitário, fiscalização alimentar e proliferação de normas e certificados de conformidade com normas de higiene a pensar na circulação comercial livre, satisfação e defesa do consumidor, Portugal seguiu as orientações da UE e criou, em 2006, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

Foi apenas nos anos 2000 e a partir da área da saúde, que as políticas de alimentação e nutrição ganharam algum espaço no contexto nacional. Através das suas variadas vertentes, a saúde foi o tema central das políticas nacionais, primeiro como veículo da preocupação com doenças crónicas, em especial da obesidade e, posteriormente, com hábitos de consumo, exercício físico e alimentação saudável. O investimento feito na saúde e políticas públicas destinadas à alimentação e nutrição evidenciou-se em 2004 com o lançamento do Programa Nacional de Saúde 2004-2010. A partir de 2005, a prioridade das políticas nacionais, cujo propósito visa surtir efeito nas áreas da saúde e alimentação, passa a ser, claramente, as doenças crónicas e são desenvolvidos o Plano Nacional de Combate à Obesidade (2005) e a Plataforma Contra a Obesidade (2008). Foram estabelecidas as bases para o primeiro programa português na área da alimentação e nutrição, o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS), criado em 2012.

Ainda em 2012 e face ao compromisso de Portugal com a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (ESAN-CPLP), uma estratégia assente no DHAA, iniciaram-se no país, com apoio da FAO, um conjunto de iniciativas para sensibilização da classe política sobre o tema. Ações de sensibilização de deputados na Assembleia da República em parceria com a Ordem dos Nutricionistas, do poder local ou de Associações de Desenvolvimento Local estão entre as realizadas. Estas ações contribuíram para maior esclarecimento concetual já que, para a sociedade portuguesa existe alguma confusão entre o conceito de SAN (*food security*) e o de segurança na utilização dos alimentos (*food safety*). Contribuíram igualmente, para a criação em 2018, do **Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional em Portugal (CONSANP)** através da resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2018. O CONSANP, enquanto plataforma interministerial e de participação da

⁴ Crise, Direito Humano a Alimentação e Soberania Alimentar in Diário de Notícias, 29 de Dezembro de 2012.

sociedade civil com múltiplos atores, surge com o objetivo de contribuir para a concretização do DHAA, mas também contribuir para a definição de uma visão integrada das matérias relativas à SAN, garantindo a convergência, a coerência bem como a participação social no âmbito da adoção dos respetivos instrumentos.

O Conselho tem várias competências previstas, entre elas i) elaborar e aprovar a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) em articulação com outras estratégias nacionais cujas matérias se revelem conexas, nomeadamente a Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS) e a Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar, num prazo de seis meses; ii) promover um diálogo transparente com a população, garantindo a participação social na apreciação de medidas que visem a SAN; iii) propor a adoção das medidas necessárias ao cumprimento das obrigações assumidas no contexto internacional em matéria de DHAA; iv) incentivar o desenvolvimento da SAN ao nível municipal; e promover a adoção e a divulgação de boas práticas e o conhecimento e a divulgação da temática da SAN, entre outras. Até ao presente o CONSANP não funcionou como previsto e o seu principal instrumento de trabalho, a ESAN, não foi finalizada e (ou) aprovada.

Ainda em 2018, o partido Bloco de Esquerda apresentou uma proposta de projeto de Lei (nº 1048/XIII/4ª) para uma «**Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação Adequada**». Entre outros pontos importantes, a versão levada à discussão previa a revisão da legislação setorial existente por forma a adequar-se a este direito, o funcionamento do CONSANP e a realização de uma Conferência Nacional a partir da sociedade civil para esta matéria. A sua não aprovação pode explicar-se por um conjunto de razões: desconhecimento dos deputados e outros decisores sobre o tema e a sua relevância; competição entre partidos e oportunidade política aqui entendida como momento propício para a sua introdução na agenda política nacional face a outras questões emergentes. A proposta portuguesa permitiu, contudo, introduzir o tema na política nacional, mobilizar atores relevantes e, eventualmente, abrir um caminho que a pandemia da COVID-19 veio também reforçar dado que a situação de insegurança alimentar e nutricional no país terá tendência a agravar-se como se apresenta em seguida.

3.2 Retrato atual da (in)segurança alimentar e nutricional e da desnutrição em Portugal

Portugal posiciona-se entre os países industrializados mais desiguais a nível das assimetrias de rendimentos. A crise financeira de 2011 trouxe um agravamento das desigualdades sociais e das condições de vida das famílias. O elevado desemprego, aliado a medidas de consolidação fiscal e contenção orçamental, como o aumento dos impostos sobre os rendimentos e o congelamento e corte de salários, subsídios e pensões, levaram à perda de uma parte substancial dos rendimentos por parte das famílias. A conjuntura vivida durante estes anos de crise levou não só ao aumento das desigualdades sociais como aumentou o risco de pobreza e a privação material das famílias. Os desempregados, as famílias com crianças dependentes e as crianças e jovens tornaram-se os grupos mais vulneráveis à pobreza.

Apesar da melhoria das condições de vida a partir de 2015, verifica-se que em 2018, 17,2% dos residentes em Portugal ainda se encontravam em risco de pobreza⁵. Se por um lado, os dados obtidos revelam uma tendência de redução deste indicador, que abrangeu em particular os menores de 18 anos e a população idosa, por outro lado, houve um aumento do risco de pobreza para a população

⁵ Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), Instituto Nacional de Estatística (INE).

empregada, para os adultos em idade ativa e para a população em situação de desemprego. A presença das crianças num agregado familiar continua a estar associada a um risco de pobreza acrescido, sobretudo no caso de famílias monoparentais e famílias com três ou mais crianças dependentes. O risco de pobreza não afeta da mesma forma as diferentes regiões de Portugal, sendo apenas a Área Metropolitana de Lisboa a apresentar uma taxa de risco de pobreza significativamente inferior ao valor nacional, enquanto as regiões autónomas dos Açores e da Madeira registavam taxas de risco de pobreza bastante superiores ao valor nacional. Em 2019, 2215 milhares de pessoas encontravam-se em risco de pobreza ou exclusão social sendo a taxa de pobreza ou exclusão social bastante mais elevada nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

A alimentação constitui uma componente que absorve uma parte bastante significativa dos rendimentos das famílias em Portugal, principalmente das com reduzido capital económico. As despesas com a alimentação são muito sensíveis às questões do rendimento dessas famílias podendo alterar a situação de segurança alimentar dos agregados. Por isso mesmo, nos últimos anos foram realizados alguns estudos para tentar perceber em maior detalhe a situação de segurança alimentar em Portugal, podendo destacar-se três estudos que analisam a situação de SAN em Portugal, demonstrando a crescente consciencialização sobre o tema.

Em 2011, a Direção-Geral da Saúde (DGS) criou o dispositivo INFOFAMÍLIA que se focou no estudo da insegurança alimentar numa amostra de agregados familiares portugueses utentes dos cuidados de saúde primários do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Os resultados desta monitorização indicam que, nos anos de 2011 a 2014, em 48,7% dos agregados familiares inquiridos verificou-se algum tipo de insegurança alimentar (nas suas diferentes intensidades, ligeira, moderada e grave). Ou seja, nestes agregados familiares existiu, durante o período em causa, pelo menos alguma preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro ou quanto à qualidade dos mesmos ou ainda a efetiva redução quantitativa de alimentos. Os resultados deste estudo sugerem um conjunto de fatores socioeconómicos e demográficos que parecem estar associados a um maior risco de insegurança alimentar, nomeadamente, um menor nível educacional, situação de desemprego ou doméstica, situação de reforma (níveis mais extremos da Insegurança Alimentar), menor número de elementos a contribuir para o rendimento total familiar e agregados numerosos (5 ou mais elementos). Foram também encontradas iniquidades na prevalência de insegurança alimentar a nível regional, com percentagens mais elevadas nas regiões do Algarve e de Lisboa e Vale do Tejo (LVT). Como será destacado mais adiante esta desigualdade territorial persiste e tem tendência a agravar-se face à recente pandemia da COVID-19. O estudo conclui que a elevada prevalência de insegurança alimentar constitui um grande desafio de saúde pública, evidenciando a necessidade premente de implementar estratégias que visem assegurar a SAN em Portugal.

Outro estudo realizado em Portugal foi o INSEGALM⁶ que avaliou os efeitos da crise económica portuguesa (2011-2014) no consumo alimentar das famílias com crianças em idade escolar e a sua situação de (in)segurança alimentar. Os resultados do inquérito indicaram uma prevalência de insegurança alimentar de 11,6%, com maior prevalência das situações de insegurança alimentar ligeira. Foram encontradas diferenças a nível regional, com maior prevalência de insegurança alimentar no meio rural da zona Norte, no meio urbano do Algarve, no meio semiurbano da zona de Lisboa e zona semiurbana e urbana do Alentejo. A insegurança alimentar afetou famílias situadas em diferentes

⁶ INSELGAM - Estudo de Caracterização da Pobreza e Insegurança Alimentar Doméstica das Famílias com Crianças em Idade Escolar. Projeto de investigação financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica do Fundo Social Europeu (POAT-FSE) e pelo Estado Português em curso no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL).

posições da estrutura social, sendo que a combinação entre baixos rendimentos e baixa escolaridade constituiu um fator de risco. As famílias classificadas como inseguras começaram a adotar hábitos alimentares considerados menos saudáveis, reduzindo as despesas com alimentação, principalmente nos casos de maior grau de severidade. A maioria das famílias em situação de insegurança alimentar admitiu não recorrer a apoios alimentares e as que recorreram esporadicamente a esses apoios avaliou-os como ambíguos, uma vez que são limitados e não corresponderam a necessidades específicas ou a uma expectativa social de autonomia e adequação aos hábitos alimentares. O estudo deixa como recomendações a monitorização regular da situação de (in)segurança alimentar nas famílias portuguesas, a adoção de mecanismos que ajudem a autonomia e promovam a autoestima das famílias, a promoção de parcerias entre entidades públicas, privadas e outras instituições e organizações e a inclusão nas políticas públicas do direito humano à alimentação.

Outro marco sobre o panorama alimentar a nível nacional, que também incidiu sobre a análise da situação de segurança alimentar da população Portuguesa, foi a realização do 2º inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF). Os resultados do IAN-AF indicaram que 10,1% das famílias em Portugal experimentaram insegurança alimentar, ou seja, tiveram dificuldade, durante este período, de fornecer alimentos suficientes a toda a família, devido à falta de recursos financeiros. Também neste estudo, a prevalência da insegurança alimentar variou consideravelmente entre regiões, atingindo mais famílias da Região Autónoma dos Açores e da Região Autónoma da Madeira e menos nas regiões Centro e do Algarve. As famílias com rendimentos disponíveis inferiores ou próximos do salário mínimo nacional, e as famílias com baixa escolaridade, apresentaram prevalências de insegurança alimentar substancialmente mais elevadas e mais severas.

Estes três estudos apresentam algumas diferenças nos seus resultados, nomeadamente, na prevalência de insegurança alimentar, muito superior no estudo INFOFAMÍLIA, e na distribuição regional da mesma. Por outro lado, os diferentes estudos coincidem nos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar: as famílias com menores rendimentos, com menor nível educacional, mais numerosas, em situação de desemprego e reforma. Existe também um consenso no que diz respeito ao carácter transversal da insegurança alimentar que pode afetar também famílias com rendimentos e níveis de escolaridade mais elevados e diferentes regiões do país, apesar de existirem grupos mais vulneráveis e regiões mais afetadas. A insegurança alimentar é um fenómeno complexo que decorre de um conjunto alargado de fatores. Existe uma elevada dificuldade em medir rigorosamente a insegurança alimentar, também por este ser um problema que pode estar associado a sentimentos de vergonha e levar as famílias a ocultar a verdadeira gravidade do mesmo. Têm surgido várias propostas de escalas de medição da insegurança alimentar que têm acompanhado a evolução mais elementar do conceito, sendo que indicadores de algumas dimensões, como o acesso, continuam a ser difíceis de medir e necessitam de ser sofisticados. Revela-se também importante a utilização de metodologias qualitativas e exploratórias que possam contemplar a diversidade de formas e intensidades da insegurança alimentar, as suas diferentes causas e consequências e a sua variabilidade de contexto para contexto.

Se a avaliação e monitorização da insegurança alimentar constitui uma preocupação mais recente, o retrato da saúde dos portugueses figura-se como uma atividade muito importante para o estabelecimento de estratégias e políticas com vista à melhoria do estado de saúde e bem-estar da população. Portugal acompanha a tendência global dos países desenvolvidos e atravessa uma transição epidemiológica e demográfica caracterizada pela diminuição da população e pelo seu envelhecimento. Apesar dos portugueses apresentarem uma esperança média de vida à nascença superior à média dos restantes países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), Portugal

assume-se enquanto um dos países com menor número de anos de vida saudável depois dos 65. Ou seja, os portugueses vivem mais, mas, por outro lado, vivem com mais comorbilidades durante os seus últimos anos de vida: diabetes, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias, obesidade e doenças oncológicas. Paralelamente, aos efeitos na morbilidade e mortalidade prematura, as doenças crónicas têm impacto significativo nas economias nacionais, entre outros fatores, pela diminuição da produtividade, aumento do absentismo laboral e dos encargos com a saúde.

Neste sentido, os hábitos alimentares inadequados figuram como um dos principais determinantes da perda de anos de vida saudável pelos portugueses, constituindo o terceiro fator de risco que mais contribuiu para a esta perda, nomeadamente devido a doenças metabólicas, doenças do aparelho circulatório e neoplasias⁷. O último inquérito alimentar realizado no país indica um baixo consumo de cereais integrais, fruta e frutos oleaginosos e sementes e uma ingestão excessiva de açúcar e sal. Este quadro contribui para que Portugal tenha uma das mais elevadas prevalências de hipertensão arterial na Europa (3 em cada 10 portugueses), sendo o principal fator de risco de patologia cardiovascular, com relevo para os acidentes vasculares cerebrais, dos quais os cidadãos portugueses são líderes na Europa, provocando morbilidade elevada e um impacto grave na família e na sociedade, pelas suas sequelas.

Os hábitos alimentares incorretos contribuem também para as elevadas taxas de prevalência de excesso de peso e obesidade, sendo que cerca de 57% dos portugueses (cerca de 5,9 milhões) apresentam excesso de peso e 22,3% são obesos, encontrando-se disparidades a nível regional, com prevalências mais elevadas nos Açores e Alentejo e mais reduzidas nas regiões Centro e Norte do país. No que diz respeito às crianças, apesar do decréscimo da prevalência de excesso de peso e obesidade nos últimos anos, cerca de 29,6% e 12% das crianças portuguesas apresentavam excesso de peso e obesidade, respetivamente.

Relativamente ao estado de saúde dos portugueses, em 2015, as doenças cérebro-cardiovasculares foram responsáveis por 29,7% das mortes ocorridas em Portugal. Morrem todos os dias cerca de 100 portugueses por doenças cérebro-cardiovasculares, muitas das quais poderiam ter sido evitadas pela alteração de comportamentos, especialmente pela redução do consumo de sal. Só em 2014, o acidente vascular cerebral isquémico representou cerca de 20 mil episódios de internamento. As doenças oncológicas têm tido um aumento muito significativo entre a população portuguesa, sendo já a segunda causa de morte. A hipertensão arterial é um dos fatores de risco cardiovascular, que afeta 36% dos portugueses entre os 25 e os 74 anos. Quanto ao colesterol total, são 63,3% os portugueses (25-74 anos) que apresentam níveis elevados. Em relação à diabetes, afeta 10% da população portuguesa entre os 25 e os 74 anos, sobretudo os homens e os grupos etários com mais idade: 23,8% dos indivíduos entre os 65 e os 74 anos.

3.4 Impacto da COVID-19

A pandemia da COVID-19 está a intensificar as vulnerabilidades e a demonstrar a inadequação do sistema alimentar global. Embora seja muito difícil avaliar o verdadeiro impacto das medidas de contenção impostas globalmente, a FAO estima que entre 83 e 132 milhões adicionais de pessoas possam passar fome em 2020 como resultado da recessão económica desencadeada pela COVID-19⁸. O vírus ameaça as vidas, os meios de subsistência, os rendimentos e interrompe as redes comerciais das

⁷ Global Burden of Disease, 2017.

⁸ FAO (2020). The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets. Disponível em: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en>

quais estas pessoas dependem para sobreviver. Barreiras comerciais, como a proibição de exportações, estão a ter um grande impacto em países que dependem da importação de alimentos para preencher lacunas na produção local de alimentos. Pessoas em crise alimentar geralmente apresentam taxas mais altas de condições de saúde subjacentes, incluindo doenças não transmissíveis e desnutrição (deficiências agudas, crónicas e de micronutrientes), que enfraquecem o sistema imunológico e aumentam o risco de pessoas desenvolverem sintomas graves de COVID-19. Níveis crescentes de insegurança alimentar e falta de acesso a cuidados de saúde - seja devido a restrições de movimento, sistemas de saúde tensos ou queda de rendimento - provavelmente aumentarão as taxas de desnutrição, principalmente entre crianças, mulheres grávidas e lactantes e idosos. Também existem preocupações urgentes com o estado nutricional das crianças nas famílias que dependem de programas de alimentação escolar para preencher as lacunas alimentares.

Em Portugal, a DGS realizou um estudo com o objetivo de conhecer os comportamentos alimentares e de atividade física em contexto de contenção social, para combate à pandemia da COVID-19⁹. Os resultados indicam que a COVID-19 parece ter contribuído para uma alteração nos hábitos alimentares de uma parte significativa da população nacional inquirida, sendo que quase metade da população inquirida (45,1%) reportou ter mudado os seus hábitos alimentares. A principal razão para esta mudança foi a alteração do número de idas às compras, seguida da alteração de apetite, mudanças provocadas pelo stress e diferentes horários de trabalho, também associados ao teletrabalho. Algumas alterações no comportamento alimentar parecem ter acontecido de modo agregado, tendo-se identificado um padrão alimentar menos saudável, caracterizado pelo aumento do consumo de *snacks* salgados, refeições pré-preparadas, refrigerantes e *take-away* e, por oposição, por uma diminuição do consumo de fruta e hortícolas. A adoção de comportamentos alimentares menos saudáveis pareceu ser mais frequente nas populações mais jovens e desfavorecidas socioeconomicamente. Dos quase 5900 inquiridos, cerca de um terço sentiu dificuldade em ter disponíveis alimentos devido a problemas financeiros, sendo que 33,7% reportaram preocupação quanto ao acesso aos alimentos no futuro e 8,3% afirmaram que já estavam com dificuldades económicas. A região do Alentejo foi a que teve maior percentagem de pessoas com insegurança alimentar (45%), seguida dos Açores (44,5%), do Algarve (41,2%) e da Madeira (39,4%). Nas regiões de LVT e do Norte, 31,8% disse ter sentido dificuldades, 29,8% na região do Centro. Os pedidos de ajuda alimentar também aumentaram durante este período. As instituições de apoio indicam que há novos perfis de quem recorre a ajuda alimentar, alguns da classe média. A Cáritas aumentou 40% as ajudas, a Santa Casa de Lisboa também reforçou, os vicentinos da Diocese do Porto triplicaram e o Banco Alimentar passou a apoiar mais 14 mil famílias desde a pandemia.

O atual contexto de pandemia teve um impacto em toda a população portuguesa independentemente do género ou grupo etário, destacando-se, no entanto, o impacto junto dos trabalhadores com vínculos precários, das pessoas idosas que vivem isoladas, dos desempregados, das famílias numerosas em situação de pobreza e/ou superlotação e das famílias monoparentais em situação de pobreza ou sem rede de apoio¹⁰. De um modo geral, a COVID-19 não só poderá tornar os grupos já antes vulneráveis à pobreza, desnutrição e insegurança alimentar mais vulneráveis, diminuindo os seus rendimentos e, consequentemente, o seu acesso a uma alimentação adequada de forma estável, como poderá impactar

⁹ DGS (2020). REACT-COVID. Inquérito sobre alimentação e atividade física em contexto de contenção social. Disponível em: https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2020/06/React_covid_inqueritosobrealimentacaoeatividadefisicaemcontextocontecaosocial.pdf

¹⁰ Fátima Veiga, Paula Cruz, Elizabeth Santos. O Combate à Pobreza em Contexto da Covid-19. Resultados do Inquérito às Organizações. 2020

os serviços sociais que prestam apoio a estes grupos, contribuindo para o agravamento das desigualdades, da exclusão social e da desigualdade territorial.

Capítulo 4. Quadro legal, institucional e de políticas públicas em Portugal

4.1 Políticas e programas nacionais

Em Portugal, a garantia da SAN perpassa diferentes sectores de Governo, designadamente através de programas para a agricultura, medidas de proteção social e planos específicos da saúde. A questão alimentar assume destaque no âmbito do sector agrícola com forte vinculação à política da UE. A garantia de reservas alimentares coordenadas entre o Ministério da Agricultura e os serviços de proteção civil merecem também referência neste âmbito. É dado especial destaque à dimensão da segurança dos alimentos (*food safety*) mas pouca ou nenhuma importância às restantes dimensões da SAN. A visão proeminente na temática da SAN em Portugal é assistencialista, com várias organizações e projetos de assistência alimentar que provêm alimentação a famílias com dificuldades. São exemplos disso iniciativas como o Banco Alimentar contra a Fome, Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) que atua no domínio específico da distribuição gratuita de alimentos a instituições locais que apoiam pessoas carenciadas desde 1995; o Zero Desperdício, um movimento promovido pela associação DariAcordar, que distribui refeições a organizações de solidariedade social para distribuição junto das populações necessitadas; e a Refood, uma iniciativa que se rege pela lógica de minimização do desperdício alimentar servindo refeições a muitos beneficiários. Estas iniciativas, apesar de importantes como apoio a famílias em situação de vulnerabilidade, não concorrem para alcançar o DHAA, representando sintomas do problema e não o caminho para a sua superação. Porém, nos últimos anos têm ocorrido debates e propostas sobre a SAN com uma visão mais abrangente e holística.

Ao nível de políticas, o Governo Português estabeleceu como prioridade promover a saúde assumindo como fundamental a política de promoção de uma alimentação saudável. O **PNPAS** enquadra-se num dos onze programas de saúde prioritários do Plano Nacional de Saúde (Despacho n.º 6401/2016), pretendendo contribuir diretamente para um dos seus desígnios para 2020, a redução dos fatores de risco relacionados com as doenças não transmissíveis, em particular a obesidade infantil, promovendo o estado de saúde da população portuguesa, atuando num dos seus principais determinantes, a alimentação. Entre os seus objetivos encontra-se aumentar o conhecimento sobre os consumos alimentares da população portuguesa; modificar a disponibilidade de certos alimentos; informar e capacitar para a compra, confeção e armazenamento de alimentos saudáveis; identificar e promover ações transversais que incentivem o consumo de alimentos de boa qualidade nutricional de forma articulada e integrada com outros setores; e melhorar a qualificação e o modo de atuação dos diferentes profissionais que possam influenciar conhecimentos, atitudes e comportamentos na área alimentar.

Em 2017, surgiu a **Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS)**, uma estratégia intersectorial que apresenta um conjunto de 51 medidas de intervenção para promover a alimentação saudável dos portugueses, consensualizadas por 7 Ministérios diferentes, nomeadamente os Ministérios das Finanças, Administração Interna, Educação, Saúde, Economia, Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, e Mar. Publicada através do Despacho n.º 11418/2017, de 29 de dezembro, tem o objetivo de incentivar o consumo alimentar adequado e a consequente melhoria do estado nutricional dos cidadãos, com impacto direto na prevenção e controlo das doenças crónicas. Apresenta 4 eixos estratégicos: modificar o meio ambiente onde as pessoas escolhem e compram alimentos através da modificação da disponibilidade de alimentos em certos espaços físicos e promoção da reformulação de determinadas categorias de alimentos (eixo 1); melhorar a qualidade e acessibilidade da informação disponível ao consumidor, de modo a informar e capacitar os cidadãos para escolhas alimentares saudáveis (eixo 2); promover e desenvolver a literacia e autonomia para o exercício de escolhas saudáveis

pelo consumidor (eixo 3); e promover a inovação e o empreendedorismo direcionado à área da promoção da alimentação saudável (eixo 4).

Na comunidade escolar, o **Regime Escolar** visa promover o consumo de fruta, produtos hortícolas e bananas e de leite e produtos lácteos às crianças nos estabelecimentos de ensino público pré-escolar e 1º ciclo do ensino básico e criar hábitos alimentares para uma dieta saudável. Este é um programa que se mantém enquadrado nos objetivos da Política Agrícola Comum, através da estabilização dos mercados, e alinhado com os objetivos de saúde pública, de formação de hábitos alimentares saudáveis. A implementação do Regime, implica o envolvimento dos setores da agricultura, da educação e da saúde, articulados através dos seus representantes ao nível central, regional e local. Ainda com relação à alimentação escolar, foi publicada em 2019 no Diário da República a Lei n.34/2019, que tem como objetivos a promoção do consumo sustentável de produção local, sazonal, certificada e proveniente da agricultura familiar e surge como uma antiga solicitação da sociedade civil, organizações de agricultores e especialistas da área. Através da lei, a aquisição de produtos alimentares para consumo em cantinas e refeitórios públicos pondera “obrigatoriamente a sua qualidade, origem e impacto ambiental”.

No âmbito da segurança social, o **Programa Operacional de Apoio a Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC)** pretende ser um instrumento de combate à pobreza e à exclusão social em Portugal, visando diminuir as situações de vulnerabilidade que colocam em risco a integração das pessoas e dos agregados familiares mais frágeis, reforçando as respostas das políticas públicas existentes, em complemento ao trabalho já desenvolvido pelo **Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE)**, para a sua inclusão e bem-estar. Este programa apoia a distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais carenciadas, chegando a mais de 80 000 beneficiários, espalhados por 135 territórios e fornecendo milhares de toneladas de alimentos. Os cabazes de alimentos distribuídos permitem assegurar 50% das necessidades energéticas e nutricionais diárias dos destinatários e contemplam a distribuição de alguns dos alimentos que habitualmente não estão presentes nos modelos de ajuda alimentar, como carne, pescado e produtos hortícolas. A qualidade nutricional dos géneros alimentares distribuídos representa uma preocupação e em 2019, foi apresentada uma nova proposta para os cabazes de alimentos. Esta proposta pretende promover a distribuição de alimentos que se aproximem, tanto quanto possível, dos hábitos de consumo e preferências alimentares dos destinatários deste programa, reduzir o desperdício associado à não utilização de alguns alimentos, bem como aumentar a diversidade dos alimentos incluídos no cabaz, sem que estas alterações tenham implicações significativas na adequação nutricional dos cabazes de alimentos. Este programa capacita ainda as famílias e/ou as pessoas mais carenciadas na seleção dos alimentos, na prevenção do desperdício e na otimização da gestão do orçamento familiar, nomeadamente através da realização de sessões de sensibilização e capacitação. O atual programa de distribuição de alimentos de Portugal, enquadrado no âmbito do Fundo Europeu de Apoio às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), resulta de um trabalho interministerial, da responsabilidade do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e com a colaboração do Ministério da Saúde, através do PNPAS da DGS e do Ministério da Economia, através do ASAE. O FEAC visa promover a coesão social na União, reforçar a inclusão social e, assim, concorrer, em última análise, para o objetivo de erradicar a pobreza na União, contribuindo para alcançar a meta de reduzir em, pelo menos, 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social, em conformidade com a estratégia Europa 2020, e complementando deste modo os Fundos Estruturais. Uma avaliação realizada pelo Tribunal de Contas Europeu concluiu que o FEAC além de reduzir a pobreza através da ajuda alimentar, os elementos de política social inovadores do FEAD oferecem possibilidades aos Estados-Membros para promoverem a inclusão social. No entanto, devido a limitações no seu

acompanhamento, o seu contributo para reduzir a pobreza não foi determinado. O Tribunal constatou que, apesar do objetivo global de inclusão social das pessoas mais carenciadas, o FEAD continua a ser essencialmente um regime de apoio alimentar, pois 83% do seu orçamento é consagrado à ajuda alimentar. Por outras palavras, o programa não contribui para a o DHAA até porque existem inúmeros relatos de que a inclusão de produtos frescos saudáveis no mesmo se tem revelado extremamente difícil.

No âmbito da agricultura, foi criada em 2016 a **Comissão Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar (CNCDA)** estabelecida pelo Despacho n.º 14202-B/2016 da Presidência do Conselho de Ministros. A CNCDA tem como missão "promover a redução do desperdício alimentar através de uma abordagem integrada e multidisciplinar". Em 2017, esta Comissão apresentou a **Estratégia Nacional de Combate ao Desperdício Alimentar** (ENCA) e o respetivo Plano de Ação. A Estratégia Nacional, que tem como visão "Desperdício alimentar zero: Produção sustentável para um consumo responsável" integra 3 objetivos estratégicos: prevenir, reduzir e monitorizar. No respetivo Plano de Ação estão definidas 14 medidas direcionadas para o combate ao desperdício alimentar desenvolvidas a partir do trabalho das várias entidades que compõem a CNCDA, sendo elas os representantes da administração pública de 10 áreas de governação diferentes, dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, da Federação Portuguesa dos Bancos Alimentares, da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Também em 2017, o Ministro da Agricultura apresentou a **Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (ENAB)** e o respetivo Plano de Ação. Definida com um horizonte temporal de 10 anos (até 2027), a ENAB estabelece dez metas que passam pela duplicação da área de Agricultura Biológica e de produção pecuária e aquícola, triplicação da disponibilidade de produtos biológicos nacionais no mercado, incrementação em 50% do consumo de produtos biológicos, reforço da capacidade técnica em modo de produção biológica, aumento da capacidade de oferta formativa e criação de uma rede de experimentação e um Portal "BIO" de divulgação, promoção de inovação e difusão de informação técnico-científica específica. Entre as várias ações previstas na ENAB está a integração de produtos biológicos no Regime Escolar, a inclusão de alimentos biológicos nas ementas dos refeitórios públicos, o incentivo à criação de ementas biológicas nos refeitórios através de um sistema de classificação em consonância com a dieta mediterrânica e a articulação entre explorações biológicas e atividades de turismo e lazer. Segundo informação recolhida a regulamentação destas possibilidades ficou travada na Assembleia da República o que evidencia a falta de interesse dos deputados no seu avanço ou ainda um forte poder por parte dos grupos empresariais ligados ao fornecimento da alimentação escolar.

Em 2018 foi aprovado o **Estatuto da Agricultura Familiar** através do Decreto-Lei n.º 64/2018. De acordo com o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, esta resolução vem consagrar um conjunto de direitos de natureza fiscal e de Segurança Social, bem como facilidades nos custos de energia ou prioridade de compensação no âmbito de apoios europeus aos agricultores familiares. Este estatuto deveria dar cumprimento ao programa do Governo para discriminar positivamente este segmento da agricultura, proporcionando a estes agricultores acesso prioritário aos fundos comunitários, regime simplificado em matéria de licenciamento, acesso privilegiado aos mercados de proximidade e a um regime específico de contratação pública de proximidade, maior facilidade no reconhecimento de associações de produtores, linhas de crédito adaptadas, entre outras medidas. O regime previa também, a criação de um grupo de acompanhamento constituído por diversos ministérios e organizações de agricultores, bem como as Associações Nacionais de Municípios e Freguesias que tem como objetivo acompanhar a implementação das medidas e proceder a uma avaliação anual. A aprovação deste Estatuto em Portugal está em linha com orientações globais como

as Diretrizes para o Apoio e promoção da Agricultura Familiar nos Estados Membros da CPLP, publicadas em 2017 e com a implementação da Década da Agricultura Familiar (2019-2028) pelas Nações Unidas. Contudo, a adesão ao programa foi reduzida, o número de agricultores potencialmente contemplados muito reduzido e não foi efetuada nenhuma vinculação legal que permita que estes produtores possam, por exemplo, ter acesso ao mercado de compras públicas institucionais orçamentado em Portugal, estimado em um milhão de refeições diárias servidas nos sistemas de saúde, educação e segurança social¹¹.

Em termos gerais podemos dizer que o quadro de políticas públicas em vigor em Portugal nesta área está setorializado, concentrado em poucos Ministérios (essencialmente Agricultura, Saúde e Educação), fragmentado e assente numa visão assistencialista da SAN. Contudo, a recente criação do CONSANP, a promulgação de um Estatuto da Agricultura Familiar e a tentativa de aprovação de uma Lei Quadro do Direito Humano a Alimentação Adequada começa a abrir novas perspetivas para um maior entendimento das implicações do DHAA e a sua operacionalização. Algumas iniciativas locais têm contribuído para essa nova realidade e merecem uma menção neste trabalho.

4.2 Medidas e experiências locais

O desenvolvimento de políticas de SAN a nível local vem sendo adotado em vários países. O nível local tem, crescentemente, um papel estratégico a desempenhar no desenvolvimento de sistemas alimentar sustentáveis e na promoção de dietas mais saudáveis no contexto do processo de descentralização. Em Portugal algumas autarquias e até juntas de freguesia, vêm implementando iniciativas nesta matéria sem que as mesmas configurem uma política alimentar multissetorial. De igual modo, tais iniciativas não se assentam numa abordagem baseada no DHAA. Constituem, contudo, processos emergentes que importa acompanhar já que a participação do poder local está prevista nos Estatutos do CONSANP e a subsidiariedade é um ponto fundamental na realização do DHAA.

A **Câmara Municipal de Torres Vedras** implementou o **“Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar” (PSAE)**, que conta com a gestão direta dos refeitórios escolares, a compra pública direta de alimentos a pequenos e médios agricultores e confeção local das refeições, ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento local do território. Considerando a importância que o poder local assume na formação dos seus munícipes, nomeadamente os mais jovens, o Município de Torres Vedras, desenvolve diariamente um programa de sustentabilidade alimentar transversal às diferentes fases do processo alimentar, assente em 4 eixos de ação: produção, aquisição, confeção e consumo. No eixo I, produção, o trabalho desenvolve-se no contacto direto com o processo de cultivo dos bens alimentares hortícolas através de hortas comunitárias e hortas pedagógicas instaladas em escolas. No eixo II, aquisição de produtos alimentares, foram criadas normas no que toca à sustentabilidade das compras públicas, deixando de comprar produtos a grandes empresas situadas fora do concelho de Torres Vedras e passando a adquirir todos os produtos a produtores locais. No eixo III, confeção das refeições escolares, foi construída uma rede de IPSS, que garantem, em conjunto com o Município de Torres Vedras, o fornecimento de 4000 refeições escolares/dia. No eixo IV, foram implementados programas direcionados para as crianças que procuram fomentar os bons hábitos alimentares e associá-los às questões da saúde. De notar que a região é grande produtora de frutas para exportação salientando-se a Pera “Rocha” em sistemas de produção intensivos que têm contribuído para inviabilizar a plena adesão do Município ao conceito das “Bioregiões”.

¹¹ Fretas, Miguel in “A PAC entre a Leveza do Saber e a Rapidez no Fazer “. Revista Espaço Rural 136, Congafri, Junho 2020

A **Câmara Municipal de Montemor-o-Novo** elaborou uma **Estratégia Alimentar** para o Concelho através dum roteiro metodológico que contou com o envolvimento ativo de atores locais. Tem como propósitos trabalhar para a afirmação e consolidação de um sistema alimentar local pautado pela integração positiva entre a produção, a transformação, a comercialização e o consumo que respeite a gestão sustentável dos recursos e as necessidades de segurança alimentar das pessoas e do território; estimular a adoção de boas práticas nas produções locais e de hábitos alimentares saudáveis; e contribuir para um movimento regional e nacional empenhado em encontrar respostas para assegurar o direito à alimentação. A Estratégia é constituída por 4 eixos estratégicos: saúde e segurança alimentar (eixo 1); consumos, produção e circuitos de comercialização (eixo 2); sustentabilidade e gestão de recursos (eixo 3); e governança estratégica (eixo 4). O processo de construção foi participativo e pioneiro, mas trata-se de um arranjo voluntário não expresso numa política municipal.

Em **Lisboa**, desenvolveu-se um projeto-piloto de alimentação biológica nas escolas realizado em parceria pela Junta de Freguesia dos Olivais e pela Associação Portuguesa de Agricultura Biológica (Agrobio). Este projeto, enquadrado na ENAB, tornou a Freguesia dos Olivais na primeira entidade pública em Portugal a servir sopas, legumes e saladas 100% biológicos e produzidos em território nacional nos 7 refeitórios escolares. Desde 2017 que a Junta de Freguesia dos Olivais assumiu a gestão direta dos refeitórios escolares e deixou de recorrer ao *outsourcing*. Esta aposta implicou um investimento forte nos recursos, materiais e pessoal de cozinha, bem como na elaboração de novas ementas. O protocolo assinado com a Agrobio permitiu alguma poupança orçamental e, sobretudo, fornecer uma alimentação saudável, biológica, local e sazonal às crianças para grande satisfação dos pais e encarregados de educação. Este projeto ganhou sentido com o processo de descentralização autárquica em termos de abastecimento das escolas do ensino básico ao nível da freguesia. O facto de estar em causa uma escala reduzida de abastecimento permite a dispensa de um concurso público, podendo tais operações ser efetuadas por ajuste direto.

Outras iniciativas poderiam ser citadas, como o Município de Idanha-a-Nova onde um conjunto vasto de iniciativas municipais se relaciona com a questão alimentar. Contudo, e como referido no início deste ponto, verifica-se que estas iniciativas estão longe de constituir uma alternativa legal, institucional ou política a partir do nível local para a realização do DHAA.

Parte III. O papel da sociedade civil para a realização do DHAA

Capítulo 5. Sociedade civil e a sua intervenção para a realização do DHAA

As organizações da sociedade civil, as Organizações Não Governamentais (ONG) e os movimentos sociais têm um papel importante na realização dos direitos humanos através de diferentes formas de ação – sensibilização pública, incidência política, *lobby*, denúncia, mobilização social e protestos, elaboração de propostas alternativas, campanhas e estudos, entre outras – que visam, por um lado, empoderar os titulares de direitos para que tenham maior capacidade de reclamar e fazer valer os seus direitos e, por outro lado, a prestação de contas pelos titulares de obrigações. Estas organizações têm como principais funções relacionadas com a realização do direito à alimentação:

- Fornecer informação de interesse público e defender os direitos humanos.
- Participar na formulação das políticas e dos programas e na revisão das leis que promovem os direitos humanos.
- Monitorar o acesso aos sistemas de recursos judiciais, quase-judiciais e administrativos.
- Monitorar a realização dos direitos humanos e preparar os relatórios sobre o monitoramento.
- Realizar mobilizações sociais e políticas; promoção dos direitos;
- Monitorar as ações do Estado e fomentar os direitos humanos.

Em Portugal, iniciativas da sociedade civil como a Realimentar, uma rede temática para a soberania e segurança alimentar que surgiu em 2012, tem chamado a atenção para as questões da insegurança alimentar e do DHAA. Nesse sentido, importa ressaltar a Carta Aberta que a Realimentar endereçou em 2020 ao Primeiro-Ministro de Portugal enquanto Presidente do CONSANP, apelando à urgência de ativar o funcionamento pleno daquele órgão e formular e aprovar uma ESAN, visando a rápida transição para um sistema alimentar mais sustentável e resiliente. A carta surge face à atual situação de contingência devido à pandemia que tornou ainda mais evidentes as fragilidades do sistema alimentar de Portugal, levando a Realimentar a reiterar propostas anteriores como o pedido de alterações à lei de contratação pública de forma a discriminar positivamente os produtores locais de alimentos.

De forma geral pode dizer-se que a gradual incorporação do DHAA nos quadros legais, institucionais e políticos em vários países e organizações internacionais tem, quase sempre, partido de ações promovidas pela sociedade civil organizada. A sua participação no CONSANP em Portugal está prevista, mas poderá fazer-se de forma “*ad hoc*” face ao reduzido entendimento sobre a importância fulcral da participação dos detentores de direitos nestes espaços. Os Estatutos do CONSANP preveem a realização de uma Convenção anual da sociedade para determinação das grandes linhas de atuação daquele órgão, ou seja, de maior democracia alimentar, mas tal poderá não se concretizar a menos que seja a própria sociedade civil a tomar essa iniciativa nas suas mãos.

5.1 Avaliação e monitoramento da implementação da implementação do DHAA

O monitoramento é um processo paralelo à execução de políticas, programas e projetos que recolhe, processa e analisa informação para verificar se aqueles se estão a executar dentro dos termos previstos (tempo, custos, eficiência...) e se estão a alcançar os resultados e objetivos estabelecidos. Constitui ao

mesmo tempo uma função dinâmica e flexível para facilitar as adaptações e ajustamentos que sejam necessários para melhorar a orientação das ações à realização dos resultados e objetivos.

A aplicação da abordagem de direitos humanos ao monitoramento pode ser considerada a partir de duas perspectivas complementares: o monitoramento centrado nos direitos (o que é monitorado) e o monitoramento baseado nos direitos (como é monitorado). O monitoramento centrado nos direitos implica monitorar se foram aplicados os princípios de direitos humanos na formulação, financiamento e implementação das políticas, programas, projetos e atividades relevantes e se estes tiveram impactos significativos na realização dos direitos. O monitoramento baseado nos direitos implica que o próprio processo de monitoramento se inspira e é coerente com os princípios de direitos humanos, é transparente e participativo, ajuda ao empoderamento dos titulares de direitos e fortalece as capacidades dos titulares de obrigações, dotando ambos os grupos de informações valiosas para uma tomada de decisões orientada para a realização dos direitos.

Monitorar o direito à alimentação num país envolve a recolha periódica, a análise, a interpretação e a divulgação das informações pertinentes para avaliar o progresso na realização do direito à alimentação adequada para todos os membros da sociedade, e se isso está a ser conseguido de acordo com os princípios e abordagens de direitos humanos. As Diretrizes do Direito à Alimentação podem ser utilizadas para desenvolver um quadro de monitoramento deste direito. As alianças entre o Governo e a sociedade civil são cada vez mais importantes no desenvolvimento e implementação da SAN e dos programas de redução da pobreza. As ONG e organizações comunitárias que operam efetivamente no âmbito regional e comunitário chegam mais facilmente aos detentores de direitos do que a maioria das entidades governamentais e, além disso, desenvolvem e aplicam metodologias participativas de monitoramento e avaliação mais adequadas para medir as causas da insegurança alimentar e da desnutrição a nível local. Um monitoramento baseado nos direitos deve aproveitar todas as vantagens de possíveis alianças entre o Governo e a sociedade civil e incorporar adequadamente as metodologias relevantes aplicadas pelas ONG. Em alguns países, as organizações da sociedade civil desempenham um papel determinante no monitoramento da realização do direito à alimentação adequada o que ainda não se verifica em Portugal.

5.2 Advocacia para o DHAA

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

A advocacia consiste num conjunto de atividades organizadas que têm por objetivo influenciar as políticas públicas, por forma a que estas produzam mudanças positivas e duradouras. As atividades de advocacia visam tornar os processos de decisão mais inclusivos, mobilizando a participação de toda a sociedade civil no processo de decisão, para a cocriação de políticas públicas representativas das necessidades e vontades da sociedade civil. Neste sentido, é um processo desenhado para influenciar o processo deliberativo e legislativo, tendo como objetivo a criação participada de políticas públicas que tenham por base os compromissos internacionais de Direitos Humanos.

A advocacia é utilizada para influenciar a agenda política, conseguindo que a questão de interesse e objetivo do trabalho de advocacia se torne parte das prioridades na agenda pública, política e social. Também a participação no processo de tomada de decisões que afeta ou pode afetar as questões ou grupos trabalhados e a promoção de mudanças legislativas e políticas públicas que se traduzam em melhorias são razões para utilizar a advocacia. Esta revela-se especialmente importante na ausência de uma estrutura legal ou política pública que responda ou regule um determinado problema, quando compromissos, legislação ou políticas existentes são violados ou quando regras ou políticas existentes são insuficientes, inadequadas ou negativas.

O processo de advocacia contempla diversas etapas e para levar a cabo este processo, é necessário um plano de advocacia, que é usado para estruturar a ação de advocacia, concentrar os pontos fortes apropriados para evitar a dispersão, e aproveitar ao máximo os recursos disponíveis. A execução de processos participativos, contribuirá para alcançar resultados complementares, tais como consciência do DHAA, ao empoderamento da sociedade e à formação ou surgimento de lideranças sociais.

Parte IV. Conclusões e Recomendações

Capítulo 6. Conclusões

Este estudo parte da relação entre a evolução do sistema alimentar e as suas externalidades, a evolução conceitual sobre SAN e a sua afirmação enquanto direito humano fundamental crescentemente colocado em causa. Desde a Cimeira Mundial da Alimentação, realizada em 1974, em Roma, o conceito de “segurança alimentar e nutricional” evolui tornando-se mais abrangente, englobando novas componentes reconhecidas como fundamentais, como o acesso a saneamento básico, as desigualdades sociais, a pobreza, as preferências culturais, entre outras. O processo trouxe também o reconhecimento da necessidade de uma abordagem intersectorial que reúna e coordene diversos setores, atores e áreas de conhecimento de modo a responder com eficácia à transversalidade da SAN. Conclui-se que a adoção de abordagens holísticas, multissetoriais e multinível constituem-se como preferenciais para alcançar a SAN. Simultaneamente e, de forma paralela, o crescente reconhecimento do DHAA ao nível internacional sinaliza uma reação societária no sentido de garantir a alimentação adequada aos grupos vulneráveis face à trajetória crescente das desigualdades no acesso a uma alimentação adequada. Contudo, se grande parte dos Estados Membro das Nações Unidas assinaram e ratificaram os instrumentos normativos relacionados, o mesmo não aconteceu com o processo legislativo interno que permitiria materializar a reclamação do direito. Esta situação configura essencialmente diferentes relações de poder nos espaços decisórios internacionais e nacionais. Ao nível internacional as decisões tomadas geralmente por consenso permitem sempre alguma margem de manobra na sua aplicação ou no adiamento da promulgação de legislação nacional coerente. Ao nível nacional tal não acontece. Instrumentos legislativos vinculantes foram essencialmente aprovados em contextos políticos favoráveis aos grupos mais vulneráveis. Trata-se, portanto, de uma questão essencialmente política resultante das dinâmicas de poder. Neste ponto salienta-se a necessidade de empoderamento dos detentores do direito, aspeto muito trabalhado pelas organizações da sociedade civil que neste ponto possuem uma ação fundamental de advocacia, em particular junto dos decisores políticos, em especial dos parlamentares. Mas realizar o Direito não se limita ao seu reconhecimento jurídico. O DHAA é um conceito operacional e materializa-se em iniciativas concretas que tenham subjacentes os interesses e a prioridade dos grupos mais vulneráveis.

Em Portugal e, embora o DHAA não seja mencionado na Constituição, este pode ser reconhecido de forma implícita, quer através do reconhecimento de outros direitos correlatos, quer através do reconhecimento de princípios básicos constitucionais. Portugal assinou os principais tratados e convenções a nível internacional e regional relacionadas com os direitos humanos em geral e com o direito à alimentação em particular, reafirmando o seu compromisso com a promoção da SAN. A Constituição Portuguesa estipula que 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. Contudo, tal não aconteceu até ao momento e ainda se verifica a manutenção de visões anacrónicas sobre o tema da SAN. Poder-se-ia afirmar que a modernização acelerada do setor agrícola e alimentar após a adesão à UE, foi o principal fator por detrás esta situação. Também se pode argumentar que o povo português tem ainda presente as longas décadas de pobreza e insegurança alimentar prévias à revolução de abril de 1974. O acesso facilitado a alimentos diversos ao longo de todo o ano, mais baratos e a qualquer momento não contribuiu, até ao presente, para uma nova leitura sobre este tema. Até porque o sistema alimentar nacional é periférico no contexto global e tardiamente

começou a debater-se com as externalidades ambientais e de saúde da “nova” alimentação industrializada.

Do ponto de vista institucional, a SAN permanece competência quase exclusiva do Ministério da Agricultura, cujos técnicos e estrutura diretiva não tem uma leitura atual sobre a SAN e o DHAA, em particular sobre os mecanismos para a sua materialização. Essa mesma estrutura tem vindo crescentemente a reduzir os seus meios humanos e financeiros e historicamente é fortemente influenciado pelos setores agrícolas mais conservadores em Portugal. O contexto é, portanto, pouco favorável à realização progressiva do DHAA mesmo quando todos os dados apontam para a adoção de uma dieta desequilibrada pelos portugueses, que se afasta das recomendações nacionais e internacionais e dos princípios de dieta mediterrânica.

Portugal acompanha assim, a transição alimentar que se verifica globalmente associada a dietas alimentares menos saudáveis e com teores excessivos de gorduras, açúcares, sal e proteína animal e défice de produtos hortícolas e frutícolas. A adoção destes hábitos alimentares reflete-se no estado de saúde dos portugueses, caracterizado por perda de anos de vida saudáveis e elevadas prevalências de doenças crónicas, como o excesso de peso e a obesidade, a diabetes e a hipertensão arterial. Os últimos estudos também indicam prevalências de insegurança alimentar elevadas, não afetando de igual forma os diferentes grupos sociais e as regiões do país. Estas diferenças estão relacionadas com o crescimento das desigualdades sociais e de rendimentos e com níveis educacionais menos elevados.

O inevitável peso desta trajetória sobre o orçamento do Ministério da Saúde associado ao compromisso de Portugal com a ESAN-CPLP, um instrumento baseado no DHAA, levou à criação, em 2018, do CONSANP, competindo agora a este órgão desenvolver uma ESAN para cumprir com os acordos internacionais que Portugal subscreveu para a implementação do DHAA. Uma vez que Portugal ratificou o Protocolo Opcional ao PIDESC deve ter uma Lei-Quadro sobre esta matéria. A tentativa de aprovação desta Lei Quadro abriu porventura, novos caminhos neste debate. Estes serão mais ou menos favorecidos função da próxima Política Agrícola Europeia, a qual, dá indicações no sentido de aproximar-se das preocupações crescentemente maioritárias com a alimentação em outros países europeus. Em simultâneo, novas redes temáticas da sociedade civil e um conjunto de iniciativas locais que colocam a alimentação no centro da ação societária em vários Municípios, associadas às renovadas preocupações com a alimentação no contexto da Covid-19, parecem indiciar um conjunto de condições mais favoráveis para consagração do DHAA na agenda política nacional.

Capítulo 7. Recomendações

As recomendações resultantes deste Estudo destinam-se, essencialmente para a sociedade civil portuguesa, já que este estudo tem como objetivo ser um instrumento para a ação de mobilização e advocacia. As recomendações não possuem uma hierarquia e devem ser adaptadas ao contexto de ação das organizações, possibilidades financeiras e operacionais de atuação e outras variáveis relacionadas com o momento e a realidade de atuação das organizações sociais. Inserem-se com três áreas relacionadas: quadro legal, institucional e de políticas públicas para o DHAA. Algumas ações poderão contribuir para melhorias em todos os quadros.

Quadro legal:

Reativar o processo tendente a aprovação de uma Lei de Bases do Direito Humano a Alimentação Adequada. A reativação deste processo passa essencialmente por dois aspetos: mobilização da sociedade portuguesa, construção de pontes com líderes de bancadas e deputados chave na Assembleia da República e com o governo, em particular com o gabinete do Primeiro Ministro.

Ações sugeridas:

- Reforçar as capacidades do setor público sobre este Direito, incluindo o tema na agenda de formação em setores como a agricultura, a alimentação e a nutrição. Para o efeito pode ser organizado um *webinar* com deputados nacionais e de outros países que estiveram envolvidos no desenvolvimento de leis quadro;
- Elaboração de uma brochura explicativa sobre a importância prática desse quadro legal e o seu envio, pelos meios adequados, a todas as bancadas parlamentares e outros decisores políticos;
- Reuniões de advocacia com líderes parlamentares e outros decisores;
- Mobilização da imprensa e outros meios de comunicação;
- Organização de uma convenção nacional sobre alimentação para mobilização da sociedade e geração de consensos. Esta convenção nacional está prevista nos estatutos do CONSANP, mas nunca se realizou. Poderia ser convocada pela sociedade civil. Esta ação poderá contribuir para outros objetivos (ver mais adiante).

Quadro Institucional:

Ao nível das instituições titulares de obrigações, a implementação de processos formativos é necessária para fortalecer as suas capacidades e influenciar o cumprimento das obrigações assumidas. Ao nível dos titulares de direitos é importante que estes possam desenvolver as suas próprias capacidades para os exercer, sejam cientes da sua realidade e possam tomar decisões sobre o seu próprio desenvolvimento. Para tal é necessária uma cidadania participativa e exigente, conhecedora dos seus direitos e com capacidade para os reivindicar. A formação sobre o DHAA pode favorecer a capacitação dos titulares deste direito, proporcionando-lhes os conhecimentos e os instrumentos necessários para reivindicar o seu respeito, proteção e garantia, para exigir a prestação de contas por parte dos titulares de obrigações e para ter uma participação ativa, consciente e informada nos processos que podem afetar a realização do DHAA.

Os titulares de responsabilidades podem desempenhar um papel muito importante se assumirem uma participação ativa, colaborando com os titulares de direitos para melhorar a sua organização para a defesa e promoção dos seus direitos e para criar um contexto propício para a realização do direito. A

formação adequada pode ajudar estes atores a fundamentar o seu trabalho, reforçando a motivação que geralmente possuem em virtude da sua própria missão, com os conhecimentos técnicos necessários para atuar com o maior profissionalismo e eficácia no complexo campo dos direitos humanos em áreas tão variadas como a legislação, políticas, programas, projetos, orçamentos públicos, etc.

Um outro aspeto será a ativação e o funcionamento do CONSANP que poderá facilitar o debate sobre a SAN e reforçar a intersectorialidade entre os setores governamentais, setor privado, sociedade civil e demais atores envolvidos na governança da SAN. O CONSANP deve contribuir para reconectar a sociedade com o objetivo comum de promover o desenvolvimento territorial através da promoção de uma alimentação adequada e saudável para todos. Através da elaboração de uma ESAN o CONSANP pode ter como potenciais áreas de atenção as compras públicas de alimentos saudáveis, os modelos cooperativos e as cadeias curtas agroalimentares, políticas sociais para abordar as causas da insegurança alimentar e da pobreza alimentar, políticas alimentares urbanas, entre outras. Deste modo poderão ser construídas políticas integradas, multinível e participativas que promovam sistemas alimentares sustentáveis que sustentem dietas saudáveis para todos.

Também a criação de Conselhos Municipais de SAN, nos quais tenham assentos representantes da sociedade e do governo, será um dos passos importantes para a construção da governança de SAN. Estes Conselhos serão responsáveis por elaborar diretrizes para implementar planos e políticas locais de SAN, em sintonia com as diretrizes traçadas pelo CONSANP e com a ESAN; orientar a implementação de programas sociais ligados à alimentação e nutrição, estabelecendo diretrizes e prioridades; e articular a participação da sociedade civil. A criação de Conselhos de SAN ao nível local permitirá explorar os benefícios da governança local através do reforço do papel dos municípios na administração da SAN. Uma abordagem *bottom-up* poderá revelar-se mais benéfica uma vez que cada contexto comporta múltiplas particularidades que devem ser consideradas. A existência de estruturas locais de governança da SAN poderá reforçar a governança multinível e constituir uma forma de fomentar sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis adaptados às especificidades locais e com mais benefícios para o desenvolvimento nacional e bem-estar humano. Apostar na promoção de sistemas alimentares locais e cadeias curtas agroalimentares que sejam inclusivos e contribuam para o desenvolvimento económico, ambiental, cultural e social das localidades e que valorize os produtos locais.

Nesse sentido e face ao exposto acima recomenda-se:

- Montagem de ação de formação de curta duração para distribuição online. Poderá revestir a forma de pequeno vídeo documentário que ilustre aspetos essenciais do DHAA, sua vinculação com o CONSANP e, sobretudo, exemplos da sua aplicação;
- Convocação de uma Convenção Nacional para mobilização da sociedade para a reativação do CONSANP e criação de Conselhos Locais de SAN;
- Eleição de um relator nacional para o DHAA que possa mobilizar apoios e identificar casos de sua violação.

Quadro de políticas públicas:

O processo de elaboração da ESAN deverá incidir na componente institucional e na identificação das áreas chave para reforço da coordenação e cooperação futura, assentando num diagnóstico inicial que identifique as principais forças e fraquezas em matéria de SAN e quais as prioridades para fortalecer esta área. As Diretrizes do Direito à Alimentação da FAO deverão ser utilizadas para orientar a elaboração da ESAN, assim como as conclusões resultantes da auscultação dos principais atores chaves em matéria

de SAN e as recomendações saídas da Convenção Nacional atrás mencionada. O CONSANP deverá, igualmente, proceder à revisão da legislação em vigor nas áreas prioritárias para o DHAA; estabelecer mecanismos para discriminar positivamente os grupos mais vulneráveis e; detetar áreas legislativas em que seja importante produzir nova legislação.

Referências

Caderno de Trabalho sobre Direito à Alimentação (FAO). Disponíveis em: <http://www.fao.org/right-to-food/resources/rtf-handbooks/pt/>

Guide on legislating for the right to food (FAO). Disponível em: <http://www.fao.org/3/i0815e/i0815e.pdf>

Alimentação em Tempos de Crise: consumo e Segurança Alimentar nas Famílias Portuguesas (Mónica Truninger), 2019.

Consumo e (in)segurança alimentar (Mónica Truninger), 2016.

Fernandes, J.J.N., 2016. Segurança Alimentar e Nutricional – Recomendações às Partes Interessadas. Projeto Integrar para Alimentar – Conhecimento, Saúde e Sustentabilidade, 2016.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome, FAO.

A governança da segurança alimentar e nutricional em Portugal – uma visão sobre a entrada na Comunidade Económica Europeia e alternativas para o futuro (Bárbara Campos), 2019.

Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (INE), 2019.

Fund for European Aid to the Most Deprived. Diverse approaches to supporting Europe's most deprived: FEAD case studies. European Union, 2018.

Site do PO APMC: <https://poapmc.portugal2020.pt/guias>

Cabaz de alimentos – Programa de Apoio às Pessoas mais carenciadas. Lisboa: Direção-Geral da Saúde, 2019.

Relatório Especial. Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais carenciadas (FEAD): um apoio valioso, mas o seu contributo para a redução da pobreza ainda não é conhecido. Tribunal de Contas Europeu, 2019.

Despacho n.º 11418/2017, Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável

A New Interministerial strategy for the promotion of healthy eating in Portugal: implementation and initial results

Estratégia Nacional de implementação do Regime Escolar em Portugal (anos letivos: 2017/2018 a 2022/2023). GPP, 2017.

INSELGAM. Estudo de caracterização da pobreza e insegurança alimentar doméstica das famílias com crianças em idade escolar.

Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (DGS), 2019.

Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, IAN-AF 2015-2016: Relatório de resultados. Universidade do Porto, 2017.

State of Health in the EU Portugal. Perfil de saúde do país 2019.

Retrato da Saúde 2018 (DGS).

SMEA. Estratégia Alimentar para Montemor-o-Novo, 2019.

Manual de Advocacia para o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (ACTUAR).

FAO (1983). O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2001. [online] Roma: FAO. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i6030e.pdf>

Banco Mundial (1986). World Development Report 1986. [online] Washington D. C.: Oxford University Press, pp.1-14. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5969/WDR%201986%20-%20English.pdf?sequence=1>

Eva Gladek, Matthew Fraser, Gerard Roemers, Oscar Sabag Muñoz, Erin Kennedy, Peter Hirsch (2017). The Global Food System: an analysis. WWF Netherlands. Disponível em: <https://www.metabolic.nl/publications/global-food-system-an-analysis-pdf/>