



**COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**

**Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional  
ESAN-CPLP**

**Parte I**

**ENQUADRAMENTO**

## SUMÁRIO

### I – ENQUADRAMENTO

1.1	Contextualização .....	5
1.2	Bases para a Formulação .....	7
1.2.1	Síntese do Diagnóstico .....	11
1.2.2	Conceptualização.....	13
1.3	Metodologia .....	23
	ANEXO I – Síntese do Diagnóstico.....	26
	ANEXO II - Mapa da CPLP (Estados membros, Estados Associados e Candidatos à CPLP) .....	41

## **NOTA PREVIA**

O presente documento contém os pressupostos de base para o processo de formulação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP). Nele encontra-se a contextualização da mesma, as principais bases para a sua formulação incluindo os quadros legais e normativos aplicáveis, as lições aprendidas com outros processos, as intenções e expectativas manifestadas pelos Estados membros e outros actores relevantes consultados e a situação actual no espaço da CPLP.

Além disso encontra-se uma descrição da metodologia utilizada e uma explicação para as diferentes fases previstas. Inclui-se ainda o Anexo I com a síntese dos resultados do diagnóstico de base.

## **Lista de Abreviaturas**

AIFS – Quadro Integrado de Segurança Alimentar (ASEAN)  
ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático  
CAADP – Programa Compreensivo para o Desenvolvimento da Agricultura Africana  
CNSA-TL – Conselho Nacional de Segurança Alimentar de Timor Leste  
CDESC – Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU  
CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental  
CONSAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Angola)  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil)  
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CSA – Comité Mundial de Segurança Alimentar  
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada  
ECOWAP – Política Agrícola Regional da África do Oeste (CEDEAO)  
ENSAN – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (Angola)  
ENSAN – Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (Cabo Verde)  
ESAN-CPLP – Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP  
ESAN – Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional (Moçambique)  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento da África  
ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio  
ONG – Organização Não Governamental  
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa  
PASAN – Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional (Angola)  
PIDESC- Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais  
PNSA – Programa Nacional de Segurança Alimentar (Cabo Verde)  
RAP – Política Agrícola Comum  
REAF – Reunião Especializada da Agricultura Familiar (Mercosul)  
REDISA – Rede de Educação, Informação e Cidadania para a Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável  
REDSAN-PALOP – Rede Regional para a Segurança e Soberania Alimentar nos PALOP  
RISDP – Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento  
SADC – Comunidade de Desenvolvimento dos Países da África Austral  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SETSAN – Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (Moçambique)  
SPA-FS – Plano de Acção Estratégico sobre Segurança Alimentar (ASEAN)  
UE – União Europeia

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Os Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), entidade de carácter multi-regional, envolvendo a República de Angola, a República Federativa do Brasil, a República de Cabo Verde, a República da Guiné-Bissau, a República de Moçambique, a República Portuguesa, a República Democrática de São Tomé e Príncipe e a República Democrática de Timor Leste, possuem uma história comum que em muito contribuiu para conformação dos seus sistemas agrários, para a disparidade em seus actuais níveis de desenvolvimento e para a sua situação em termos de insegurança alimentar e nutricional.

Como se sabe, a CPLP inclui países com desenvolvimento humano muito elevado (Portugal), elevado (Brasil), médio (Cabo Verde, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe) e baixo (Angola, Guiné Bissau e Moçambique). Em termos absolutos, a CPLP conta com quase 28 milhões de desnutridos. Em termos proporcionais, os países mais problemáticos são Angola (44%), Moçambique (37%), Guiné-Bissau (31%), Timor-Leste (23%) e Cabo Verde (14%).

São assim visíveis as marcas da história comum, em particular, nos países fornecedores de mão-de-obra escrava. Naturalmente que a não consolidação de uma classe de pequenos agricultores na maioria dos países africanos membros da Comunidade mas também nos demais países do sul, foi também condicionada pela tardio desenvolvimento dos seus mercados internos, pelos conflitos político – militares e por uma série de outros factores, entre os quais, a sua sujeição a uma competição desigual no quadro da liberalização das importações de produtos alimentares. Esta situação contribuiu para que existam em todos os Estados membros da Comunidade com excepção de Portugal, muitas comunidades rurais e milhões de pequenos produtores agrícolas sub-equipados e sem acesso a recursos naturais, produtivos e serviços públicos em condições que lhes permitam alimentar-se.

É também importante referir que a maioria dos Estados membros com maiores problemas, actuais ou previsíveis, nestas áreas, possuem serviços públicos enfraquecidos, com poucos recursos e muitas vezes com pouca capacidade de traduzir em acções concretas o que está previsto nas suas políticas públicas ou na sua legislação. Da mesma forma, estes serviços dispõem na maioria das situações de uma reduzida capacidade de avaliação, acompanhamento, gestão e capacidade de exercer a regulação num contexto de forte imprevisibilidade. Esta situação decorre em grande parte de processos de ajuste macro-economicos vigentes nas últimas décadas e poderá agravar-se pelas actuais restrições orçamentais decorrentes da crise financeira global assim como pela redução dos recursos colocados á disposição pela cooperação internacional.

Com isto agravam-se, também, desigualdades em termos de distribuição de direitos, até porque, nas últimas décadas, assistiu-se à complexificação da luta pelo direito humano á alimentação. São eles, entre outros, a crescente crise financeira e económica global, o acentuar da volatilidade dos preços dos alimentos, os impactos das alterações climáticas, as novas tendências demográficas e de urbanização acelerada e as conseqüentes e crescentes preocupações com a sustentabilidade dos recursos naturais e a problemática energética. Factores que, conjuntamente, conformam e amplificam a crise do modelo de desenvolvimento agrícola e alimentar e recomendam uma reorganização institucional e uma hierarquização de programas e investimentos coerente com o objectivo político de erradicar a fome e a pobreza e realizar, progressivamente, o Direito Humano á Alimentação.

Neste contexto, verifica-se que nos últimos 20 anos se verificou o gradual desenvolvimento em quase todos os Estados membros da CPLP, de Estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional com uma abordagem crescentemente inter-sectorial e participativa. Contudo, a realidade é que na sua maioria, as políticas para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) têm sido ainda

implementadas tendo em conta prioridades sectoriais e, em muitos casos, de “cima para baixo”.

Esta é uma realidade em gradual transformação mas a manutenção desta situação gera uma elevada desadequação das mesmas para o combate às causas estruturais da fome e da pobreza e aos contextos territoriais específicos onde supostamente deveriam intervir. Note-se que, actualmente o conjunto dos Estados membros da CPLP conta com cerca de 250 milhões de habitantes e prevê-se que venha a contar com cerca de 323 milhões em 2050. Estes habitantes estarão maioritariamente localizados em áreas urbanas se não se adoptarem medidas que reduzam a crescente migração rural – urbana.

Neste quadro justifica-se um maior esforço de cooperação solidária, no quadro da CPLP, para fazer face a esta situação. Com isto entende-se que Brasil e Portugal actuarão, essencialmente, no quadro desta Estratégia, como provedores de ajuda ao desenvolvimento.

A CPLP, enquanto fórum político multilateral de Estados membros que foram precursores, nas suas regiões, de Estratégias Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo na concertação política e na cooperação entre os Estados membros, alguns dos seus objectivos estratégicos, pode certamente contribuir para o fortalecimento da governança da segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento coerente de um conjunto de acções hierarquizadas para a erradicação da fome e da pobreza nos (e entre os) seus Estados membros.

A importância deste tema é reconhecida a nível internacional. Entende-se como fulcral fortalecer o processo de governança e a construção da institucionalidade da SAN nos seus diferentes níveis (global, regional, nacional) para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. Ao nível global, entre outras acções, procedeu-se em 2008, à reforma recente do Comité Mundial de Segurança Alimentar e iniciaram-se discussões visando a sua ligação com mecanismos e (ou) estruturas de concertação de políticas públicas ao nível regional e nacional.

Tendo em conta a mais alta prioridade atribuída pelos Estados membros da CPLP à coordenação de esforços e à cooperação para a erradicação da fome e da pobreza nos seus territórios e tendo também em atenção, um conjunto de compromissos regionais e internacionais assumidos pelos mesmos, irão estabelecer-se no presente documento, as bases de um entendimento comum para a definição de uma Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional no quadro da CPLP (ESAN-CPLP), a qual, é compatível com um conjunto de acordos e de instrumentos globais mencionados em seguida. Esta estratégia é também coerente e complementar com políticas e programas de intervenção conjunta dos Estados membros da CPLP nos seus respectivos espaços regionais de integração económica, nomeadamente, na SADC (Moçambique e Angola), ECOWAS (Guiné Bissau e Cabo Verde), Comunidade Económica dos Estados da África Central (São Tomé e Príncipe e Angola), MERCOSUL (Brasil), União Europeia (Portugal) e ASEAN (Timor) podendo contribuir, assim, à sua escala, para um novo quadro Estratégico global de luta contra a fome.

## 1.2 BASES PARA A FORMULAÇÃO

Apresentam-se assim, brevemente, as principais referências que orientaram o processo de formulação.

### *Nível Internacional*

Esta estratégia reconhece a alimentação como um direito humano fundamental, tal como definido no Artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

O conteúdo normativo deste direito é entendido nesta estratégia conforme estipulado pelo Comentário Geral Nº 12 emitido em 1999, pelo Comité de Direitos Económicos e Sociais da ONU, segundo o qual *“O Direito Humano à Alimentação Adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em conjunto, tem acesso físico e económico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”*. Este direito é composto por duas partes inseparáveis em que cada uma não pode ser garantida sem a realização da outra: o direito de estar livre de fome e desnutrição e o direito a uma alimentação adequada.

Reconhece-se, assim, que os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e satisfazer este direito adoptando medidas, por todos os meios ao seu alcance, para a sua realização em cada contexto nacional.

Por esta razão, esta estratégia tem em conta as Directrizes Voluntárias da FAO para a realização progressiva do direito à alimentação em cada contexto nacional, incentivando os Estados membros da CPLP a adoptá-las no quadro das suas políticas e estratégias em matéria de luta contra a fome e promoção da SAN.

Esta estratégia é ainda coerente com os princípios e recomendações de acção política definidos e assumidos pelos Estados membros da CPLP. A nível global e em termos normativos, esta estratégia teve ainda em consideração, entre outros, os seguintes instrumentos:

- Os compromissos assumidos no âmbito da Conferência Mundial da Alimentação (Roma, 1996), designadamente a necessidade de adoptar políticas e estratégias nacionais e regionais de SAN;
- Os princípios assumidos na Conferência Mundial da Alimentação (Roma, 2009), designadamente a necessidade de fomentar uma coordenação estratégica ao nível nacional, regional e internacional para fortalecimento da governabilidade da SAN e de efectuar uma melhor alocação dos recursos e reduzir a duplicação de esforços, assim como a necessidade de implementar acções directas para o combate imediato da fome nas populações mais vulneráveis, concomitantemente com programas de médio e longo prazo visando a eliminação das causas estruturais da fome e da pobreza;
- O processo de reforma do Comité Mundial sobre Segurança Alimentar Mundial (CSA) acordado pelos Estados membros na 34ª Sessão do CSA, realizada em Outubro de 2008, no sentido de melhorar e aprofundar a governação do sistema alimentar a nível global, regional e nacional;
- As conclusões das Conferências Regionais da FAO realizadas em 2010, as quais sublinham a necessidade de aprofundar o processo de construção e/ou fortalecimento de estruturas regionais de governança, com um carácter intersectorial e participação de vários actores, para ligação com o CSA.

Tendo em conta que os países da CPLP participam em diferentes espaços regionais de integração económica, esta estratégia é coerente e complementar com:

- As prioridades e orientações em matéria de desenvolvimento, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional definidas pela União Africana no quadro da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e do Programa Compreensivo para o Desenvolvimento Agrícola (CAADP), designadamente os onze princípios do seu Pilar III, em particular o da protecção do direito à alimentação para todos os africanos. Esta coerência materializa-se também, entre outros, na necessária participação dos vários actores relevantes na identificação, formulação, implementação e monitoramento de planos nacionais soberanos para o investimento na agricultura e na intervenção coordenada em outras áreas relevantes para a segurança alimentar e nutricional. Defende-se ainda que estas estruturas devem favorecer a participação da sociedade civil e que esta política venha a estar ligada ao mais alto nível do Estado. Por último saliente-se a priorização da oferta de alimentos a partir dos pequenos agricultores e o compromisso de investimento na agricultura como uma das formas de superação da pobreza, maior causa da insegurança alimentar e nutricional no continente;
- Os princípios e prioridades emanadas do Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento (RISDP) e as discussões ainda preliminares visando a construção de uma Política Agrícola Comum (RAP) no quadro da Comunidade dos Países da África Austral (SADC). Entre outros e em primeiro lugar, registre-se o alinhamento quanto à necessidade de sistemas de governabilidade que incluam comités técnicos e a participação dos vários actores relevantes em órgãos de coordenação e aconselhamento. Este alinhamento estende-se aos princípios da subsidiariedade, proporcionalidade, progressividade, parceria e solidariedade entre Estados membros e o objectivo da promoção e suporte ao aumento de rendimento das comunidades rurais, em particular dos pequenos produtores. Também é coerente com a sustentabilidade e eficácia de programas de transferência de renda e a importância atribuída à existência de mecanismos para constituição e gestão de reservas alimentares;
- As prioridades, orientações e lições aprendidas emanadas do desenvolvimento e implementação da Política Agrícola Regional (ECOWAP) no quadro da Comunidade Económica dos Estados da África do Oeste (CEDEAO). Serão de salientar, entre outros pontos, a necessidade de institucionalidade adequada à sua implementação e maior governabilidade, nomeadamente a existência de comités regionais multi-actores para coordenação e aconselhamento e a necessidade do fortalecimento dos actores não estatais para a sua participação qualificada na estratégia regional. Também serão de salientar a aprovação ao mais alto nível hierárquico dos Estados membros (Conferência de Chefes de Estado) e o princípio de redução da dependência alimentar numa perspectiva de soberania alimentar. Entre outras lições aprendidas, salienta-se a necessidade de reforço institucional prévio visando o seu desenvolvimento e implementação e a possibilidade de criação de uma agência técnica para a sua implementação, assim como, um fundo específico para o seu funcionamento;
- As prioridades emanadas do Quadro Integrado de Segurança Alimentar (AIFS) e Plano de Acção Estratégico sobre Segurança Alimentar (SPA-FS) no quadro da



Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Entre outros, é de salientar o envolvimento de vários actores relevantes na prioridade ao reforço dos mecanismos regionais para informação e gestão de reservas alimentares estratégicas para os Estados membros, o estabelecimento de iniciativas específicas para intercâmbio de conhecimentos e a prioridade à industrialização dos produtos agrícolas;

- As lições aprendidas no processo de construção da governabilidade e desenvolvimento dos programas e iniciativas legais, no âmbito da Reunião Especializada da Agricultura Familiar no MERCOSUL–REAF, espaço de diálogo regional voltado para a promoção do fortalecimento institucional e da construção conjunta de políticas públicas para a agricultura familiar, assim como para a facilitação do comércio dos produtos da agricultura familiar. A REAF vem permitindo o reconhecimento da agricultura familiar como segmento social e económico estratégico para alcançar a segurança e a soberania alimentares no Mercosul.

No quadro da CPLP, esta estratégia tem em conta:

- A Resolução sobre a Segurança Alimentar emanada da VII Conferencia de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em Julho de 2008 em Lisboa;
- A Declaração sobre Segurança Alimentar e Nutricional aprovada pela IV Reunião dos Ministros da Agricultura da CPLP, realizada em Brasília em 4 de Junho de 2009, na qual se reconhecem a soberania alimentar e o direito humano como princípios básicos das políticas de segurança alimentar e nutricional; desta reunião resultou também a decisão de se darem os primeiros passos tendo em vista um trabalho conjunto em matéria de SAN e ainda uma proposta preliminar de acções em matéria de SAN;
- As prioridades assumidas no respeitante à Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Programa Indicativo de Cooperação da CPLP durante a reunião de pontos focais para a cooperação, realizada em Fevereiro de 2011, em Lisboa, as quais permitem estabelecer um quadro institucional adequado ao futuro financiamento e desenvolvimento desta estratégia.

### ***Nível nacional***

Ao nível nacional, todos os países da CPLP estão envolvidos em processos de formulação e/ou implementação de políticas e estratégias nacionais de segurança alimentar e nutricional ou de direito humano, incluindo o desenvolvimento de esforços no sentido da construção de quadros institucionais que facilitem a coordenação e o diálogo político com elevada participação social. Neste sentido, esta estratégia teve em conta as prioridades e lições aprendidas com o desenvolvimento destes programas como se apresenta, de forma resumida, abaixo.

### *Angola*

A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN) e o seu Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional (PASAN) aprovados em 2009 e a sua recente integração com o Programa Nacional Integrado de Luta contra a Pobreza e Desenvolvimento Rural, coordenado a partir da Presidência da República.

### *Brasil*

O Brasil constitui actualmente uma das referências em termos de políticas de combate à fome, detendo uma profícua experiência do ponto de vista legal, institucional e de políticas públicas nessa matéria. A experiência do país influenciou o desenvolvimento das Estratégias Nacionais nos demais Estados membros e até das Organizações Internacionais provedoras de apoio técnico para esse fim. Dada a condição de provedor de apoio no contexto desta Estratégia, as necessidades do Brasil não serão aqui desenvolvidas, mas a sua experiência será considerada na identificação e sugestão de alguns eixos prioritários de intervenção para esta estratégia.

### *Cabo Verde*

A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) e o seu correspondente Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) aprovados em 2004 e as dificuldades de sua implementação, assim como a sua coordenação com o Plano Nacional de Desenvolvimento Agrícola. Ao mesmo tempo, teve-se em consideração o desejo de efectuar a sua revisão e desenvolver uma Lei Nacional de Segurança Alimentar. Também se considerou o desejo de avaliar a subordinação da futura estratégia ao mais alto nível hierárquico do Estado.

### *Guiné-Bissau*

Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) aprovado em 2008 e algumas acções foram implementadas e não completamente implementado devido a constrangimentos vários. Recentemente o PNSA foi integrado no Plano Nacional de Investimento Agrícola (PNIA) estando o governo a fazer esforços para reunir os recursos necessários à sua implementação.

### *Moçambique*

Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) aprovada em 1998 e revista no ano de 2007. Moçambique encontra-se neste momento a formular uma Lei do Direito à Alimentação e a rever o quadro institucional existente, prevendo-se a subordinação desta área ao mais alto nível hierárquico do Estado, o fortalecimento da autonomia institucional e financeira dos órgãos existentes e o reforço da participação social.

### *Portugal*

Em Portugal a segurança alimentar figura como eixo prioritário de intervenção da cooperação externa, embora a escassez de recursos tenha limitado a intervenção e o apoio externos nessa área assim como no sector agrícola. O país possui uma rede nacional vinculada ao Ministério da Agricultura e é depositário de um vasto conhecimento técnico sobre os restantes países membros, em particular os Países Africanos de Língua Portuguesa. Da mesma forma como o Brasil, Portugal é aqui visualizado como provedor de ajuda pública ao desenvolvimento.

### *São Tomé e Príncipe*

O governo demonstrou no final de 2007 vontade política para formular um Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo para tal solicitado apoio técnico à FAO; a instabilidade política no país, com consequentes reformulações governamentais, levaram a que a formulação dessa política não avançasse conforme esperado; em 2010, no âmbito do

Fórum de Políticas Públicas para a Agricultura e Segurança Alimentar, o governo manifestou empenho em avançar, prevendo solicitar apoio técnico à FAO para esse efeito.

#### *Timor Leste*

A Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) foi aprovada em 2005, está subordinada ao Ministério da Agricultura e prevê a participação dos vários actores no quadro do Comité Nacional de Segurança Alimentar. Face às dificuldades existentes, prevê-se a revisão do quadro institucional de forma a facilitar a coordenação inter-sectorial dos ministérios envolvidos e o reforço da participação da sociedade civil.

### **1.2.1 SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO REALIZADO**

O diagnóstico de base realizado em todos os Estados membros, bem como as consultas a actores-chave, permitiram obter um panorama geral sobre a situação em matéria de segurança alimentar e nutricional e direito à alimentação adequada, designadamente sobre os grupos mais vulneráveis e as quatro componentes centrais do processo de construção da governabilidade (quadro legal, quadro institucional, quadro de políticas públicas e quadro orçamental). Os resultados preliminares encontram-se sistematizados no Anexo I deste documento.

Tendo em conta o processo de formulação da futura estratégia regional de segurança alimentar e nutricional da CPLP, designadamente sob a perspectiva do Direito à Alimentação Adequada, é possível identificar as principais recomendações e lições aprendidas identificadas a partir a análise efetuada.

#### **A - Relativamente ao marco legal do Direito à Alimentação**

- Nos casos em que ainda não o fizeram, recomenda-se que os países possam assinar e ratificar os instrumentos internacionais relacionados com o direito à alimentação, designadamente o PIDESC (caso de Moçambique) e o protocolo adicional ao PIDESC (em todos os casos, com exceção de Guiné-Bissau, Portugal e Timor Leste);
- Sugere-se que se deve trabalhar progressivamente tendo em vista a incorporação do direito à alimentação na respectiva Constituição nacional de forma clara e universal (Brasil já incorporou e Moçambique está a trabalhar nesse sentido);
- Sugere-se que se deve trabalhar progressivamente tendo em vista transpor o direito à alimentação para a respectiva legislação nacional, designadamente, adoptando uma lei específica sobre o direito à alimentação e SAN (Brasil já adoptou e Moçambique está a trabalhar nesse sentido);

#### **B - Relativamente ao quadro institucional do Direito à Alimentação**

- Sugere-se que se reforcem as capacidades nacionais e os quadros institucionais tendo em vista melhorar a coordenação entre os diferentes sectores de governo e demais actores (incluindo sociedade civil, sector privado, agências de desenvolvimento e doadores) no âmbito da implementação das políticas nacionais de SAN e direito à alimentação;

- Vincular a SAN e o Direito à Alimentação ao mais alto nível por forma a garantir um maior empenhamento político e ultrapassar a visão eminentemente sectorial presente em alguns países (Guiné-Bissau, Cabo Verde, Timor Leste, São Tomé e Príncipe).
- Sugere-se que reforcem os mecanismos de governabilidade e os processos de descentralização institucional procurando envolver todos os níveis territoriais assim como evitar-se duplicação de estruturas. Nesse contexto poderão unificar-se estruturas institucionais consultivas previstas no âmbito dos Planos de Investimento Agrícola e Programas Nacionais de Luta contra a pobreza.
- Sugere-se que se reforcem os processos de construção de capacidades (incluindo Governo e Sociedade Civil) a nível nacional;
- Assegurar e/ou reforçar uma participação efetiva dos diferentes quadrantes da sociedade civil (designadamente no quadro das redes já existentes) e sector privado nos mecanismos institucionais em curso e previstos (Moçambique, Timor Leste) e/ou previstos (Cabo Verde, Guiné-Bissau, Angola);

### **C - Relativamente às Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional**

- Sugere-se que se adopte uma abordagem baseada em direitos nas políticas públicas, designadamente seguindo as Directrizes Voluntárias da FAO sobre o Direito à Alimentação (todos os países);
- Sugere-se que se possam formular políticas nacionais de SAN nos casos em que ainda não existe (São Tomé e Príncipe);
- Sugere-se que se implemente de forma efectiva os instrumentos de política pública já aprovados (Angola, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Timor Leste);
- Sugere-se que se possam reforçar as políticas públicas já existentes em conformidade com a perspectiva do direito à alimentação (Angola, Moçambique, Cabo Verde, Timor Leste, Guiné-Bissau).
- Sugere-se que se possa adotar um enfoque intersectorial que envolva os diferentes sectores de governo implicados na promoção da SAN e tenha em conta as suas múltiplas dimensões (Guiné-Bissau, Timor Leste, São Tomé e Príncipe).
- Sugere-se que se melhorem os mecanismos de monitoria da situação de insegurança alimentar e nutricional e das políticas públicas de SAN (todos os países);

### **Algumas Lições Aprendidas**

Esta análise demonstrou as especificidades próprias de cada país e os diferentes graus de desenvolvimento existentes no que concerne à implementação de políticas de SAN e direito à alimentação. Não obstante, é possível extrair alguns exemplos importantes de cada país, os quais podem informar e reforçar os processos em curso entre países. Por tal razão, recomenda-se que a futura estratégia regional de SAN da CPLP tome em consideração a possibilidade de implementar medidas que reforcem a partilha de informação e experiências entre os países, designadamente através da cooperação Sul-Sul apoiada pela própria Comunidade. Em particular, sugere-se que a CPLP possa ter em devida linha de conta as seguintes “boas práticas”:

- 1) Incorporação do Direito à Alimentação na Constituição e a adopção de mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade (caso do Brasil);
- 2) A formulação (caso de Moçambique) e aprovação (caso do Brasil) de uma Lei Direito à Alimentação;
- 3) Integração das estratégias de segurança alimentar e nutricional com outros instrumentos, designadamente no campo do desenvolvimento rural e combate à pobreza (caso de Angola);
- 4) Integração das estratégias de SAN no quadro dos planos nacionais de investimento agrícola no âmbito da CAADP (casos de Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique);
- 5) A constituição de mecanismos institucionais de diálogo e participação (caso do Brasil e Moçambique);
- 6) O sistema de uso da ajuda alimentar através da acção da Agência Nacional de Segurança Alimentar (caso de Cabo Verde).
- 7) A implementação de programas sustentáveis para apoio alimentar; Programas de credito, assistencia tecnica e promoção do desenvolvimento de tecnologias sociais (Brasil).

Em termos gerais e para além do exposto naquele anexo, concluiu-se que a maior prioridade para o conjunto dos países será ultrapassar algumas das fraquezas actuais mais evidentes, nomeadamente:

- (I) Debilidades constitucionais e legais relativamente à consagração da alimentação enquanto direito humano fundamental;
- (II) A marginalização das estratégias/programas de SAN no panorama político e legislativo, tendo como consequência um fraco reconhecimento dos desafios que se colocam neste âmbito;
- (iii) Um predomínio das acções (e financiamentos) de prevenção e sobretudo de gestão de crises sem relação aparente com acções a mais longo prazo;
- (iv) Instituições frequentemente pouco equipadas e com fracos meios disponíveis (recursos humanos, equipamentos para funcionamento) perante os desafios de orientação e de coordenação/governança da SAN;
- (v) Participação social reduzida derivada das situações anteriores e fraco apoio efectivo à participação qualificada dos grupos mais vulneráveis e seus representantes.

### **1.2.2 CONCEPTUALIZAÇÃO**

Em termos conceptuais a Estratégia constitui um instrumento político orientado para a acção, no qual se define a visão estratégica da CPLP e se constroem, numa primeira fase, os mecanismos de governança necessários ao futuro desenvolvimento e implementação de planos de acção que contribuam para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, num quadro de respeito pela soberania nacional.

Esta opção não é casual, como se poderá ver no ponto relativo à metodologia utilizada. Contudo, importa salientar algumas razões e modelos para o fortalecimento institucional. Importa também salientar alguns debates actuais decorrentes da evolução do próprio conceito de segurança alimentar e nutricional que contribuiram para a opção pela inclusão de alguns princípios de acordo político e sugestão de alguns eixos de acção. Alguns conceitos merecem, assim, desenvolvimento neste ponto: governança da segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar.

### **Mecanismos e princípios para a governança da SAN**

Os Estados membros da CPLP possuem, na generalidade, em maior ou menor grau, os níveis e os quadros de governabilidade adequados para soberanamente decidirem pela implementação de políticas públicas nesta área. Isto não significa dizer que não se reconheça a existência de alguns elementos da nova e complexa realidade internacional que limitam, em áreas específicas como, por exemplo, o comércio internacional de produtos agrícolas, essa mesma capacidade.

Contudo, a transformação do acto governamental em acção pública, articulando os diversos interesses existentes e efectivamente, implementando as políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional, condiciona de forma decisiva os resultados de determinada opção política. É neste campo, o dos modelos de governança da segurança alimentar e nutricional que podem propiciar melhores resultados na luta contra a fome e a pobreza, que se pretende incidir mais particularmente.

Em primeiro lugar, o modelo de governança a construir (ou fortalecer) deve promover arranjos institucionais a vários níveis que, através da participação social, contribuam para a equidade e a igualdade de oportunidades, visando aproximar o governo da cidadania. Esta visão parte do reconhecimento de que, na maioria dos casos, a acção do Estado, no longo prazo, tende a conservar um factor de exclusão social. O reconhecimento objectivo desta tendência e o desejo de a contrariar, recomenda a vinculação institucional desta estratégia e das actuais estratégias nacionais de segurança alimentar e nutricional ao mais alto nível hierárquico do Estado, como aliás, já se vem verificando na maioria dos Estados membros da CPLP.

Em segundo lugar, deve procurar-se que esta seja coerente, ou seja, perfeitamente entendível e em linha com a construção da cidadania. Para isso, a sua institucionalidade deve contribuir para acordos claros, para a existência de princípios ou objectivos não comprometidos à partida e muita clareza sobre quem faz o quê e para que fim. A existência ou a aceitação de regras e competências pouco claras ou de princípios e objectivos comprometidos à partida deve, por isso, ser evitada.

Em terceiro lugar, a coordenação a todos níveis e entre os diferentes níveis. Em particular, a coordenação entre as autoridades eleitas e as diversas agências funcionais, com o objectivo de, não apenas obter maior eficiência ou eficácia, mas também o de procurar soluções conjuntas para reduzir, gradualmente, a exclusão mencionada no primeiro ponto.

Em quarto lugar, visualiza-se um modelo que parta de uma visão transectorial e territorial, evitando visões sectoriais que, normalmente, reforçam ou perpetuam burocracias pré-existentes. A articulação e coordenação entre os diferentes níveis de intervenção (local, regional, nacional, internacional) e entre os actores actuantes nesses níveis (intersectorialidade) são fundamentais nesta visão. Isso significa, por exemplo, que os Estados membros devem efectuar esforços para estabelecer as convenientes articulações intra-sectoriais entre as estruturas e/ou mecanismos nacionais e locais da SAN.

Em quinto lugar, e de alguma forma em linha com o ponto anterior, entende-se que o modelo será tanto mais eficiente quanto respeitar o princípio da subsidiariedade, ou seja, o de priorizar a oferta de serviços públicos pelo nível que possua uma escala mais adequada para o fazer melhor. Acções que possam ser desenvolvidas ao nível nacional e local serão aquelas cuja eficiência será, em princípio, mais elevada.

Em sexto lugar, o modelo deve ser sustentável ambiental e socialmente. No primeiro caso importa realçar e preservar as qualidades e potenciais das bio-regiões, enquanto no segundo caso interessa assegurar uma ligação aos grupos mais vulneráveis e promover a coesão social.

Para terminar e em sétimo lugar, acredita-se que o modelo implementado para a governança da segurança alimentar e nutricional deve associar-se com a competitividade no seu sentido mais abrangente, isto é, o investimento no desenvolvimento social e humano, mas também nas infra-estruturas necessárias para o efeito. Este aspecto, algumas vezes descurado nas estratégias visando o reforço institucional da segurança alimentar e nutricional, implica ligar o processo de construção da governança a acções concretas de desenvolvimento (priorizadas pelos actores envolvidos).

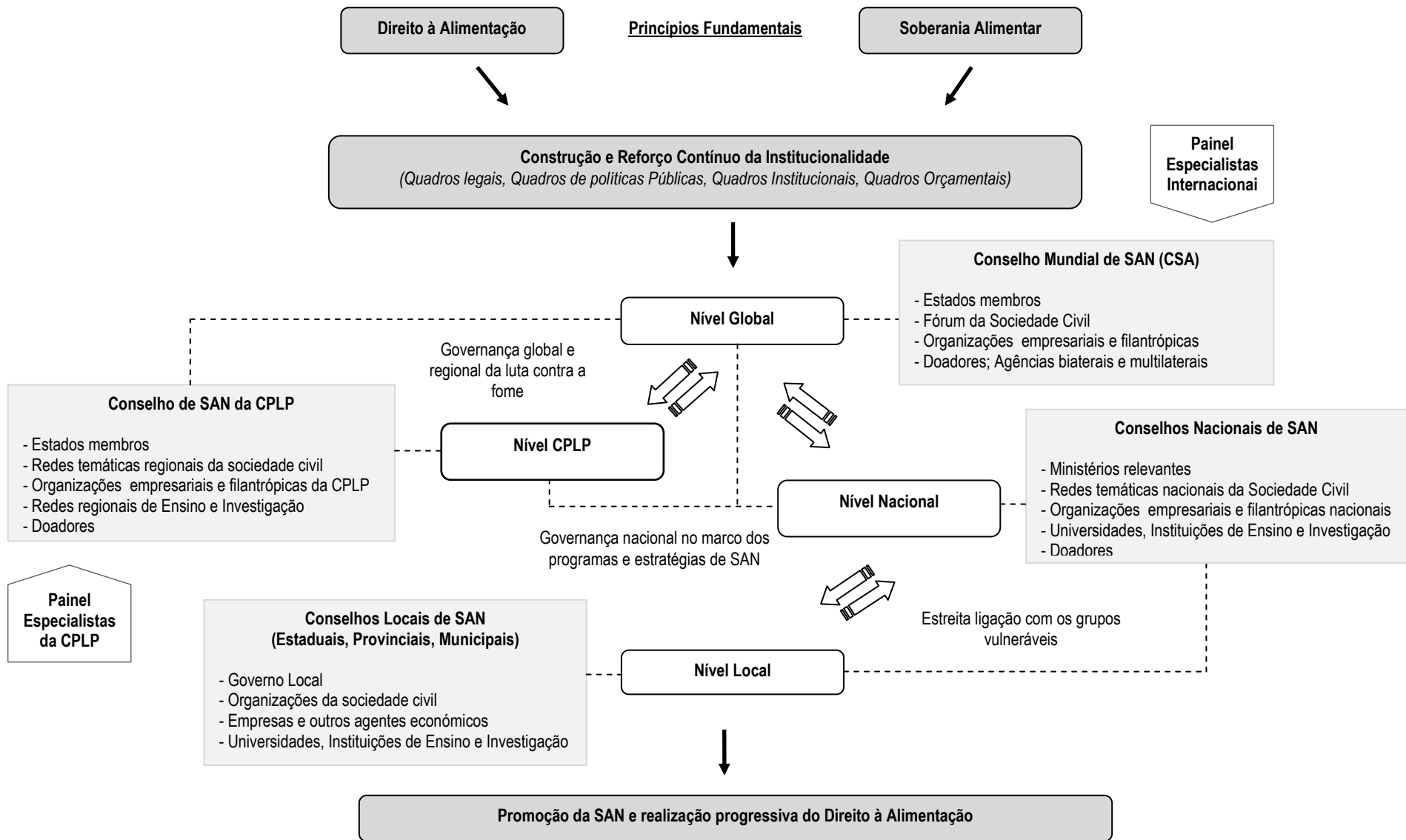
O processo contínuo de construção e aprofundamento de mecanismos de Governança para a implementação dos Eixos e Planos de Acção sugeridos e futuramente acordados no quadro da presente estratégia e sua consequente institucionalização permitirão estabelecer um sistema com características horizontais e policêntrico, favorecendo uma acção mais coordenada nos seus diversos níveis, incluindo com o nível global face à articulação com o processo de implementação da reforma do Comité Mundial sobre Segurança Alimentar Mundial (CSA) acordado pelos Estados membros da FAO, na 34ª Sessão do CSA, em Outubro de 2008.

Será relevante mencionar que aquele Comité (como plataforma de coordenação dos actores globais relevantes) procura ligar-se com as regiões e os países. Esta ligação deve prioritariamente estabelecer-se no quadro de mecanismos coerentes com a estrutura do comité. Recorde-se que a representação dos Estados membros junto ao comité ainda se faz essencialmente através dos Ministérios da Agricultura, mas deverá fazer-se, futuramente, também, ao mais alto nível hierárquico do Estado e/ou no quadro das plataformas, comités ou conselhos nacionais e/ou regionais para a segurança alimentar e nutricional.

Isto significa, concretamente, que embora reconhecendo a suma importância que o sector agrícola e rural tem para a promoção da SAN, designadamente pela via do aumento da produção e abastecimento de alimentos, a adopção desta abordagem implica que outras questões (saúde, educação, protecção social, saneamento, comércio, infra-estruturas, entre outras) sejam também equacionadas no quadro da luta contra a fome.

Da mesma forma, a participação dos demais actores envolvidos, nomeadamente a sociedade civil e o sector privado, passa por um processo de organização autónoma dos mesmos, o qual deve, contudo, ligar-se com as estruturas existentes a nível local, nacional e regional. Isto significa, por exemplo, que redes locais da sociedade civil que participem de concelhos consultivos municipais devem estar representadas ao nível nacional nas redes que participem dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional. Estas, por sua vez, devem articular-se com o Fórum da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional, que, formalmente, organiza a participação da sociedade civil no Comité Mundial de Segurança Alimentar.

A figura a seguir apresentada ilustra o modelo considerado.





Importa agora mencionar alguns aspectos inerentes aos conceitos de segurança alimentar e nutricional, direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar e suas implicações na concepção e desenvolvimento desta estratégia.

### **Segurança alimentar e Nutricional**

Em função do que já se expôs considera-se que para alcançar a SAN é necessário considerar simultaneamente as suas múltiplas dimensões, adoptando uma abordagem intra sectorial, multi-actor e multi-territorial na definição, implementação, monitoramento e avaliação das políticas envolvendo os vários sectores do governo, em conjunto com a participação da sociedade civil, sector privado, doadores e agências de cooperação e desenvolvimento.

Esta articulação interinstitucional (coordenação entre diferentes Ministérios e entre os diversos níveis de governo – do nacional ao regional e ao local) tem como objectivo a redução da insegurança alimentar e nutricional e a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada num quadro de crescente soberania alimentar. A evolução do conceito de segurança alimentar e nutricional e as contribuições do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar ajudam a visualizar conceptualmente este objectivo.

A segurança alimentar e nutricional é ainda o termo mais utilizado nestas discussões e foi concebido no contexto das agências especializadas das Nações Unidas. Desde o final da década de 70 ele foi reformulado várias vezes e pode dizer-se que esta evolução acompanhou a evolução do sistema agro-alimentar global e foi no sentido de tornar as acções decorrentes mais ajustadas com a evolução do entendimento global sobre o rumo desse mesmo sistema e das causas mais estruturais da fome e da pobreza.

Inicialmente, o conceito focava-se, particularmente, ao nível internacional, ou seja, acompanhava a noção de que a humanidade enfrentava o perigo global de uma escassez de alimentos. Argumentava-se que todos os países com dificuldades de abastecimento deveriam ter, potencialmente, acesso suficiente às importações de alimentos básicos. Cedo se concluiu que era necessário passar também ao nível nacional e incorporar aspectos inerentes à "segurança alimentar nacional" tais como a constituição de reservas de cereais, quotas de importação e exportação, a ajuda alimentar e sobretudo, as técnicas agrícolas para aumentar a irrigação e a tecnologia sugerida como a mais adequada ao aumento da produção nacional. Naquela época e em sintonia com a evolução do sistema agro-alimentar mundial, concentrou-se a atenção na disponibilidade de alimentos/número de habitantes e assim se conduziram as políticas agrícolas para o aumento da mesma.

A visão anterior foi sendo gradualmente criticada, em particular, após a década de 80. O trabalho de Amartya Sen (1981), "pobreza e fomes", trouxe contribuições importantes para este debate, passando-se também a valorizar, crescentemente, as questões relacionadas com o acesso dos indivíduos à alimentação (o seu direito), aspecto que hoje predomina na moderna concepção sobre as causas estruturais da fome.

A definição de segurança alimentar e nutricional (SAN) acordada pelos Estados membros na Conferência Mundial da Alimentação (Roma, 1996) refere que, *"Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, de forma permanente, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida activa e saudável"*.

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

Disponibilidade – Refere-se à existência de uma quantidade suficiente de alimentos, de qualidade adequada, para atender às necessidades de consumo da população e que é fornecida através da produção doméstica (agricultura, pecuária, pesca), importação (incluindo a ajuda alimentar), ou outras acções de provimento alimentar;

Acesso – Refere-se à capacidade dos indivíduos para adquirir alimentos apropriados a uma dieta nutritiva por meio de recursos adequados. A falta de acesso aos alimentos pode ser de ordem económica, quando as pessoas não podem produzir os seus próprios alimentos nem comprá-los no mercado, ou física, quando, simplesmente, não existem alimentos disponíveis onde são necessários para consumo;

Utilização – Refere-se ao cumprimento dos requisitos nutricionais mínimos. Diz respeito à utilização dos alimentos através de uma dieta adequada, água potável, saneamento e cuidados de saúde para atingir um estado de bem-estar nutricional em que todas as necessidades fisiológicas são satisfeitas;

Estabilidade – Refere-se à disponibilidade e acesso estável aos alimentos e a uma alimentação adequada durante todo o ano.

Como se pode reparar, a definição de segurança alimentar acima apresentada, embora sendo mais recente e tendo incorporado já aspectos que outros conceitos trouxeram para este debate (nomeadamente do direito humano à alimentação adequada e do conceito de soberania alimentar), considera o acesso (individual) aos alimentos em função da capacidade dos indivíduos os “adquirirem”.

Em contrapartida, os conceitos do direito humano à alimentação adequada e o da soberania alimentar focam no acesso aos recursos produtivos para que os indivíduos possam produzir a sua alimentação (ou que dessa actividade retirem os meios financeiros para os adquirirem).

Pese embora a sua evolução recente, o conceito de segurança alimentar e nutricional não contribui significativamente para apontar caminhos visando a hierarquização (financeira e no tempo) das diferentes opções de intervenção na luta contra a fome. É por esse motivo que, muitas vezes, os Estados possuem alguma dificuldade em estabelecer prioridades para a sua acção, sobretudo quando frequentemente confrontados com a escassez de recursos financeiros ou de meios humanos.

Além desta diferença/complementaridade entre os conceitos em análise, existem outras importantes a mencionar, mas para isso será conveniente identificar em seguida alguns aspectos do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar que podem ajudar na priorização atrás referida.

## **Direito a Alimentação**

O quadro jurídico internacional do direito à alimentação, assim como a especificação do seu significado têm também evoluído ao longo dos anos.

Em 1966 reafirmaram-se, internacionalmente, os direitos consagrados na Declaração Universal, com a assinatura do *Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (PIDESC) onde se enquadra o direito à alimentação. O objectivo geral deste pacto é vincular juridicamente os direitos humanos. No PIDESC, a alimentação vem reconhecida como direito humano no Artigo 11º, da seguinte forma:

*“1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de qualquer pessoa a um nível de vida adequado para si e a sua família, inclusive alimentação, vestuário e habitação adequados, e a uma melhoria contínua das condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a efectividade deste direito, reconhecendo para esse efeito a importância essencial da cooperação internacional fundamentada no livre consentimento.*

*2. Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de qualquer pessoa a estar protegida contra a fome, adoptarão, individualmente e mediante a cooperação internacional, as medidas, incluídos os programas concretos, necessárias para:*

*a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos mediante a plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, a divulgação de princípios sobre nutrição e o aperfeiçoamento ou a reforma dos regimes agrários de forma a alcançar uma exploração e utilização mais eficazes das riquezas naturais;*

*b) assegurar uma distribuição equitativa dos alimentos mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas existentes tanto nos países que importam produtos alimentícios como nos que os exportam.”*

Em 1999, o Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CDESC) aprovou o conhecido Comentário Geral Nº 12 no qual esclarece o conteúdo normativo do Artigo 11º do PIDESC anteriormente citado, como forma de clarificar o que se entende por Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) definindo-o da seguinte forma:

*“O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinhos ou em conjunto, têm acesso físico e económico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.”*

O significado de **adequação** presente nessa definição remete, por exemplo, para saber-se se os alimentos são seguros (livres de contaminação), têm qualidade nutritiva, oferecem uma dieta diversificada, são obtidos através de práticas produtivas sustentáveis ou respeitam a diversidade cultural e religiosa.

Também neste caso, e mais uma vez, se verificou a necessidade de avançar no sentido de identificar o direcionamento e priorização a efectuar no âmbito das políticas públicas, visando cumprir com o compromisso assumido. Na Cimeira Mundial da Alimentação +5 realizada em Roma em 2002, os chefes de Estado e de governo concordaram em convidar a FAO, em colaboração com todas as partes interessadas, a elaborar um conjunto de directrizes para apoiar os seus esforços de realização progressiva do direito humano à alimentação adequada em cada contexto nacional.

Após um longo processo de consulta e de negociação, a FAO lançou, em 2004, as *Directrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação*, que contêm um conjunto de referências<sup>1</sup> para apoiar os esforços dos países no alcançar da realização progressiva desse direito. Essas directrizes não estabelecem obrigações que vinculem juridicamente os Estados, mas são um instrumento mais prático, que se baseia nos direitos humanos, para ajudar a realizar o direito à alimentação em cada país.

Nesta estratégia, todos os princípios políticos de acordo estão alinhados com as *Directrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação*, mas interessa salientar, em primeiro lugar, a existência de um quadro legal que permita o cumprimento das obrigações inerentes a este Direito e as contribuições da directriz voluntária número oito, no tocante à necessidade dos Estados assegurarem o acesso aos recursos naturais, produtivos e serviços necessários aos pequenos produtores agrícolas e habitantes das zonas rurais.

Esta última questão, a do acesso a recursos, é igualmente referida e defendida pelo conceito de soberania alimentar como se verá em seguida.

### **Soberania Alimentar**

O avanço dos processos de globalização e a progressiva internacionalização da economia agro-alimentar contribuíram para um maior dinamismo global no sector, mas também reduziram a capacidade dos países para elaborar e implementar as suas políticas agro-alimentares de forma mais autónoma. Estas dificuldades agudizaram-se a partir da década de 1980, com a gradual desregulamentação dos mercados e a maior liberalização comercial e financeira. A actual volatilidade dos preços surge, em grande parte, associada a esse processo.

A soberania alimentar surge como noção que vem crescendo desde os anos noventa, inicialmente impulsionada por um conjunto de movimentos sociais, ONGs, redes e outras organizações em todo o mundo. Introduzida a debate pela Via Campesina, a questão da soberania alimentar tem vindo a afirmar-se como um modelo que reivindica o direito soberano de definir as políticas alimentares e incorporando o direito à alimentação.

A definição que consideramos nesta Estratégia e que resulta da revisão efectuada pela reunião de 2004 do Comité Internacional para a Soberania Alimentar é a seguinte:

*“Soberania alimentar é o direito dos indivíduos, países e povos de definirem as suas próprias políticas de agricultura, emprego, pesca, alimentação e de terra para que sejam ecológica, social, económica e culturalmente apropriadas às suas circunstâncias únicas. Isto inclui o verdadeiro Direito à Alimentação e a produzir alimentos, o que significa que todos os povos têm direito a alimentos sãos, nutritivos e*

---

<sup>1</sup> 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 protecção ao consumidor; 10-Nutrição; 11-Educação e conscientização; 12-Recursos financeiros nacionais; 13-Apoio aos grupos vulneráveis; 14-Redes de protecção; 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.

*culturalmente apropriados, bem como aos recursos para a sua produção, e à capacidade para se sustentarem a si mesmos e às suas sociedades”.*

A Soberania alimentar tem, muito resumidamente, quatro pilares fundamentais: o direito humano à alimentação adequada, o acesso a recursos produtivos, um modelo agroecológico de produção e distribuição dos alimentos e a existência de mercados agrícolas mais justos. O conceito tem-se expandido e sido internalizado por diversos governos e organismos internacionais, incluindo doadores e agências para o desenvolvimento.

A soberania alimentar volta a colocar o Estado nacional e os pequenos produtores no centro dos processos de desenvolvimento agrícola e como tal é sinérgico com a ideia do maior investimento na pequena agricultura e dinamização de mercados agrícolas locais e nacionais. Esta preocupação deriva do reconhecimento de que a maioria das vítimas da fome no mundo, mas também nos Estados membros da CPLP, são actualmente pequenos agricultores ou indivíduos e comunidades vivendo em áreas rurais, em sua grande maioria, sem condições de acesso a recursos produtivos ou serviços.

É da fertilização cruzada entre todos estes conceitos em desenvolvimento que se obteve uma contribuição conceitual para esta Estratégia.

A título de exemplo refira-se que quando a *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)*<sup>2</sup> foi sancionada em 2006 pelo Presidente da República Federativa do Brasil, ela refere a seguinte definição:

*“A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, económica e socialmente sustentáveis” (Art. 3º, Lei Nº 11.346/2006).*

A aprovação da LOSAN colocou a SAN no campo dos direitos e instituiu mecanismos de promoção da intersectorialidade e participação social através da criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), um dos seus desafios neste momento. Ela deve ser interpretada como um objectivo de políticas públicas no campo das medidas de combate à fome, pobreza e desigualdade social tendo por base os princípios fundamentais do direito à alimentação e da soberania alimentar. Outra particularidade diz respeito ao carácter intersectorial exprimido na inclusão do termo “nutricional”.

---

<sup>2</sup> Lei Orgânica de SAN (Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006)

## Conclusão

Esta revisão conceptual tem como objectivo explorar algumas possibilidades para a estratégia da CPLP no que respeita à hierarquização e conteúdo dos seus futuros eixos e planos de intervenção assim como suas fases de implementação.

Entende-se que a estratégia da CPLP deve ter como ponto de partida o reconhecimento de que será com base na construção institucional de um modelo de governança coerente que esta poderá lançar as bases de acções que permitam que os esforços locais, nacionais e regionais da luta contra a fome nos Estados membros sejam mais eficazes e mais eficientes em face dos objectivos a atingir e dos recursos disponíveis. O mesmo sucede em relação à cooperação entre os Estados membros no quadro da CPLP.

Verificou-se, também, que a segurança alimentar e nutricional é uma definição geral de um objectivo e portanto, um termo que tem sido interpretado muito amplamente, não fornecendo, muitas vezes, indicações suficientemente precisas para uma hierarquização dos programas a implementar. Em primeiro lugar, não existe no conceito de segurança alimentar e nutricional internacionalmente utilizado nenhum mecanismo ou principio que permita algum recurso legal às vítimas da fome. Em segundo lugar, o conceito pouco contribui para esclarecer “como” os alimentos são acedidos pelos grupos mais vulneráveis.

O direito à alimentação não aponta um conjunto específico de políticas públicas com esse fim, mas as directrizes para a sua realização progressiva apontam claramente para a esfera produtiva, para a necessidade de garantir o acesso aos recursos naturais, em particular a terra, água e sementes para os pequenos produtores. Apontam também para a necessidade de criar redes de protecção social para apoio imediato aos mais vulneráveis.

Sabendo-se que os Estados podem procurar garantir esse direito com uma grande margem de autonomia, existem várias opções sobre como prover o considerado nas directrizes voluntárias. Nesse sentido acreditamos que existem opções no conceito de soberania alimentar que poderão ser úteis para esta reflexão. Refira-se, concretamente, uma acção colectiva dos Estados membros da CPLP para o apoio prioritário aos pequenos produtores e comunidades rurais mais vulneráveis nos seus diversos territórios. Este processo de reflexão originou, no Brasil, a definição de SAN atrás apresentada.

No caso concreto desta estratégia, sugere-se como segunda prioridade, para o conjunto dos Estados membros, a promoção do acesso à alimentação e a melhoria dos modos de vida dos grupos mais vulneráveis e em terceiro lugar o aumento da oferta de alimentos no quadro do reforço e fortalecimento dos pequenos agricultores.

Estes potenciais eixos são coerentes com os diversos compromissos internacionais, incluindo os resultantes da Cimeira Mundial de Alimentação de 2009 e estratégias e Políticas Agrícolas Regionais dos espaços onde os Estados membros se inserem. Procura-se assim que o fortalecimento da governança se concentre no reforço da oferta e implementação hierarquizada de políticas públicas visando realizar o direito humano à alimentação adequada, sendo os pequenos produtores agrícolas um dos actores fundamentais a considerar nesse processo.

### 1.3 METODOLOGIA

Em termos metodológicos, esta estratégia adopta uma intervenção em três fases:

**Fase I** - Ela contemplou, entre 20 de Março e 11 de Julho de 2011, o acordo entre a CPLP e a FAO, a identificação pelos Estados membros dos respectivos pontos focais para a segurança alimentar e nutricional, a realização de diagnósticos para sistematização dos principais avanços e constrangimentos relativos aos quadros legal, institucional e de políticas públicas relacionadas com a SAN e direito à alimentação adequada em cada país, a consulta aos demais actores relevantes, algumas missões aos países e a redacção e discussão com a CPLP da primeira versão da proposta de Estratégia.

Os diagnósticos foram elaborados com base em inquéritos enviados aos pontos focais, doadores (Agência de Cooperação Espanhola e União Europeia), consulta de informação secundária disponível e missões a alguns países (Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau). Foram também efectuadas consultas à sociedade civil, através das redes nacionais de segurança alimentar e nutricional já existentes nos países africanos da CPLP (países prioritários) e com a Confederação Empresarial da CPLP. Além disso, foram efectuadas reuniões com os Embaixadores dos países membros junto à CPLP e reuniões periódicas de coordenação com o Secretariado Executivo da Comunidade, representantes dos Estados membros junto da FAO e equipe da FAO em Roma.

De 11 de Julho a 20 de Julho procedeu-se a uma primeira consulta com os pontos focais dos Estados membros. Este calendário foi condicionado pela realização em Luanda, a 22 de Julho de 2011, da reunião do XVI Conselho de Ministros da CPLP onde se aprovou a continuação do processo, sua validação técnica pela reunião de pontos focais de segurança alimentar e nutricional da CPLP, visando a sua aprovação pelo Comité de Concertação Permanente e apresentação ao Comité Mundial de Segurança Alimentar.

**Fase II** – Esta fase iniciou-se após o XVI Conselho de Ministros da CPLP e decorre até Outubro de 2011 com a apresentação da Estratégia no CSA.

De 29 de Julho a 29 de Agosto, aprofundaram-se as discussões tendo em vista uma maior definição dos eixos sugeridos no Anexo II da parte II. Ainda nesta fase foram discutidos electronicamente a possível criação e estatutos iniciais do Secretariado Técnico Permanente para a Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP bem como a futura criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, plataforma ministerial e multi-actores para a coordenação das ações desenvolvidas pelos Estados membros nesta área.

Este órgão, será um órgão consultivo da Conferencia de Chefes de Estado e de Governo da CPLP e será assessorado pelo Secretariado Técnico Permanente aprovado na fase anterior. Ele será previsivelmente composto, a médio prazo, por representantes dos Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional de cada país, observada a equiparação ao nível de Ministro de Estado e representantes de pleno direito da sociedade civil, sector privado e instituições de ensino/investigação. A participação destes actores como membros de pleno direito deste órgão poderá implicar a revisão do estatuto e do regimento das reuniões de Ministros da CPLP

adequando-o à sua existência e à prioridade política de combate à fome e à pobreza num quadro de governança baseado na coordenação entre vários actores. Os doadores bilaterais e multilaterais, assim como as agências das Nações Unidas<sup>3</sup> ligadas a estes temas, poderão ser também convidados para o efeito, na qualidade de observadores ou em outra modalidade considerada conveniente.<sup>4</sup>

Será aconselhável que o Secretariado Técnico Permanente convide e apoie futuramente os actores não estatais a organizarem-se de forma a participarem activamente e com qualidade para a agenda e reuniões bi-anuais do futuro Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP.

Em função das lições aprendidas nos Estados membros, as quais foram discutidas durante evento realizado na 26ª Conferencia Regional da FAO para África, sugere-se o convite, entre outros mencionados no anexo 1, às seguintes redes e estruturas de carácter regional já existentes, as quais participam em estruturas de concertação e diálogo ao nível nacional mas também internacional:

- Sociedade Civil

REDSAN - PALOP – Rede da Sociedade Civil para a Segurança e Soberania Alimentar dos Países Africanos de Língua Portuguesa.

Rede de âmbito regional, envolvendo cerca de 500 organizações da sociedade civil (Organizações Não Governamentais, Associações, Cooperativas e Federações de Produtores Agrícolas, Organizações ambientais e religiosas além de grupos de mulheres e jovens) conformada pelas Redes Nacionais para a Segurança Alimentar e Nutricional dos Estados membros, a qual foi formalmente lançada em Julho de 2007, em paralelo à III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil, em Fortaleza. Participa do Conselho consultivo da CPLP através de uma organização membro e tem participado activa e regularmente das discussões sobre SAN em fóruns regionais e internacionais, estando a alargar-se ao Brasil, Portugal e Timor Leste. Articula-se, internacionalmente, com o Fórum da Sociedade Civil participante no Comité Mundial de Segurança Alimentar;

- Confederação Empresarial da CPLP

A Confederação Empresarial da CPLP, criada em 2009, resulta do anterior Conselho Empresarial e visa promover a dinamização das relações entre empresas e entidades suas representantes no âmbito espacial da lusofonia, com o fim de constituir, com a contribuição dos seus associados, um instrumento privilegiado para o desenvolvimento, o crescimento e o bom funcionamento das economias no sistema económico mundial, para a

---

<sup>3</sup> Na formulação desta Estratégia foram consultados a União Europeia e a Cooperação de Espanha, ambos receptivos a participar deste esforço. Outros doadores com actividade nesta área ao nível dos países da CPLP poderão ser identificados.

<sup>4</sup> Actualmente só entidades que possuam o estatuto de membros do conselho consultivo da CPLP podem ser observadores das reuniões de Ministros da CPLP que por sua vez não consideram a sociedade a sociedade civil e outros actores como membros de plenos direito desses órgãos estatutários da CPLP. Esta institucionalidade deverá ser ajustada de forma a permitir uma maior participação social no quadro dos órgãos estatutários da Comunidade.



promoção das actividades privadas e o reforço da confiança entre todos os parceiros económicos e instituições de financiamento daqueles Estados e, ainda, para a erradicação da pobreza, a promoção do desenvolvimento sustentável e a diminuição das assimetrias entre os Estados membros. Tem o estatuto de Observador Consultivo da CPLP, atribuído pelo Conselho de Ministros em Julho de 2006;

- REDISA – Rede de Educação, Informação e Cidadania para a Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável.

Rede de instituições de ensino superior e organizações de investigadores do espaço da CPLP, com actividade ao nível da promoção do Desenvolvimento Sustentável e da Segurança Alimentar, a partir de processos originados no quadro de acções de Pesquisa e Desenvolvimento e intercâmbio de conhecimentos e informações.

A 22 e 23 de Setembro de 2011 realizou-se a primeira reunião dos pontos focais de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP a qual concluiu a discussão dos documentos e recomendou a sua aprovação pelo CCP - Comité de Concertação Permanente da CPLP.

**Fase III** – Nesta fase, que se desenrola a partir de Outubro de 2011, serão definidos o regimento do *Secretariado Técnico Permanente para a Segurança Alimentar e Nutricional* e elaborados propostas para os estatutos e o regimento do futuro *Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP*. Serão também elaborados os planos de acção e programas conjuntos, suas actividades, instrumentos financeiros disponíveis, modalidades de operacionalização, calendarização, mecanismos de monitoramento e avaliação. Estes documentos serão submetidos à aprovação do Conselho de Ministros da CPLP. A Estratégia será globalmente ratificada pela Conferência de Chefes de Estado e de governo da CPLP em Julho de 2012.

Para concluir este ponto, importa mencionar que esta intervenção em três fases justifica-se pela necessidade de, pragmaticamente, dar tempo ao Secretariado Executivo da CPLP e aos Estados membros para disporem das capacidades adequadas e necessárias para a continuidade do processo.

Pretende-se, também, adoptar uma intervenção que permitisse a participação dos diferentes actores envolvidos e um processo de discussão e aprovações sucessivas, em função do calendário interno dos países e reuniões institucionais da CPLP.

## ANEXO 1

### Síntese do Diagnóstico Efectuado

Este Anexo apresenta uma síntese do diagnóstico efectuado entre Março e Julho de 2011. Com base na análise documental e nos resultados dos inquéritos e entrevistas realizados a actores-chave (Pontos focais da SAN nos países da CPLP, Escritórios nacionais da Comissão Europeia, Escritórios nacionais da AECID e Sociedade Civil) foi possível obter um panorama geral da institucionalidade da SAN e Direito à alimentação nos países da CPLP. Este diagnóstico incidiu sobre as componentes centrais do processo de construção da governabilidade (Compromissos internacionais, Quadro legal, Quadro de políticas públicas, Quadro institucional e participação social). Em termos metodológicos, este trabalho seguiu as orientações da FAO para a realização de diagnósticos sobre o direito à alimentação<sup>5</sup>.

### SISTEMATIZAÇÃO DE RESULTADOS

Relativamente à **situação de pobreza e insegurança alimentar e nutricional** verifica-se que a CPLP, no seu conjunto, conta com quase 28 milhões de desnutridos. Embora em escala variável, todos os países apresentam problemas em matéria de insegurança alimentar e pobreza. As **tabelas 1, 2, 3 e 4** resumem os principais dados sobre pobreza, insegurança alimentar e nutricional e principais grupos vulneráveis nos países estudados.

Relativamente à **situação de cada país perante os principais tratados e convenções a nível internacional relacionados com o direito à alimentação** verifica-se que todos os países se encontram em posição regular, com excepção de Moçambique no caso do PIDESC. Todos os países assumiram os compromissos internacionais em matéria de SAN. As **tabelas 5 e 6** resumem a posição dos países nesta matéria.

Relativamente ao **quadro constitucional e legal** do direito à alimentação a análise revela que apenas o Brasil apresenta um reconhecimento explícito desse direito na Constituição. Nos demais países esse direito não se encontra explicitamente consagrado na Constituição. Não obstante, em todos os países se verifica um reconhecimento implícito deste direito, quer através do reconhecimento de outros direitos correlatos, quer através do reconhecimento de princípios ou directrizes constitucionais. Do ponto de vista legal é importante mencionar que o Brasil é o único Estado membro que possui uma lei específica no campo da segurança alimentar e nutricional e direito à alimentação adequada (Lei nº 11.346 de 15 de Setembro de 2006). Moçambique encontra-se a trabalhar na formulação de uma Lei do Direito à Alimentação Adequada.

Relativamente ao **quadro institucional e participação social** verifica-se que a questão da SAN e as suas políticas (nos casos em que estão em implementação) assume um carácter setorial (Ministério da Agricultura) em todos os países, com excepção do Brasil que se encontra institucionalmente vinculada à Presidência da República. Vale mencionar que Angola e Moçambique estão a trabalhar no sentido de vincular institucionalmente a política de SAN a um nível hierárquico superior, como seja a Presidência da República e o Primeiro-Ministro, respectivamente.

---

<sup>5</sup> A proposta metodológica da FAO descrita no “*Right to Food Methodological Toolbox*” foi seguida neste trabalho (Disponível em [http://www.fao.org/righttofood/index\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/index_en.htm)).

Com exceção de São Tomé e Príncipe e Portugal, nos demais países da CPLP a formulação de políticas e estratégias nacionais de SAN tem sido acompanhada pelo esforço de desenvolver mecanismos institucionais que facilitem a sua coordenação, designadamente, sob a forma de conselhos<sup>6</sup>. No entanto, estas estruturas apenas estão em funcionamento em Brasil, Moçambique e Timor Leste, apesar de constarem dos quadros institucionais das estratégias de SAN nos demais países. Vale lembrar que, para além dos espaços de diálogo e a participação social (Conselhos), estas estruturas prevêm a criação de gabinetes ou secretariados com funções técnicas e administrativas. Nos casos em que já estão em funcionamento, estas estruturas prevêm também mecanismos de descentralização, como sejam os CONSEAS Estaduais e Municipais no Brasil, dos SETSAN-Provinciais em Moçambique e os Comitês de Segurança Alimentar de Distrito (CSAD) em Timor Leste. As capacidades humanas, técnicas, financeiras e organizacionais são limitadas na maioria dos países dificultando a construção da institucionalidade.

A sociedade civil tem demonstrado nestes países uma capacidade crescente de intervenção no domínio da SAN e direito à alimentação, designadamente através do seu trabalho e atuação em rede. Um desses exemplos é a Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional nos PALOP (REDSAN-PALOP), uma articulação de organizações que trabalham em conjunto para fortalecer o diálogo com os Governos e organismos internacionais para a SAN e o direito humano à alimentação adequada. Para além da REDSAN-PALOP, outras estruturas oriundas da sociedade civil, do sector privado e do setor do ensino e investigação, devem ser tidas em conta por parte da CPLP no âmbito da implementação da futura estratégia regional de SAN, designadamente:

- A REDISA-CPLP (Rede de Educação, Informação e Cidadania para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP) que integra instituições e personalidades ligadas ao meio técnico e científico ligadas à segurança alimentar e nutricional;
- A Rede CPLP Ambiente e Território, que tem como objectivo promover o diálogo permanente, assegurando a partilha de experiências e boas práticas entre os países da CPLP no que respeita às políticas de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- As Redes de Saúde da CPLP, constituídas no quadro do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde, que tem como objectivo a partilha de alertas e boas práticas de promoção da saúde nos países da CPLP;
- O Conselho Empresarial da CPLP, que visa promover a dinamização das relações entre empresas e entidades suas representantes no âmbito espacial da lusofonia, com o fim de constituir instrumento privilegiado da contribuição dos seus associados para o desenvolvimento, o crescimento e o bom funcionamento das economias.

Resta que este esforço seja acompanhado de mecanismos institucionais que garantam a participação social de uma forma efetiva.

---

<sup>6</sup> Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, Brasil); Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN, Angola); Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN, Moçambique) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN, Moçambique); Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN-TL, Timor Leste); Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSA, Cabo Verde), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN, Guiné-Bissau).

Relativamente ao **quadro de políticas públicas**, com exceção de São Tomé e Príncipe, em todos os países foram formulados instrumentos de política pública específicos no campo da SAN. No entanto, estes instrumentos apenas estão sendo implementados no Brasil, Moçambique e Timor Leste limitando assim a ação pública por parte dos governos nesta matéria. Em termos de conteúdo, as diretrizes estratégicas e as acções definidas no quadro desses instrumentos assumem uma visão e compreensão abrangente nos casos de Angola, Cabo Verde, Moçambique e Brasil, adotando um enfoque que responde multidimensionalidade e intersectorialidade da SAN. Nos casos das estratégias da Guiné-Bissau e Timor Leste a abordagem adoptada é eminentemente setorial com foco exclusivo no sector agrícola. A perspectiva do direito à alimentação é limitada em todas as estratégias, pese embora o facto de em todas elas este direito se encontrar consagrado, com exceção da Guiné-Bissau. A **tabela 7** resume a institucionalidade da SAN e direito à alimentação nos países da CPLP e na **tabela 8** apresentam-se outros instrumentos de política identificados que concorrem para a promoção da SAN.

**Tabela 1 – Indicadores básicos de pobreza e desenvolvimento nos países da CPLP**

Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano e Relatórios de Progresso dos ODM.

Indicador	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	Timor-Leste
<b>Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)</b>								
<i>Posição</i>	146	73	118	164	165	40	127	120
<i>Valor</i>	0,403	0,699	0,534	0,289	0,284	0,795	0,488	0,502
<b>Índice de Pobreza Multidimensional</b>	0,452	0,039	---	---	0,481	---	0,236	---
<b>População em risco de Pobreza Multidimensional (%)</b>	10,7	13,1	---	---	---	---	23,7	---
<b>População que vive com menos de 1,25 USD/dia (%)</b>	54,3	5,2	---	33	74,7	---	---	37,2
<b>População abaixo do limiar de Pobreza Nacional (%)</b>	36,6	21,5	26,6	65,7	55,2	---	28,4	39,7
<b>Índice de Gini</b>	58,6	55,0	50,4	35,5	47,1	38,5	50,6	31,9
<b>Índice de Desigualdade de Género</b>								
<i>Posição</i>	---	80	---	---	111	29	---	---
<i>Valor</i>	---	0,631	---	---	0,718	0,310	---	---
<b>Esperança média de vida à nascença (anos)</b>	48,1	72,9	71,9	48,6	48,4	79,1	66,1	62,1
<b>Taxa analfabetismo de adultos (% 15 anos e mais)</b>	32,6	10,0	14,1	30,5	53,8	4,2	10,8	49,9
<b>Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nados vivos)</b>	220	22	29	195	130	4	98	93
<b>Prevalência HIV/Sida (%15-49 anos)</b>	2,1	0,6	---	1,8	12,5	0,5	---	---
<b>População sem acesso a uma fonte de água melhorada (%)</b>	50	3	16	39	53	1	11	31
<b>População sem acesso a saneamento melhorado (%)</b>	43	20	46	79	83	0	74	50
<b>População sem acesso a electricidade (%)</b>	71,6	2,2	---	---	86,2	---	---	81,9

**Tabela 2 – Indicadores básicos de insegurança alimentar e nutricional nos países da CPLP**

Indicador	Angola	Brasil	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	Portugal	São Tomé	Timor-Leste
<b>Proporção de pessoas desnutridas (%)</b>								
1990/92	66	10	12	20	59	< 5	15	18
2004/06	44	6	14	31	37	< 5	5	23
<b>Intensidade da Privação de Alimento (%)</b>								
1990/92	24	13	11	14	22		11	
2004/06	17	12	9	14	16		7	
<b>Número de pessoas desnutridas (milhões)</b>								
1990/92	7,4	17,1	0	0,2	8,3		17,1	0,3
2000/02	7,6	16,3	0,1	0,3	8,6		11,6	0,2
2005/07	7,1	12,1	0	0,3	8,1			0,3
<b>Ajuda alimentar no consumo total (%)</b>								
1990/92	7,2	0	67,5	4,0	24,7		37,9	0
2004/06	3,0	0	22,7	2,9	2,7		6,3	0
<b>Índice Global de Fome (GHI)</b>								
1990	40,6	7,2		20,9	37,4			25,6
2010	27,2	< 5		22,6	23,7			

Fonte: FAOSTAT e IFPRI

**Tabela 3 - Indicadores básicos sobre o estado nutricional nos países da CPLP**

<b>Indicador</b>	<b>Angola</b>	<b>Brasil</b>	<b>Cabo Verde</b>	<b>Guiné-Bissau</b>	<b>Moçambique</b>	<b>Portugal</b>	<b>São Tomé</b>	<b>Timor-Leste</b>
<b>Estado Nutricional Crianças (% &lt; 5 anos)</b>								
<b>Crianças desnutridas</b>								
<b>1988/92</b>	29,8	6,1		18,6	28,4			44,6
<b>2003/08</b>	25,5	2,2		17,2	21,2			
<b>Crianças com baixo peso / idade</b>								
<b>Moderado</b>	31	5	9	19	18		9	49
<b>Severo</b>	8		2	4	4		1	15
<b>Crianças com baixa altura / idade</b>								
<b>Moderado</b>	45		12	41	44		23	54
<b>Severo</b>	22		4	20	18		10	24
<b>Crianças com baixa peso / altura</b>								
<b>Moderado</b>	6		7	7	4		8	25
<b>Severo</b>	1		2	2	1			8
<b>Crianças com baixo peso à nascença (%)</b>	1,6	7,3		17	6,3		9,2	5,7

Fonte: FAOSTAT

**Tabela 4 – Principais grupos vulneráveis e sua localização geográfica nos países da CPLP**

<b>País</b>	<b>Grupos Vulneráveis</b>	<b>Localização Geográfica</b>
<b>Angola</b>	Deslocados internos; Retornados; Outros grupos sociais vulneráveis que incluem idosos, mulheres, órfãos e 32iúvas, minorias étnicas, agricultores de baixa renda, crianças e incapacitados (inválidos de guerra).	Zonas rurais são as mais afectadas. A região do Planalto Central (Huambo, Huíla y partes de Bié) apresenta vulnerabilidade elevada; Moxico, Kuando Kubango e partes do Bié apresentam vulnerabilidade moderada; Malanje vulnerabilidade baixa; Bengo, Kwanza Sul, Uíge, Benguela e Huíla vulnerabilidade mínima.
<b>Brasil</b>	Desempregados, trabalhadores rurais, crianças, grupos populacionais específicos (quilombolas, ribeirinhos).	Zonas rurais e grandes cidades. Destaca-se a região norte e nordeste e as bolsas de pobreza das grandes cidades do sudeste.
<b>Cabo Verde</b>	Crianças, pequenos produtores, Famílias chefiadas por mulheres.	Zonas rurais e peri-urbanas são as mais afectadas. Destacam-se as ilhas de Santo Antão, São Nicolau, Brava e Maio.
<b>Guiné-Bissau</b>	Crianças, mulheres grávidas, pequenos agricultores, famílias chefiadas por mulheres.	Zonas rurais são as mais afectadas. Destacam-se regiões de Quinara, Bolama, Oio, Biombo e Cacheu.
<b>Moçambique</b>	Crianças, órfãos, mulheres, idosos, viúvas. Agregados familiares de baixa renda, ou agricultores com baixas produtividades agrícolas. Vítimas de desastres naturais.	Zonas rurais são as mais afectadas. Os agregados familiares em situação de desnutrição crónica encontram-se em maior proporção nas províncias de Cabo Delgado, Niassa, Nampula e no litoral da Zambézia. Os agregados familiares com baixa produção agrícola localizam-se principalmente no interior das regiões áridas e semi-áridas do Centro e Sul de Moçambique.
<b>Timor Leste</b>	Crianças, mulheres, viúvas, idosos, órfãos, vítimas de desastres naturais.	Zonas rurais são as mais afectadas. Zona Oeste e Centro do país. Destacam-se os distritos de Ermera, Manututo, Ainaro e a região de Oecusse.
<b>São Tomé e Príncipe</b>	Crianças, idosos, mulheres, pequenos agricultores e pescadores.	Zonas rurais são as mais afectadas. Destacam-se os distritos de Me-Zochi, Caué, Agua-grande e Região Autónoma do Príncipe. A região norte (Lemba e Lobata) regista a maior incidência de pobreza.
<b>Portugal</b>	Desempregados, trabalhadores precários, idosos.	Meio rural e periferias das cidades.

Fonte: Inquéritos realizados aos pontos focais para a SAN nos países e relatórios nacionais.



**Tabela 5 – Situação dos países da CPLP perante os compromissos internacionais e regionais relacionados com o Direito à Alimentação**

<b>Instrumento</b>	<b>Angola</b>	<b>Brasil</b>	<b>Cabo Verde</b>	<b>Guiné-Bissau</b>	<b>Moçambique</b>	<b>Portugal</b>	<b>São Tomé e Príncipe</b>	<b>Timor-Leste</b>
<b>Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966)</b>	1992	1992	1993	2010	1993	1978	--- 1)	2003
<b>Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (1966)</b>	1992	1992	1993	1992	---	1978	--- 2)	2003
<b>Protocolo Opcional ao PIDESC (2008)</b>	---	---	---	2009 a)	---	2009 a)	---	2009 a)
<b>Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981)</b>	1990	n.a.	1987	1985	1989	n.a.	1986	n.a.
<b>Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969)</b>	n.a.	1992	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Protocolo de São Salvador (1988)<sup>7</sup></b>	n.a.	1996	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Carta Social Europeia (1996)</b>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2011	n.a.	n.a.
<b>Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979)</b>	1986	1984	1980	1985	1997	1980	2003	2003
<b>Convenção dos Direitos da Criança (1989)</b>	1990	1990	1992	1990	1994	1990	1991	2003
<b>Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000)</b>	2009	2003	2005	2010	2002	2004	---	---
<b>Convenção quadro sobre as Alterações Climáticas (1992)</b>	2000	1994	1995	1995	1995	1993	1999	2006
<b>Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992)</b>	1998	1994	1995	1995	1995	1993	1999	2006
<b>Convenção para o Combate à Desertificação (1994)</b>	1997	1997	1995	1995	1997	1996	1998	2003

Notas: n.a. (Não Aplicável) Data de Assinatura; 1) Assinado em 1995; 2) Assinado em 1995;

<sup>7</sup> Protocolo adicional à Convenção Americana dos Direitos Humanos em matéria de direitos económicos, sociais e culturais.

**Tabela 6 – Situação dos países da CPLP relativamente à participação em eventos-chave de SAN<sup>8</sup>**

<b>Evento</b>	<b>Angola</b>	<b>Brasil</b>	<b>Cabo Verde</b>	<b>Guiné-Bissau</b>	<b>Moçambique</b>	<b>Portugal</b>	<b>São Tomé e Príncipe</b>	<b>Timor Leste</b>
<b>Conferência Mundial da Alimentação (Roma, 1996)</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	n.a.
<b>Declaração do Milénio (UN, 2000)</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Conferência Mundial da Alimentação: cinco anos depois (Roma, 2002)</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Conferência Internacional sobre a Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (Brasil, 2006)</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Conferência de Alto-nível sobre Segurança Alimentar Mundial: os desafios das alterações climáticas e bioenergia (Roma, 2008)</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	...

<sup>8</sup> Para além destes, outros eventos ocorreram com relevância para os compromissos políticos em matéria de SAN, designadamente: Conferência Mundial da Alimentação (1974), Conferência Internacional de Nutrição (1992), Cimeira Mundial da Alimentação: dez anos depois (2006), Reunião de Alto-Nível sobre Segurança Alimentar para Todos (2009), Cimeira Mundial da Alimentação (2010), entre outros. No entanto, não foi possível em tempo útil obter as listas de presença dos países nestas iniciativas.

**Tabela 7- Resumo da Institucionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional no quadro da CPLP**

	<b>Instrumento de Política</b>	<b>Vinculação institucional da SAN</b>	<b>Enfoque da SAN</b>	<b>Inclusão do Direito à Alimentação na Política de SAN</b>	<b>Mecanismo de Governança da SAN</b>	<b>Monitoria da SAN</b>
<b>Angola</b>	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN)	Sectorial (Agricultura)  Prevê-se passagem para nível supra ministerial (Presidência da República)	Intersectorial  Múltiplas dimensões da SAN	Consagrado de forma explícita	Actualmente: Gabinete de Segurança Alimentar (GSA)  Futuro: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN)	Sistema Nacional de Informação sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)
<b>Cabo Verde</b>	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA)	Sectorial (Agricultura)	Intersectorial  Múltiplas dimensões da SAN	Consagrado de forma explícita	Actualmente: Direcção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA)  Futuro: Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSA)	Sistema de Informação para a Segurança Alimentar (SISA)
<b>Moçambique</b>	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN)	Sectorial (Agricultura)	Intersectorial  Múltiplas dimensões da SAN	Consagrado de forma explícita	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN)	Grupo de Análise da Vulnerabilidade (SETSAN)
<b>Guiné-Bissau</b>	Programa Nacional de Segurança Alimentar <i>Integrada no PNIA</i>	Sectorial (Agricultura)	Sectorial (Sector Agrícola)	Não consagrado	Actualmente: Gabinete de Políticas Agrárias do Ministério da Agricultura	---
<b>São Tomé e Príncipe</b>	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar <i>(em discussão)</i>	Sectorial (Ministério do Plano, tutela Agricultura)	<i>Sectorial (Sector Agrícola)</i>	---	<i>Em discussão</i>	---
<b>Timor-Leste</b>	Política Nacional de Segurança Alimentar	Sectorial (Agricultura)	Sectorial (Sector Agrícola)	Consagrado de forma explícita	Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSATL)	Sistema de Informação sobre Segurança Alimentar
<b>Brasil</b>	Programa Fome Zero	Supra ministerial (Presidência da República)	Intersectorial  Múltiplas dimensões da SAN	Consagrado de forma explícita	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	Sistema de Informação para a Segurança Alimentar (SISAN)
<b>Portugal</b>	Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa	Sectorial (Ministério dos Negócios Estrangeiros)	---	Não consagrado	---	---

**Tabela 8 – Alguns instrumentos que concorrem para a promoção da SAN nos países da CPLP**

<b>País</b>	<b>Instrumento de Política</b>
<b>Angola</b>	<b>Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</b> Estratégia Nacional de Combate à Pobreza Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza Programa Água para Todos
<b>Brasil</b>	<b>Programa Fome Zero</b>
<b>Cabo Verde</b>	<b>Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</b> Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza Programa Nacional de Investimento Agrícola
<b>Guiné-Bissau</b>	<b>Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</b> Carta de Política de Desenvolvimento Agrário Programa Nacional de Investimento Agrícola Política Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>Moçambique</b>	<b>Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional</b> Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica Plano de Contingência aos Desastres Naturais Estratégia Nacional de Protecção Social Básica Plano Estratégico Nacional para o Combate ao HIV/SIDA
<b>Portugal</b>	Programa de Desenvolvimento Rural Política Nacional de Saúde Programas de Protecção Social
<b>São Tomé e Príncipe</b>	Estratégia Nacional de Redução da Pobreza Carta Actualizada da Política Agrícola, do Desenvolvimento Rural e das Pescas Plano Nacional de Investimento Agrícola
<b>Timor Leste</b>	<b>Política Nacional de Segurança Alimentar</b> Promoção de um Desenvolvimento Equilibrado e da Redução da Pobreza

## PRINCIPAIS DESENVOLVIMENTOS E CONSTRANGIMENTOS

Nas tabelas seguintes resumem-se os principais desenvolvimentos e constrangimentos identificados:

**Tabela 9 - Principais desenvolvimentos em prol da realização do Direito à Alimentação**

País	Principais Desenvolvimentos
<b>Angola</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratados internacionais relacionados com o Direito à Alimentação ratificados;</li> <li>- Existência de uma Estratégia Nacional de SAN formulada e aprovada.</li> <li>- Enfoque intersectorial da SAN contemplado.</li> <li>- Tentativa de integração dos principais instrumentos de SAN, desenvolvimento rural e combate à pobreza sob a vinculação institucional da Presidência da República.</li> <li>- Sociedade civil activa e empenhada em matéria de SAN e direito à alimentação.</li> </ul>
<b>Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratados internacionais relacionados com o Direito à Alimentação ratificados;</li> <li>- Consagração do Direito à Alimentação na Constituição;</li> <li>- Aprovação de uma Lei Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;</li> <li>- Mecanismos de justiciabilidade do Direito à Alimentação em curso;</li> <li>- Vinculação institucional da SAN ao mais alto nível (Presidência da República);</li> <li>- Quadro institucional abrangente e descentralizado (SISAN, CONSEA);</li> <li>- Políticas nacionais adoptadas com enfoque intersectorial da SAN e sob a perspectiva do Direito à Alimentação;</li> <li>- Alto nível de participação social;</li> <li>- ODM relativos à fome e pobreza alcançados;</li> </ul>
<b>Cabo Verde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratados internacionais relacionados com o Direito à Alimentação ratificados;</li> <li>- Existência de uma Estratégia Nacional de SAN formulada e aprovada.</li> <li>- Enfoque intersectorial da SAN contemplado.</li> <li>- Integração da estratégia de SAN com plano nacional de investimento na agricultura no âmbito do CAADP;</li> <li>- Disponibilidade política para revisão da estratégia nacional de SAN sob a perspectiva do Direito à Alimentação;</li> </ul>
<b>Guiné-Bissau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratados internacionais relacionados com o Direito à Alimentação ratificados;</li> <li>- Existência de uma Estratégia Nacional de SAN formulada.</li> <li>- Integração da estratégia de SAN com plano nacional de investimento na agricultura no âmbito do CAADP.</li> </ul>
<b>Moçambique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo de assinatura e ratificação do PIDESC em curso;</li> <li>- Existência de uma Estratégia Nacional de SAN formulada, aprovada e em implementação.</li> <li>- Enfoque intersectorial da SAN contemplado.</li> <li>- Formulação de uma Lei de Direito à Alimentação Adequada em curso;</li> <li>- Revisão do quadro institucional da SAN em curso tendo em vista a sua vinculação ao mais alto nível (Primeiro Ministro);</li> <li>- Nível de participação social razoável;</li> <li>- Processo de descentralização da política nacional de SAN e seu quadro institucional em curso;</li> </ul>
<b>São Tomé e Príncipe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratados internacionais relacionados com o Direito à Alimentação ratificados;</li> <li>- Disponibilidade política para formulação de uma estratégia nacional de SAN;</li> </ul>
<b>Portugal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratados internacionais relacionados com o Direito à Alimentação ratificados;</li> <li>- Temática da SAN prioritária no quadro da estratégia de cooperação;</li> </ul>
<b>Timor Leste</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tratados internacionais relacionados com o Direito à Alimentação ratificados;</li> <li>- Existência de uma Política Nacional de SAN formulada e aprovada.</li> <li>- Existência de Mecanismo institucional de diálogo intersectorial (CNSATL);</li> <li>- Revisão do quadro institucional da SAN em curso tendo em vista a sua vinculação ao mais alto nível e a melhoria dos mecanismos de coordenação.</li> </ul>

**Tabela 10 – Principais constrangimentos em prol da realização do Direito à Alimentação**

<b>País</b>	<b>Principais Debilidades</b>
<b>Angola</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Níveis de insegurança alimentar e nutricional muito preocupantes;</li> <li>- Atrasos significativos na implementação efectiva da ENSAN;</li> <li>- Dificuldades de coordenação e ausência de um quadro institucional adequado;</li> <li>- Baixa atribuição de recursos públicos para a SAN;</li> <li>- Baixo nível de participação social;</li> </ul>
<b>Cabo Verde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevada dependência da ajuda externa, tanto em termos orçamentais como alimentares;</li> <li>- Ausência de um quadro institucional adequado e limitações institucionais em termos de recursos humanos e financeiros.</li> <li>- Baixo nível de participação social;</li> </ul>
<b>Guiné-Bissau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Níveis de pobreza e insegurança alimentar e nutricional preocupantes;</li> <li>- Elevada dependência da ajuda externa, designadamente em termos orçamentais;</li> <li>- Enfoque eminentemente sectorial da política de SAN (sector agricultura);</li> <li>- Ausência de um quadro institucional e limitações institucionais em termos de recursos humanos e financeiros.</li> <li>- Baixo nível de participação social;</li> </ul>
<b>Moçambique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Níveis de pobreza e insegurança alimentar e nutricionais graves;</li> <li>- Falta de assinatura e ratificação do PIDESC;</li> <li>- Necessidade de reforço do seu quadro institucional, designadamente a componente intersectorial.</li> </ul>
<b>São Tomé e Príncipe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevada dependência da ajuda externa, designadamente em termos orçamentais;</li> <li>- Enfoque eminentemente sectorial da política de SAN (sector agricultura);</li> <li>- Ausência de política pública específica no campo da SAN;</li> <li>- Regressão nos progressos dos ODM, designadamente nos níveis de fome e pobreza.</li> </ul>
<b>Portugal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausência de referência à perspectiva do Direito à Alimentação no quadro da política de cooperação;</li> </ul>
<b>Timor Leste</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque eminentemente sectorial da política de SAN (sector agricultura);</li> <li>- Quadro institucional débil com limitação de recursos humanos, financeiros e mecanismos de coordenação.</li> <li>- Baixo nível de participação social no quadro da política de SAN.</li> </ul>

Nas consultas realizadas inquiriram-se os actores (Governos, Comissão Europeia, AECID, Sociedade Civil) sobre as áreas temáticas que consideravam prioritárias em termos de promoção da SAN. Os inquiridos foram solicitados a manifestar essa prioridade numa escala de 1 a 10 (prioridade crescente). Os resultados totais obtidos encontram-se na Tabela 11. Verifica-se que a produção e transformação de alimentos com base na agricultura familiar é a área considerada prioritária na maioria dos países.

**Tabela 11 - Áreas Temáticas Prioritárias consideradas pelos Governos inquiridos**

<b>Áreas Temáticas</b>	<b>Angola</b>	<b>Cabo Verde</b>	<b>Guiné Bissau</b>	<b>Brasil</b>	<b>Moçambique</b>	<b>São Tomé</b>	<b>Timor Leste</b>	<b>Portugal</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Classificação</b>
Acesso à terra e outros recursos naturais	--	9	7	--	7	--	10	7	<b>40</b>	<b>5º</b>
Saúde, nutrição e educação alimentar	--	9	9	--	10	--	10	7	<b>45</b>	<b>2º</b>
Programas sociais	--	7	0	--	10	--	6	8	<b>31</b>	<b>6º</b>
Género	--	9	9	--	9	--	6	7	<b>40</b>	<b>5º</b>
Produção e transformação de alimentos com base na agricultura familiar	--	10	10	--	10	--	10	10	<b>50</b>	<b>1º</b>
Meio ambiente	--	10	7	--	9	--	10	8	<b>44</b>	<b>3º</b>
Segurança dos Alimentos	--	10	8	--	9	--	10	4	<b>41</b>	<b>4º</b>

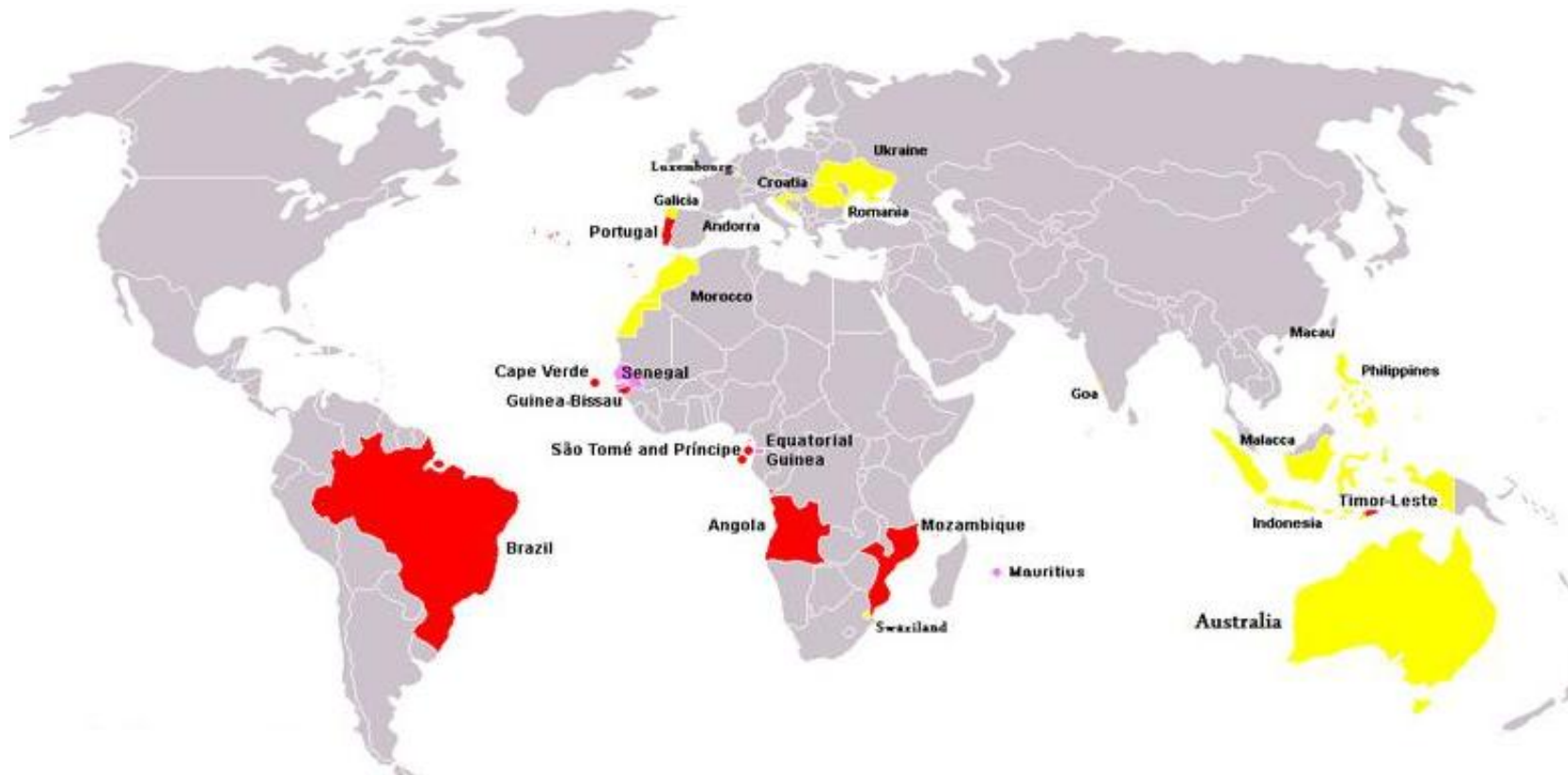
**Tabela 12 – Análise SWOT**

<b>Pontos Fortes</b>	<b>Pontos Fracos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprometimento político com a temática de SAN e Direito à Alimentação no quadro da CPLP (Cimeira de Chefes de Estado e de Governo; Comité de Concertação Permanente; Reuniões Sectoriais);</li> <li>- Prioridade atribuída à SAN no âmbito dos instrumentos de cooperação no quadro da CPLP, designadamente Programa Indicativo de Cooperação;</li> <li>- Políticas e programas nacionais de SAN aprovadas e/ou em formulação em todos os países da CPLP;</li> <li>- Existência de exemplos de “boas práticas” em curso nos diferentes países em matéria de Direito à Alimentação;</li> <li>- Sociedade civil organizada com capacidade de diálogo e trabalho no quadro da CPLP (REDSAN, Rede Saúde, outras);</li> <li>- Sector Privado organizado (Conferderação Empresarial da CPLP);</li> <li>- Instituições de Ensino e Pesquisa a trabalhar conjuntamente nesta temática (REDISA);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debilidade dos quadros legais e políticos relativamente ao Direito à Alimentação na maioria dos países da CPLP;</li> <li>- Inexistência ou debilidade de quadros institucionais para a SAN e Direito à alimentação na maioria dos países da CPLP;</li> <li>- Inexistência ou debilidade de mecanismos de justiciabilidade em matéria de Direito à Alimentação;</li> <li>- Capacidades técnicas limitadas na maioria dos países;</li> </ul>
<b>Oportunidades</b>	<b>Constrangimentos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuição da CPLP para o actual processo de reforma da governança global da SAN;</li> <li>- Contribuição da CPLP para o futuro Quadro Global Estratégico de SAN;</li> <li>- Países da CPLP integram diferentes espaços regionais com programas específicos para a promoção da SAN: Processo do CAADP no âmbito da NEPAD e União Africana (países africanos); Processo do AIFS e SPA-FS no âmbito da ASEAN (Timor Leste); Programa Temático Segurança Alimentar da Comissão Europeia (Portugal);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volatilidade dos preços dos alimentos com impactos nos países da CPLP;</li> <li>- Dificuldade de acesso a recursos financeiros;</li> </ul>



## Anexo II

### Mapa da CPLP (Estados membros, Estados Associados, Candidatos)



**■ Estados membros da CPLP**

Angola  
Brasil  
Cabo Verde  
Guiné-Bissau  
Moçambique  
Portugal  
São Tomé e Príncipe  
Timor-Leste

**■ Observadores Associados**

Guiné-Equatorial  
Maurícia  
Senegal

**■ Candidatos**

Andorra  
Marrocos  
Filipinas  
Macau (Região Adm. Especial da China)  
Malaca (Estado da Malásia)  
Goa (Estado da Índia)  
Croácia  
Roménia  
Ucrânia  
Indonésia  
Venezuela  
Galiza (Com. Autónoma Espanhola)

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:CPLP\\_map-fr.svg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:CPLP_map-fr.svg)