

Working Paper CEsA CSG 149 / 2016

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL GLOBAL: EVOLUÇÃO CONCEPTUAL, DESAFIOS ATUAIS E INDICADORES DE MEDIDA

Susana BRISSOS

Resumo

Este artigo pretende fazer uma síntese da evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional à escala global, desde o seu surgimento no início do século XX, relacionado com a preocupação dos países em assegurar a suficiente disponibilidade de alimentos para a sua população, até à sua conceptualização atual que lhe reconhece diferentes dimensões e coloca a ênfase no acesso aos alimentos e no direito dos indivíduos a uma alimentação adequada. Apresenta-se, assim, uma descrição da evolução das estratégias globais adotadas visando a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, evidenciando o deslocamento do seu foco do produto (oferta) para o indivíduo (procura), bem como de um nível de análise macro (global e nacional) para o nível micro (do agregado familiar e do indivíduo).

Procura-se ainda ilustrar alguns dos desafios que se colocam aos sistemas alimentares globais na atualidade e que vêm questionar o significado do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e o seu modelo de prossecução para o futuro, nomeadamente, as questões colocadas pelos defensores dos modelos de Soberania Alimentar ou de Sustentabilidade Alimentar.

Finalmente, são apresentados alguns dos indicadores usados na avaliação ou medição da Segurança Alimentar e Nutricional ou, em sentido inverso, da Insegurança Alimentar, quer ao nível global e nacional (macro), quer ao nível do agregado familiar ou do indivíduo (micro), referindo-se aqueles que são comumente utilizados em Portugal.

Palavras-Chave Segurança Alimentar e Nutricional; Insegurança Alimentar;

com o apoio

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Abstract

This paper summarizes the historical evolution of the concept of Food and Nutrition Security on a global scale, since its emergence in the early 20th century, related to countries' concern to ensure sufficient food availability for their population, until its current setting which acknowledges different dimensions and puts the emphasis on access to food and the right of individuals to adequate food. It presents a description of the evolution of the global strategies adopted to guarantee Food and Nutrition Security, showing the shift of its focus from the product (supply) to the individual (demand), as well as from the macro (global and national) to the micro level of analysis (household and individual).

It also seeks to illustrate some of the challenges facing today's global food systems and to question the meaning of the concept of Food and Nutrition Security and its model for future pursuit, namely the questions posed by proponents of Food Sovereignty or Food Sustainability.

Finally, we present some of the indicators used in the evaluation or measurement of Food and Nutrition Security or, conversely, Food Insecurity, both at the global and national (macro) level, and at the household or individual (micro) level, referring to those that are commonly used in Portugal.

Palavras-Chave Food and Nutrition Security; Food Insecurity; Right to Food

WORKING PAPER

/ DOCUMENTO DE TRABALHO

*O CEsA não confirma nem infirma
quaisquer opiniões expressas pelos autores
nos documentos que edita.*

O **CEsA - Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina** é um centro de investigação que se tem dedicado ao estudo do desenvolvimento económico, social e cultural dos países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, com especial ênfase no estudo dos países de língua oficial portuguesa, China e Ásia-Pacífico. Além disso, promove a investigação noutros tópicos, teóricos e aplicados, dos estudos de desenvolvimento noutras regiões, tentando promover uma abordagem multidisciplinar e uma interligação permanente entre os aspetos teóricos e aplicados da investigação.

O **CEsA** está atualmente integrado no **CSG - Investigação em Ciências Sociais e Gestão**, um consórcio de I&D criado em 2013 no ISEG por quatro dos seus centros de investigação - ADVANCE, CEsA, GHES e SOCIUS. Classificado como “Excelente” no âmbito do último processo de Avaliação de Unidades de I&D promovido pela FCT, o CSG conta com mais de 200 investigadores, incluindo professores do ISEG, docentes de outras escolas, investigadores independentes, bolseiros de pós-doutoramento e estudantes de doutoramento. As atividades do CSG fornecem um enquadramento de alto nível para a investigação e o ensino, tanto a nível nacional como internacional.

O CEsA participa ativamente nas atividades de ensino do ISEG, nomeadamente, no Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional e no Doutoramento em Estudos de Desenvolvimento / *Development Studies*, fundamentalmente a dois níveis: através do apoio que dá a esses cursos e da lecionação, pelos seus membros, de várias unidades curriculares, bem como da supervisão de teses e dissertações finais dos alunos. Organiza, igualmente, seminários e conferências ao longo de cada ano letivo, separadamente ou em colaboração com o Mestrado e o Doutoramento.

A internacionalização é também um objetivo importante e que tem sido perseguido através da participação em redes internacionais e programas conjuntos de investigação, bem como na criação de incentivos para ajudar os seus investigadores a aumentar o número de publicações em revistas internacionais de reconhecido mérito.

OS AUTORES

Susana BRISSOS

Bolseira de Doutoramento no Programa de Doutoramento em Estudos de Desenvolvimento, ISEG/UL. Licenciatura em Economia pelo ISEG/UTL. Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo ISEG/UL. Assistente de Pesquisa na CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Investigadora no Observatório do Meio Rural (Moçambique). Técnica de Projetos na ACTUAR - Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento. Bolseira de Investigação no ISEG/UTL.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	4
SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	5
INTRODUÇÃO	6
1. EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONCEPTUAL DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	7
1.1 ORIGENS DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR	7
1.2 ESCASSEZ DE ALIMENTOS, EXCEDENTES AGRÍCOLAS E AJUDA ALIMENTAR.....	8
1.3 COMÉRCIO INTERNACIONAL, AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO.....	11
1.4 INSEGURANÇA ALIMENTAR E CRISES ALIMENTARES.....	12
1.5 POBREZA E ACESSO AOS ALIMENTOS	13
1.6 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DIREITO À ALIMENTAÇÃO.....	16
1.7 CRISES ALIMENTARES GLOBAIS NO SÉCULO XXI	19
2. DESAFIOS ATUAIS COLOCADOS AOS SISTEMAS ALIMENTARES GLOBAIS	21
2.1 SEGURANÇA, SOBERANIA E SUSTENTABILIDADE ALIMENTAR: UM NOVO PARADIGMA?	21
2.2 CRESCIMENTO POPULACIONAL, TRANSIÇÃO NUTRICIONAL E DIETAS SUSTENTÁVEIS	25
3. AVALIAÇÃO E MEDIÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	27
3.1 INDICADORES DE SEGURANÇA ALIMENTAR DA FAO	27
3.2 ÍNDICE DE SEGURANÇA ALIMENTAR GLOBAL DA ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT	28
3.3 INDICADORES ANTROPOMÉTRICOS	28
3.4 DISPONIBILIDADE DE ALIMENTOS.....	29
3.5 DESPESAS FAMILIARES EM ALIMENTAÇÃO.....	30
3.6 CONSUMOS ALIMENTARES	31
3.7 POBREZA, DESIGUALDADE E EXCLUSÃO SOCIAL	32
3.8 PERCEÇÃO SUBJETIVA DA INSEGURANÇA ALIMENTAR.....	32
3.9 AUTOSSUFICIÊNCIA ALIMENTAR.....	34
3.10 PREÇOS INTERNACIONAIS DOS ALIMENTOS	34
NOTAS FINAIS	36
ANEXOS	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

Siglas, acrónimos e abreviaturas

1ªGM	Primeira Guerra Mundial
2ªGM	Segunda Guerra Mundial
BM	Banco Mundial
CSA	Comité de Segurança Alimentar Mundial
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
ECOSOC	Conselho Económico e Social
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IA	Insegurança Alimentar
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAM	Programa Alimentar Mundial
PD	Países Desenvolvidos
PED	Países em Desenvolvimento
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SN	Sociedade das Nações
UE	União Europeia
USDA	Departamento de Agricultura dos EUA
WFS	<i>World Food Summit</i>

INTRODUÇÃO

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) não é um conceito fechado e, porventura, a sua realização nunca estará totalmente garantida, em todos os países do globo e para todos os agregados familiares e indivíduos que os compõem. Este conceito tem evoluído gradual e significativamente ao longo do tempo, sendo hoje amplamente reconhecido o seu carácter multidimensional e, em particular, a sua estreita relação com os fenómenos da pobreza, desigualdade e exclusão social, o que faz com que continue em permanente (re)construção e seja motivo de aceso debate, não só entre investigadores e académicos mas também, e cada vez mais, em especial desde a crise de preços dos alimentos de 2007-08, junto dos variados atores envolvidos nesta temática, sejam eles organizações internacionais ou regionais, governos nacionais, poder local, setor privado e sociedade civil, onde se destacam Organizações Não-Governamentais (ONG), organizações de produtores e de consumidores.

No primeiro capítulo deste artigo pretende-se fazer uma síntese da evolução histórica do conceito de SAN à escala global, desde o seu surgimento no início do século XX, relacionado com a preocupação dos países em assegurar a suficiente disponibilidade de alimentos para a sua população, até à sua conceptualização atual que lhe reconhece diferentes dimensões e coloca a ênfase no acesso aos alimentos e no direito dos indivíduos a uma alimentação adequada. Apresenta-se, assim, uma descrição da evolução das estratégias globais adotadas visando a garantia da SAN, evidenciando o deslocamento do seu foco do produto (oferta) para o indivíduo (procura), bem como de um nível de análise macro (global e nacional) para o nível micro (do agregado familiar e do indivíduo).

No segundo capítulo procura-se ilustrar alguns dos desafios que se colocam aos sistemas alimentares globais na atualidade e que vêm questionar o significado do conceito de SAN e o seu modelo de prossecução para o futuro, nomeadamente, as questões colocadas pelos defensores dos modelos de Soberania Alimentar ou de Sustentabilidade Alimentar.

No terceiro capítulo são apresentados alguns dos indicadores usados na avaliação ou medição da SAN ou, em sentido inverso, da Insegurança Alimentar (IA), quer ao nível global e nacional (macro), quer ao nível do agregado familiar ou do indivíduo (micro), referindo-se aqueles que são comumente utilizados em Portugal.

1. Evolução histórico-conceitual da Segurança Alimentar e Nutricional

1.1 Origens do conceito de Segurança Alimentar

As preocupações em torno da (in)segurança alimentar podem ser identificadas no final do século XVIII, nos escritos de Thomas Malthus, nomeadamente, na sua obra *An Essay on the Principle of Population*, de 1798, onde postulou que a população mundial tinha tendência a crescer a uma proporção superior à da produção de alimentos, o que levaria, a prazo, à escassez de recursos suficientes para alimentar toda a população (Peixoto, 2002; Simon, 2012).

O moderno conceito de Segurança Alimentar (SA) – *food security*¹ – surge, todavia, apenas no início do século XX, na Europa, em particular, durante a Primeira Guerra Mundial (1ªGM), relacionado com a preocupação em assegurar a autarcia alimentar² dos países, i.e., a capacidade de produzir alimentos suficientes para a sua população e evitar situações de vulnerabilidade face ao exterior (ABRANDH, 2010; Custódio, et al., 2011). A orientação de expansão da produção agrícola iniciada durante a guerra foi mantida no pós-guerra, para fazer face às necessidades de reconstrução dos países europeus, e rapidamente se geraram excedentes agrícolas não absorvidos pelo comércio internacional que acabaram por contribuir para a Crise de 1929. A queda abrupta de preços e o consequente bloqueio do comércio internacional fez com que a política económica dos Estados nos anos seguintes à crise fosse dominada pela necessidade de aumento dos preços dos produtos alimentares e primários, através da aplicação generalizada de restrições na produção e comércio. Este episódio marcou o início da cooperação entre os Estados quanto à SA global no âmbito da Sociedade das Nações (SN). A preocupação fundamental era controlar a produção, oferta e comércio de alimentos de forma a beneficiar produtores e consumidores, tanto nos países desenvolvidos (PD) como nos países em desenvolvimento (PED), evitando flutuações na produção e nos preços dos produtos (McMillan, 1946; Shaw, 2007).

Paralelamente, o desenvolvimento das ciências da nutrição permitiu a constatação da prevalência generalizada de focos de pobreza e má nutrição crónica mesmo no seio dos PD, particularmente entre as crianças, idosos e outros grupos vulneráveis, o que demonstrou a urgência de aumentar o consumo de alimentos (macronutrientes) por parte da população pobre. As questões da saúde e nutrição

¹ Importa esclarecer que nos referimos ao conceito de *food security* e não ao de *food safety*, apesar de ambos se poderem traduzir para português como SA. Para evitar a confusão entre ambos, a tradução correta de *food safety* para português é o termo Segurança dos Alimentos.

² Cf. Avillez (2013) para uma melhor definição do conceito de autarcia alimentar.

colocaram o conceito de SA na agenda internacional aquando da apresentação pela Divisão de Saúde da SN, em 1935, do relatório *Nutrition and Public Health*, que revelou uma severa escassez de alimentos nos países mais pobres, causa principal da fome e má nutrição globais, tendo motivado discussões na Assembleia da SN em torno das políticas alimentares e nutricionais e da necessidade de coordenação das mesmas em vários países do mundo. O debate acerca da necessidade de aumentar a produção mundial de alimentos e eliminar as barreiras ao comércio internacional por forma a responder à escassez identificada aumentou progressivamente e, em 1937, é apresentado outro relatório da SN sobre *The Relation of Health, Agriculture and Economic Policy*. Recomendava-se a aposta na agricultura como forma de combater a IA, argumentando-se que essa estratégia contribuiria para a prosperidade económica mundial, e advogava-se a necessidade de maior cooperação internacional para a definição de uma política global de alimentação. Apesar desta crescente tomada de consciência, no entanto, os PD continuaram, até ao eclodir da Segunda Guerra Mundial (2ªGM), a aplicar medidas restritivas na produção e comércio de produtos agrícolas, optando apenas por canalizar os seus excedentes agrícolas para ajuda alimentar aos PED. Esta prática já vinha sendo executada desde a viragem do século, em particular, pelos Estados Unidos da América (EUA) e o seu Departamento de Agricultura (USDA), com o duplo objetivo de estabilização dos preços dos produtos alimentares e de assistência alimentar aos países necessitados, entre os quais estiveram os países europeus no período de reconstrução do primeiro pós-guerra, e voltariam a estar após a 2ªGM (McMillan, 1946; Shaw, 2007; Simon, 2012).

1.2 Escassez de alimentos, excedentes agrícolas e ajuda alimentar

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em particular, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), ambas em 1945, o conceito de SA ganha escala internacional e, na sequência da discussão iniciada antes da 2ªGM, foi reconhecido como um problema de escassez global de alimentos, cuja incidência mais gravosa se verificava nos países pobres, conclusão ratificada pelo primeiro *World Food Survey* realizado pela FAO em 1946 (Simon, 2012). Este relatório analisou os padrões de consumo de alimentos em cada país, a partir dos dados da produção e oferta de alimentos existentes, apontou metas nutricionais por grupos de alimentos para as quais deveriam ser orientadas as políticas de alimentação e determinou o correspondente aumento percentual da produção agrícola necessário para atingir essas metas nos anos vindouros, assumindo estimativas para o crescimento populacional global, concluindo pela necessidade de aumentar a eficiência e produtividade agrícolas (McMillan, 1946).

As políticas de incentivo à produção alimentar, que entretanto haviam sido retomadas durante a 2ªGM para combater a escassez generalizada, foram assim mantidas no período de recuperação do pós-guerra, com o duplo objetivo de apoiar o rendimento dos agricultores e da população agrícola, e rapidamente se geraram, novamente, excedentes agrícolas. A FAO foi então confrontada com o duplo problema da escassez de alimentos nos países pobres (na sua maioria, importadores líquidos de alimentos) e do risco de que os excedentes agrícolas estruturais dos países ricos (exportadores líquidos de alimentos) pudessem originar uma nova crise económica de sobreprodução e a queda abrupta dos preços dos produtos agrícolas. A resposta encontrada foi uma solução conjunta de continuação da estratégia de canalização dos excedentes agrícolas dos PD para os PED sob a forma de ajuda alimentar, agora enquadrada no sistema multilateral da ONU, estabelecendo-se o Programa Alimentar Mundial (PAM)³ em 1961 (ABRANDH, 2010; McMillan, 1946; Simon, 2012).

O objetivo estratégico da FAO era, todavia, muito mais ambicioso, procurando resolver os problemas de longo prazo relacionados com a produção, distribuição e consumo de alimentos e produtos agrícolas assente na visão da alimentação como direito humano fundamental e dos produtos alimentares como muito mais do que uma mercadoria transacionável. Tendo como objetivo central o bem-estar dos indivíduos, considerava-se necessário não só aumentar o seu consumo de alimentos (macronutrientes) como melhorar a sua nutrição e saúde, donde a preocupação principal dos Estados deveria ser não só o aumento da produção mas também da distribuição de alimentos a custos comportáveis para todos, incluindo os mais pobres. A complexa relação entre alimentação, nutrição e saúde e a prosperidade económica do setor agrícola, industrial e do comércio internacional deveria ser equacionada de modo a estabelecer uma política global de alimentação baseada nas necessidades humanas. Com este objetivo em mente, a FAO recuperava a discussão iniciada antes da 2ªGM no âmbito da SN e apresentava a expansão da agricultura como a melhor estratégia para alcançar o bem-estar social, não só para os PED mas também para os PD. No caso dos primeiros, tendo em conta que a agricultura ocupava a esmagadora maioria da população, a sua prosperidade económica seria fundamental para o aumento global do rendimento dos indivíduos, enquanto a sua modernização impulsionaria o setor industrial, permitindo alcançar o pleno emprego. O aumento do poder de compra dos indivíduos geraria maior procura por mais e melhores produtos alimentares, bem como por produtos manufaturados, criando-se novos mercados e impulsionando-se o desenvolvimento do setor industrial e do comércio internacional (McMillan, 1946; Shaw, 2007).

³ Cf. <http://www.wfp.org/about/corporate-information/history>.

Esta estratégia alinhava-se numa abordagem de direitos humanos que levou à proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia-Geral da ONU em 1948, procurando espelhar o articulado no seu artigo 25º:

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. (UN, 1948).

A FAO, no entanto, nunca pôde provar a validade da sua estratégia já que, à semelhança das restantes agências especializadas da ONU, exceto o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), nunca teve quer a autoridade quer o financiamento para desenvolver qualquer ação internacional coordenada, pelo que as suas propostas nunca passaram de recomendações. A oposição dos EUA e do Reino Unido terá sido igualmente decisiva e revelou uma divergência político-ideológica no seio das diversas agências da ONU que se viria a aprofundar no futuro, com a FAO, entre outras, a entender a alimentação como direito humano fundamental que, enquanto tal, deve ser respeitado, protegido e assegurado pelos Estados, e o BM e FMI a confiarem nos mecanismos de mercado para garantir a SA (ABRANDH, 2010; Shaw, 2007).

Não obstante, o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi conseguido no plano formal e institucional com a adoção pela Assembleia-Geral da ONU, em 1966, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁴ que estabelece, no seu artigo 11º, que

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international cooperation based on free consent. (UN, 1966).

⁴ Note-se que os EUA assinaram o PIDESC mas nunca o ratificaram, bem como cinco outros países: Comoros, Cuba, Myanmar, Palau e São Tomé e Príncipe. Cf. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en.

1.3 Comércio internacional, agricultura e desenvolvimento

As consequências da Crise de 1929 motivaram, entretanto, alterações económicas estruturais na generalidade dos países, em particular nos PED. Estes países eram, fundamentalmente, exportadores de produtos agrícolas e matérias-primas e importadores de produtos transformados, e a queda dos preços internacionais dos seus produtos de exportação originou um forte declínio dos seus termos de troca, mergulhando-os numa crise severa e gerando um crescente pessimismo quanto à sua estratégia de desenvolvimento assente nas exportações de produtos primários. Neste contexto, muitos países, em especial da América Latina, adotaram políticas de industrialização substitutiva de importações, orientada para o mercado interno e apoiada em medidas protecionistas das indústrias nascentes, relegando a agricultura para segundo plano. No pós-guerra, vendo falhadas as suas tentativas junto da ONU de instaurar um sistema de comércio internacional que garantisse a estabilidade de preços e um tratamento preferencial para os PED em relação aos produtos agrícolas e primários, processo que culminou na oposição dos EUA à criação da Organização Internacional do Comércio, tendo sido apenas aceite o estabelecimento do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)⁵ em 1947, cujo alcance era muito mais limitado do que os PED pretendiam, deixando de fora a agricultura, a orientação de industrialização generalizou-se (Cunha, 2013; Meier, 1984).

Nos anos 60 registou-se uma certa inversão desta tendência e assistiu-se a alguma transferência de recursos da indústria para a agricultura, procurando-se aumentar a produção e produtividade agrícolas e gerar recursos económicos que pudessem depois ser canalizados para o setor industrial. O esforço de modernização da agricultura, para o que contribuiu a chamada Revolução Verde, que consistiu na adoção do modelo químico-mecânico e no uso de novas variedades genéticas de cereal de alto rendimento nos PED, foi fortemente apoiado pelo Estado através de investimento público e políticas de preços menos discriminatórias para os produtos agrícolas. O resultado desta estratégia, em linha com a proposta inicial da FAO de alcançar a prosperidade económica pela expansão da agricultura, foi um elevado crescimento da produção alimentar global e enormes ganhos de produtividade do setor agrícola, porém, com enormes custos ambientais que só viriam a ser revelados mais tarde (ABRANDH, 2010; Baptista, 2001; Custódio, et al., 2011; Santos, 2013; Simon, 2012; Thorbecke, 2006).

⁵ Cf. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm.

1.4 Insegurança Alimentar e crises alimentares

Investigações desenvolvidas por nutricionistas nos anos 60 no seio da FAO revelaram a distinção entre má nutrição crónica e (surto de) fome, reconhecendo, pela primeira vez, a diferença entre IA crónica e transitória. Enquanto a segunda era entendida como um fenómeno relativamente súbito e severo, resultando de um choque externo, geralmente ocasionado por secas, inundações ou tremores de terra, em contextos de difícil assistência às populações, a primeira foi reconhecida como um fenómeno perene, muitíssimo mais amplo, que afetaria cerca de cem vezes mais pessoas e, por isso, merecedor de particular atenção (Simon, 2012).

No início da década de 70, a conjugação de más condições climatéricas em várias regiões do globo, que originaram uma forte redução da produção global de cereais, com o chamado Primeiro Choque Petrolífero provocou um forte aumento de preços dos cereais e gerou uma grave crise alimentar mundial, com consequências mais gravosas nos PED, grandes importadores de cereais, situação ainda piorada pela enorme redução da ajuda alimentar que resultou da diminuição dos excedentes dos PD. Para analisar a situação, a FAO organizou uma *World Food Conference* em 1974 onde, pela primeira vez, se reconheceu que a SA era uma preocupação comum a todas as nações e se avançou com uma tentativa de definição do conceito enquanto “*availability at all times of adequate world supplies of basic food-stuffs*” (UN, 1975, *apud* Maxwell, 1996: 156), esclarecendo que a sua garantia deveria passar não só pelo aumento da disponibilidade de alimentos mas também por uma política de armazenamento estratégico que garantisse um abastecimento regular e a estabilidade dos preços dos produtos alimentares. O conceito de SA passava, assim, a integrar uma segunda dimensão além da suficiente disponibilidade de alimentos, que havia até esse momento ditado a orientação de aumento da produção agrícola: a estabilidade do abastecimento, que deveria evitar situações transitórias de IA em resultado de ruturas dos *stocks* alimentares. Continuava, todavia, centrado no produto e na ótica da oferta e não no indivíduo ou no seu direito humano à alimentação. Além disso, apesar de a conferência ter terminado com a subscrição de uma declaração universal proclamando “*the right of every human being to be free from hunger and malnutrition*” (CEC, 1974, p. 6), insistia em equacionar a SA apenas ao nível global e nacional, tendo como objetivo final a autossuficiência alimentar⁶ dos países (ABRANDH, 2010; Custódio, et al., 2011; FAO, 2003; Maxwell, 1996; Simon, 2012).

⁶ Segundo Avillez (2013), o conceito de autossuficiência alimentar (em valor) é definido pela capacidade de um país satisfazer as necessidades de consumo alimentar da sua população com base na produção interna e/ou recorrendo à importação, desde que financiada pelas suas exportações de bens alimentares. Por sua vez, o conceito de segurança no abastecimento de bens alimentares é menos restritivo que o anterior, na medida em que admite que essas importações não tenham de ser exclusivamente financiadas

A principal contribuição desta conferência foi, todavia, demonstrar que, apesar do aumento da produção de alimentos e do crescimento económico conseguidos pelos PED nas décadas anteriores, não se haviam atingido progressos significativos na redução da fome e má nutrição. Apesar de nalguns países se ter conseguido reduzir a proporção de população desnutrida, considerando os PED como um todo, dado o seu crescimento populacional, a incidência da fome havia aumentado. A FAO retomou a sua visão inicial do desenvolvimento e apontou a pobreza como a principal causa da fome e má nutrição, que só poderia ser combatida pelo desenvolvimento económico dos países mais pobres, apelando à ação concertada de todos os países no sentido da definição de uma política global de alimentação, inserida numa política global de desenvolvimento que deveria canalizar investimentos para a agricultura que permitissem aos PED aumentar a sua produção de alimentos, mas a sua estratégia não obteve, de novo, consenso. Não obstante, esta conferência recomendou a necessidade de aumentar a ajuda alimentar e de proceder a ajustamentos no comércio internacional e o estabelecimento imediato de uma série de mecanismos institucionais de governação da SA no seio da ONU, entre os quais se destacam o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA)⁷ e o Comité de Segurança Alimentar Mundial⁸ (CSA) (CEC, 1974; FAO, 2003; Shaw, 2007; Simon, 2012).

1.5 Pobreza e acesso aos alimentos

Ao longo das décadas de 70 e 80 os ganhos contínuos de produtividade na agricultura permitiram um aumento global da produção de alimentos e a acumulação de excedentes agrícolas, o que resultou na redução generalizada dos preços dos produtos alimentares. Não obstante, crises alimentares severas persistiram, particularmente em África, devido a condições climáticas desfavoráveis, e a ajuda

pelas exportações de bens alimentares. Dado o papel fulcral do comércio internacional e o evidente desequilíbrio dos termos de troca internacionais que faz com que os países sejam ou importadores ou exportadores líquidos de alimentos (UN, 2014), pensamos que o objetivo real assumido ao nível global para a prossecução da SA não é a autossuficiência alimentar mas sim a segurança no abastecimento de bens alimentares (Avillez, 2013). A confusão entre os dois conceitos, que se pode detetar nos escritos de diversos autores, pode ser apenas isso mesmo, uma confusão, ou indicar que, de facto, o objetivo desejável seria a autossuficiência alimentar, embora se tivesse consciência de que, na prática, apenas o objetivo de segurança no abastecimento dos bens alimentares fosse realizável, pelo menos no caso da maioria dos PED, que procuram apostar na exportação de alguns produtos agrícolas mas dependem inteiramente da importação dos demais produtos alimentares (DFID & ODI, 2004).

⁷ Que viria a ser constituído em 1977 como agência especializada da ONU. Cf. <http://www.ifad.org/governance/index.htm>.

⁸ Constituído logo em 1974 como fórum intergovernamental, reportando ao Conselho Económico e Social (ECOSOC) da ONU. Cf. <http://www.fao.org/3/a-az902e.pdf>.

alimentar de emergência continuou a ser a única resposta equacionada (Simon, 2012; WB, 1986).

A nível conceptual, no entanto, a dimensão do acesso aos alimentos foi introduzida no debate em torno da SA pela contribuição de Amartya Sen que, no seu livro *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, de 1981, analisou alguns dos maiores surtos de fome registados no século XX, nomeadamente, na Índia, Bangladesh, Etiópia e na região do Sahel, e concluiu que a sua causa não foi a escassez de alimentos, ou a rutura no seu abastecimento, mas a impossibilidade de os pobres e excluídos acederem a eles. O enfoque do conceito de SA passou, então, da disponibilidade de alimentos para o acesso físico e económico aos mesmos, o que contemplava não só a disponibilidade física de alimentos mas também o acesso aos recursos necessários para a aquisição dos mesmos no mercado ou para a produção própria, o que veio colocar a questão da pobreza (monetária) no centro da análise da SA, mas também o acesso aos recursos necessários à produção de alimentos, nomeadamente, o acesso à terra e aos demais meios de produção (direitos essencialmente políticos, que vão muito além da pobreza monetária). A *entitlements approach* proposta por Sen, em particular, o *food entitlement*, cujos meios de satisfação poderiam ser proporcionados pelos rendimentos provenientes de salários ou de transferências sociais ou pela produção própria, ia de encontro ao reconhecimento do direito humano à alimentação, fazendo deslocar o foco da SA do produto (oferta) para o indivíduo (procura) e a sua análise do nível macro (global e nacional) para o nível micro (do agregado familiar e individual) (ABRANDH, 2010; Davis, et al., 2001; FAO, 2003; Fukuda-Parr & Orr, 2014; Golay, 2010; Maxwell, 1996; Simon, 2012; WB, 1986).

Embora o trabalho seminal de Sen não se tenha traduzido em qualquer plano estratégico de ação imediato, quer da FAO quer da própria ONU, ele legitimou a visão primordial da FAO acerca da SA, que introduziu a dimensão do acesso aos alimentos no seu conceito de SA logo em 1983, considerando que *‘the ultimate objective of world food security should be to ensure that all people at all times have both physical and economic access to the basic food they need’* (FAO, 1983 *apud* Simon, 2012: 18).

A dimensão do acesso aos alimentos no conceito de SA e a ligação entre pobreza e IA foram posteriormente enfatizadas num estudo realizado pelo BM em 1986 intitulado *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*. A SA é definida neste estudo como *“access by all people at all times to enough food for an active, healthy life”*, considerando as duas dimensões de *“availability of food and the ability to acquire it”*, e a IA como *“lack of access to enough food”* (WB, 1986, p. 1). Distinguindo entre IA crónica e transitória, este estudo considera que

Chronic food insecurity is a continuously inadequate diet caused by the inability to acquire food. It affects households that persistently lack the ability either to buy enough food or to produce their own. Transitory food insecurity is a temporary decline in a household's access to enough food. It results from instability in food prices, food production, or household incomes – and in its worst form it produces famine. (WB, 1986, p. 1).

Esclarecendo que nos últimos 40 anos se tinha conseguido aumentar a produção global de alimentos a um ritmo superior ao do crescimento populacional, invalidando assim a tese malthusiana, como se pôde comprovar pelos dados dos *World Food Surveys* realizados pela FAO em 1977 e 1987, este estudo aponta a pobreza e a falta de poder de compra, dos países e dos indivíduos, como a razão para estes não poderem usufruir da abundância global de alimentos (Simon, 2012; WB, 1986). Indo um pouco mais longe, este estudo revelou ainda que

The costs of inadequate diets to families and nations are considerable. Inadequate diets increase vulnerability to disease and parasites. They reduce strength for tasks requiring physical effort. They curtail the benefit from schooling and training programs. And they result in a general lack of vigor, alertness, and vitality. These outcomes reduce the productivity of people in the short and long terms, sacrifice output and income, and make it more difficult for families and nations to escape the cycle of poverty. (WB, 1986, p. 4).

No final dos anos 80 e na década seguinte, novos estudos vieram propor uma clara distinção entre as causas imediatas e fisiológicas da fome e má nutrição e as suas causas fundamentais, bastante mais complexas. Enquanto as primeiras decorriam (apenas) da insuficiente ingestão de alimentos (macronutrientes) e resistência à doença por parte dos indivíduos, derivadas da falta de acesso aos mesmos e das consequências para a saúde dessa carência, as segundas relacionavam-se com dinâmicas estruturais económicas, sociais, políticas, históricas, culturais e mesmo ambientais, causadoras de pobreza, desigualdade, injustiça, discriminação e exclusão no acesso aos alimentos ou aos recursos necessários para a sua produção. A privação de direitos, na terminologia de Sen, como causadora primordial da fome, apesar de conceptualmente inovadora, não era, no entanto, nova. Já nos anos 40 e 50, no Brasil, com a publicação de uma vasta obra, donde se destaca o livro *Geografia da Fome*, de 1946, Josué de Castro estabelecia a ligação entre fome e exclusão política, económica e social e o fenómeno do subdesenvolvimento (ABRANDH, 2010; Golay, 2010). Não obstante, só a partir do trabalho de Sen se observou a unânime deslocação do foco da SA da ótica produtivista para a problemática do acesso aos alimentos.

1.6 Segurança Alimentar e Nutricional e direito à alimentação

Nos anos 90 avançou-se no sentido de um progressivo reconhecimento do carácter multidisciplinar do conceito de SA, que passa a incorporar preocupações relacionadas com a qualidade nutricional, biológica e sanitária dos alimentos. Apesar de as discussões no seio da SN em torno da Nutrição e Saúde remontarem aos anos 30 e de a cooperação entre a FAO e a Organização Mundial de Saúde (OMS) relativamente à segurança dos alimentos (*food safety*) ter tido início nos anos 50⁹, apenas em 1992, na *International Conference on Nutrition*, realizada em conjunto pela FAO e pela OMS, se acrescenta a dimensão nutricional e de segurança dos alimentos ao conceito de SA, reconhecendo-se que o acesso a “*nutritionally adequate and safe food is a right of each individual*” (FAO & WHO, 1992, p. 9). O conceito de SA passa a ser denominado por alguns autores como SAN, apesar de outros considerarem ser redundante, na medida em que a nutrição é uma das vertentes inerentes à SA. Esta conferência aprovou um Plano de Ação para a Nutrição, apelando à cooperação intersectorial e à coordenação entre todos os atores envolvidos para atingir o objetivo estabelecido de combate à fome e má nutrição (ABRANDH, 2010; Custódio, et al., 2011; FAO & WHO, 1992; Simon, 2012).

Em 1994, um relatório apresentado no CSA anuncia que se tinham atingido até 1992 progressos significativos na redução da IA global, quer em números absolutos quer relativos, e em 1996 reúne-se a *World Food Summit* (WFS), num contexto global de maior otimismo. Nesta cimeira, os Estados reconheceram formalmente as novas dimensões na conceptualização da SAN, ratificando uma nova definição do conceito de SAN, mais complexa, que considerava que “*Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.*” (FAO, 1996a). Posteriormente, no relatório *The State of Food Insecurity 2001* e na *World Food Summit: five years later*, só realizada em 2002, a dimensão do acesso aos alimentos foi ainda refinada, passando a definição a contemplar o “*physical, social and economic access*”, adotando a redação que se mantém até hoje. Esta definição enquadra as quatro dimensões da SAN que são hoje comumente apontadas: a disponibilidade de alimentos; o acesso aos mesmos; a sua utilização (a componente nutricional e sanitária); e a estabilidade ao longo do tempo das três dimensões anteriores (ABRANDH, 2010; FAO, 2003; Simon, 2012).

A WFS de 1996 foi um marco na história da SAN não só pela nova definição do conceito avançada mas também pelo simbolismo e magnitude dos compromissos aí assumidos. Na sua Declaração final, os Estados reafirmaram “*the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and*

⁹ Cf. <http://www.fao.org/docrep/w9114e/w9114e03.htm>.

the fundamental right of everyone to be free from hunger” (FAO, 1996a), reconhecendo assim o DHAA como elemento norteador da garantia da SAN¹⁰. A partir deste momento, a SAN passa a estar, definitivamente, centrada no indivíduo e, progressivamente, ganha força a ideia de que não é um fim em si mesmo mas antes um meio de garantia do DHAA. Alguns autores enunciam uma abordagem da SAN baseada em direitos, enfatizando a mudança de paradigma em relação à abordagem da SA baseada na autossuficiência alimentar dos países, que havia dominado todo o século XX. Para dar cumprimento aos objetivos definidos, foi ratificado um Plano de Ação que recomendava aos Estados a adoção de políticas e estratégias nacionais de SAN compatíveis com os seus recursos e capacidades mas também a necessidade de os países cooperarem ao nível regional e internacional na tentativa de encontrar soluções coletivas para solucionar um problema global. Este Plano de Ação incluía também a intenção de reduzir para metade, até 2015, considerando 1990 o ano base, o número de pessoas subnutridas no mundo, objetivo bastante mais ambicioso do que a meta que viria a ser definida no ano 2000, no primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), de redução para metade da proporção de pessoas subnutridas até 2015, considerando o mesmo ano base, em que, segundo as estimativas da FAO, o número de pessoas subnutridas no mundo atingiu os 842 milhões (ABRANDH, 2010; Davis, et al., 2001; Dowler & O'Connor, 2012; FAO, 1996a; FAO, IFAD & WFP, 2014; Golay, 2010; Simon, 2012).

Em 1999, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais do Conselho Económico e Social (ECOSOC) da ONU veio esclarecer o que entendia por DHAA, consagrado no artigo 11º do PIDESC.

The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The right to adequate food shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients. (UN, 1999, p. 3).

A conceptualização do DHAA do ECOSOC vai muito mais longe do que a definição de SA da FAO e abriu portas ao alargamento do carácter multidisciplinar do conceito de SA para a inclusão de preocupações com a sustentabilidade ambiental e com a adequabilidade social e cultural dos alimentos.

¹⁰ A realização da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993, em Viena, terá também contribuído para a maior consciencialização em torno do DHAA (ABRANDH, 2010).

The notion of sustainability is intrinsically linked to the notion of adequate food or food security, implying food being accessible for both present and future generations. The precise meaning of “adequacy” is to a large extent determined by prevailing social, economic, cultural, climatic, ecological and other conditions (...). (UN, 1999, p. 3).

Por outro lado, o reconhecimento de um direito humano universal pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos requer a correspondente identificação das obrigações legais dos Estados nacionais para com o indivíduo e o ECOSOC veio também esclarecer que

The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, to protect and to fulfil. In turn, the obligation to fulfil incorporates both an obligation to facilitate and an obligation to provide. The obligation to respect existing access to adequate food requires States parties not to take any measures that result in preventing such access. The obligation to protect requires measures by the State to ensure that enterprises or individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. The obligation to fulfil (facilitate) means the State must proactively engage in activities intended to strengthen people’s access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. Finally, whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) that right directly. (UN, 1999, p. 5).

Em 2004, a FAO fez a súmula da sua visão da SA enquanto estratégia de garantia do DHAA com a elaboração das *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, guia prático para o alcance dos objetivos definidos na WFS de 1996, onde se reconhece que esta tarefa é da competência dos Estados nacionais (FAO, 2005b). A abrangência das temáticas abordadas é, no entanto, desconcertante, deixando antever que o DHAA não estará nunca assegurado sem a coerente garantia dos restantes direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, isto é, sem um efetivo desenvolvimento das nações, sendo que o seu carácter voluntário nos relembra a dificuldade de que se reveste este objetivo e a soberania inquestionável de cada país no estabelecimento das suas políticas alimentares e nutricionais.

Podemos, assim, enquadrar a evolução conceptual da SAN a que se assistiu nos anos 90, aquilo a que Maxwell (1996) chama uma perspetiva pós-moderna da SA, no surgimento de novas abordagens do desenvolvimento que criticavam os fracos resultados da implementação do paradigma neoliberal do desenvolvimento, em particular, no combate à pobreza nos PED, nomeadamente, na abordagem do

desenvolvimento humano elaborada no seio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e estampada no seu Relatório de Desenvolvimento Humano lançado em 1990. Esta abordagem renovava as críticas à crença na eficiência dos mercados como mecanismo de maximização do bem-estar social, advogando que as pessoas, e não o objetivo de crescimento económico, deveriam ser colocadas no centro da agenda do desenvolvimento, conceito analisado agora à luz do quadro conceptual (também) definido por Amartya Sen conhecido como *capability approach*, que o entendia como processo de alargamento das escolhas e realizações dos indivíduos e de aumento do seu bem-estar (Fukuda-Parr & Kumar, 2003; UNDP, 1997).

A evolução desta abordagem conduziu ao lançamento dos ODM¹¹ pela ONU no ano 2000 como o grande projeto de desenvolvimento para o novo milénio, onde finalmente se reconheceu a ligação entre a pobreza extrema e a fome e o compromisso mundial para a sua dupla erradicação. Em 2015, data limite para a concretização das metas constantes nos ODM e da meta estabelecida na WFS de 1996, a FAO apresentou o balanço final dos dados respeitantes à fome e má nutrição: estimativas para 2014-16 indicavam a prevalência de 793 milhões de pessoas subnutridas no mundo, tendo-se registado uma redução de 214 milhões desde 1990-92; a meta dos ODM havia sido atingida por 73 PED, entre 129, mas apenas 29 deles haviam alcançado a meta da WFS. Para que tivesse sido possível concretizar esta meta, o número de pessoas subnutridas em todo o mundo teria de rondar os 515 milhões, donde se conclui que o objetivo de garantia da SAN para todos é, senão utópico, um objetivo, tal como o desenvolvimento, de longo prazo (FAO, 2015a; FAO, IFAD & WFP, 2015). Estes compromissos foram entretanto renovados, e reformulados, para os próximos 15 anos, enunciando-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹² para 2030, agora separados, de erradicar a pobreza e a fome, ao que se acrescenta a intenção de alcançar a SA e uma melhor nutrição, promover a agricultura e padrões de produção e consumo sustentáveis, bem como assegurar a saúde e bem-estar para todos, entre muitos outros.

1.7 Crises alimentares globais no século XXI

No início do século XXI, a questão do acesso económico aos alimentos voltou a ser colocada no centro da agenda da SA, fornecendo nova matéria para debate em torno deste conceito e da sua adequabilidade. Novas crises alimentares ocorreram, as mais significativas em 2007-08 e 2010-11, desta vez à escala global, motivadas por aumentos brutais dos preços dos cereais, em particular, trigo, arroz, soja e milho, causados por

¹¹ Cf. <http://www.un.org/millenniumgoals/>.

¹² Cf. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

uma conjugação de fatores conjunturais e sistémicos, quer do lado da oferta quer da procura, donde se destacam pela novidade a enorme volatilidade dos preços dos produtos alimentares estabelecidos pelas bolsas internacionais de *commodities* em resultado da crescente liberalização financeira e comercial e desregulamentação dos mercados agrícolas, que abriu portas à especulação financeira nos mercados internacionais de produtos alimentares, e da canalização de culturas alimentares para a produção de biocombustíveis, que contribuiu para a redução dos *stocks* alimentares globais (Borras, et al., 2014; Golay, 2010; Mittal, 2009).

Enquanto os Estados nacionais e diversos organismos internacionais procuravam as melhores estratégias de resposta a estas crises, de forma mais ou menos coordenada, as críticas às consequências da desregulamentação dos mercados agrícolas, ocorrida desde a conclusão da Ronda do Uruguai do GATT com o Acordo de Marraquexe e com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994, aumentaram de tom e, em 2009, o PAM reconheceu mesmo, no seu estudo *Hunger and Markets*, que, apesar do potencial dos mercados para a redução da fome, o seu funcionamento poderia conduzir ao aumento do risco de fome, o que constituía uma falha de mercado que ao longo dos anos de 2007 e 2008 havia originado mais 115 milhões de famintos em todo o mundo (Cunha, 2013; Lang & Barling, 2012; WFP, 2009).

Por outro lado, a reação de imposição de restrições às exportações agrícolas que alguns países tiveram durante estas crises alimentares globais, face ao declínio das suas reservas, veio provar, para muitos autores, a importância da manutenção de um certo grau de autossuficiência¹³ na produção alimentar e de reservas alimentares estratégicas em todos os países, por forma a garantir alguma independência relativamente ao comércio internacional face à ocorrência de choques externos. A importância estratégica estrutural do sector agrícola, em particular para os PED, saiu também evidenciada destes episódios, com muitos autores a apontar o desinvestimento sistémico na agricultura como uma das causas estruturais destas crises (Correia & Cabral, 2013; Cunha, 2013; Fukuda-Parr & Orr, 2014; Mittal, 2009).

¹³ A autossuficiência alimentar não é, de facto, uma variável binária ou um estado que se atinge ou não. O grau de autossuficiência alimentar é medido em percentagem e pode ser avaliado em volume ou em valor. Podendo parecer à partida que o estado ótimo de autossuficiência seria um grau de 100% para todos os bens alimentares, na prática esse objetivo pode até nem ser desejável, em função de uma série de condições económicas e ambientais e, em particular, quando a história demonstra a enorme dificuldade em eliminar as ineficiências geradas pelas estratégias para a sua prossecução (Avillez, 2013; DFID & ODI, 2004). Desta forma, a avaliação do certo grau mínimo de autossuficiência alimentar que os países devem procurar manter não é fácil, e muito menos será consensual, além de que estes valores estão permanentemente sujeitos a oscilações causadas pelas condições climáticas que influenciam as colheitas, pelos preços internacionais dos bens alimentares e por uma miríade de fatores impossíveis de prever. Para algum esclarecimento em torno deste conceito, e para uma ilustração relativa ao caso português, cf. Avillez (2013) e INE (2013; 2014b).

2. DESAFIOS ATUAIS COLOCADOS AOS SISTEMAS ALIMENTARES GLOBAIS

2.1 Segurança, Soberania e Sustentabilidade Alimentar: um novo paradigma?

Apesar da evolução conceptual da SA, conclui-se então que as estratégias para a sua garantia seguem ainda uma ótica produtivista e não evoluíram no mesmo sentido, uma vez que são ainda, e talvez cada vez mais, os mercados (oferta) e não as necessidades e preferências dos indivíduos (procura) ou mesmo o seu DHAA, que prevalecem no enquadramento económico e institucional dos sistemas alimentares. Na verdade, a definição de SA da FAO, comumente aceite por todos na atualidade, nada diz quanto às formas de alcançar os desígnios que enuncia, nomeadamente, quanto aos modelos de produção agrícola, distribuição e consumo a implementar no seio dos sistemas alimentares para melhor alcançar a efetiva prossecução da SA (Lang & Barling, 2012). Ao mesmo tempo, as suas *Voluntary Guidelines* para o DHAA apontam linhas de atuação para os Estados mas são geralmente omissas quanto à forma de o fazer e à origem dos recursos necessários para tal. São, todavia, bastante explícitas quando estabelecem, na sua diretiva 4.7, que “*States should strive to ensure that food, agricultural trade and overall trade policies are conducive to fostering food security for all through a non-discriminatory and market-oriented local, regional, national and world trade system.*” (FAO, 2005b, p. 14). Neste contexto, o conceito de SA, em termos globais e para a esmagadora maioria dos países, salvo raras exceções, realiza-se no âmbito do paradigma neoclássico/neoliberal dominante na atualidade, isto é, mediante os mecanismos de mercado e no quadro do modelo neoliberal de globalização e comércio internacional, assente na liberalização comercial, na privatização dos recursos naturais e na desregulamentação dos mercados agroalimentares à escala global (Lang & Barling, 2012). Segundo este paradigma, o modo de produção agrícola economicamente eficiente, viável e competitivo assenta na adoção do modelo tecnológico químico-mecânico e no desenvolvimento de uma agricultura intensiva de tipo industrial, orientada para o aumento constante da produção e da produtividade agrícolas, conseguidas, geralmente, pela extensificação da agricultura e pela manipulação genética de sementes patenteáveis, e para a exportação de *commodities* para o mercado internacional, onde os preços se estabelecem livremente. Os produtores estão, assim, inteiramente dependentes do mercado, quer para o acesso aos fatores de produção (terra, água, sementes, tecnologia), quer para a venda da sua produção, assim como os consumidores, cujo acesso à alimentação é exclusivamente garantido mediante a aquisição no mercado, abastecido com os produtos alimentares cujo preço é o mais

competitivo para as cadeias de distribuição, independentemente da sua proveniência e condições de produção, desde que respeitem as regras fitossanitárias e de higiene alimentar em vigor (*food safety*) (Baptista, 2001; Santos, 2013).

Diversos movimentos de produtores, de base camponesa ou defensores da pequena agricultura familiar, de consumidores, de organizações da sociedade civil e de ONG de âmbito nacional, regional e internacional, bem como decisores políticos e agências de desenvolvimento como a própria FAO, além de várias vozes da comunidade científica e académica, têm, no entanto, defendido a necessidade de introduzir reformas ou mudanças (mais ou menos) radicais nos sistemas agroalimentares por forma a conseguir combater a IA global e implementar sistemas alimentares mais justos, inclusivos e sustentáveis. Muitos autores argumentam que só desta forma se poderá dar resposta às necessidades de alimentação da população mundial em constante crescimento de forma sustentável e produzir alimentos mais saudáveis, defendendo que o comércio livre não permite uma justa concorrência e que os mercados agrícolas necessitam de uma forte intervenção estatal (Cunha, 2013; Edelman, et al., 2014; FAO, 2005a; Godfray, 2013; UN, 2014).

Das muitas propostas de reforma apresentadas, o modelo de Soberania Alimentar parece ser reconhecido, em particular, pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), como uma alternativa ao paradigma dominante, apesar de ser grande a polémica em seu torno, sendo apresentado por muitos como um paradigma totalmente alternativo, e conflituante, ao modelo de SA, enquanto outros o consideram um pré-requisito para o alcance pleno da SA ou do DHAA (Edelman, et al., 2014; Fukuda-Parr & Orr, 2014; UN, 2014). Aparentemente proposto pela primeira vez pela *La Via Campesina*, movimento transnacional de organizações de camponeses que pretende propor caminhos alternativos de desenvolvimento mais sustentável que preservem o modo de vida camponês, aquando da sua participação na WFS de 1996, apesar de alguns autores traçarem as origens do conceito nos anos 70 ou 80 (Edelman, et al., 2014), o conceito de Soberania Alimentar foi progressivamente apropriado por diversas “*organizations of peasants/family farmers, artisanal fisher-folk, indigenous peoples, landless peoples, rural workers, migrants, pastoralists, forest communities, women, youth, consumers, environmental and urban movements*”, que o definiram em 2007 como

Food sovereignty is the right of peoples to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems. It puts the aspirations and needs of those who produce, distribute and consume food at the heart of food systems and policies rather than the demands of markets and corporations. It defends the interests and inclusion of the next generation. It offers a strategy to resist and dismantle the current corporate trade and food regime, and directions for food, farming, pastoral and fisheries systems determined by local producers

and users. Food sovereignty prioritises local and national economies and markets and empowers peasant and family farmer-driven agriculture, artisanal-fishing, pastoralist-led grazing, and food production, distribution and consumption based on environmental, social and economic sustainability. Food sovereignty promotes transparent trade that guarantees just incomes to all peoples as well as the rights of consumers to control their food and nutrition. It ensures that the rights to use and manage lands, territories, waters, seeds, livestock and biodiversity are in the hands of those of us who produce food. Food sovereignty implies new social relations free of oppression and inequality between men and women, peoples, racial groups, social and economic classes and generations. (FFS, 2007).

Segundo este paradigma, o modelo adequado de produção agrícola assenta na agroecologia e no desenvolvimento de uma agricultura camponesa e familiar, orientada para a produção de alimentos saudáveis e nutritivos provenientes das culturas autóctones e destinados ao autoconsumo e ao abastecimento dos mercados locais, onde os preços seriam estipulados de forma justa, tendo em conta os seus custos de produção reais. A alimentação é entendida como um direito humano fundamental, pelo que os alimentos não são considerados apenas uma mercadoria mas valorizados pela sua função intrínseca, donde a produção de alimentos é entendida como uma questão de justiça social e como a melhor forma de garantir a SA das comunidades. Como tal, o acesso das populações aos fatores de produção deve ser garantido e legitimado por direito próprio, com o direito à terra assegurado por meio de processos de reforma agrária e os demais recursos naturais geridos coletivamente de forma sustentável, na medida em que são entendidos como herança comunitária que deve ser protegida, sendo a resposta a estas aspirações tanto mais premente quanto se reconhece que cerca de 80% dos indivíduos afetados pela IA são pequenos agricultores e populações rurais (Edelman, et al., 2014; FAO, 2005a; FFS, 2007; Fukuda-Parr & Orr, 2014).

O caráter político-ideológico deste modelo, indissociável da sua génese, e a sua aparente incompatibilidade com o comércio internacional afasta, no entanto, muitos autores, que rejeitam o uso do termo Soberania Alimentar ou a visão holística radical da sua proposta como alternativa ao conceito de SA, propondo antes a defesa da Sustentabilidade Alimentar (*food sustainability*) como abordagem emergente alternativa ao paradigma produtivista e ao modelo de SA baseado no mercado. Apesar de alguns críticos apontarem as novas preocupações em torno da sustentabilidade como apenas uma forma de modernização ou suavização do paradigma produtivista, este conceito parece fornecer a resposta mais aceitável (e em voga¹⁴) às críticas ao modelo tradicional de SA. Nas suas várias vertentes, ambiental, social e económica, a sustentabilidade dos sistemas alimentares, desde a produção, à distribuição e consumo, é apresentada como a estratégia a seguir para o pleno alcance da SA, integrando muitas

¹⁴ Veja-se, por exemplo, que foi esta a terminologia adotada nos novos ODS.

das críticas à abordagem da SA baseada no mercado e das propostas apresentadas pelos defensores da abordagem da SA baseada no DHAA e, em especial, do modelo de Soberania Alimentar, conseguindo, no entanto, escapar habilmente ao seu radicalismo de classe anti-mercado (Edelman, et al., 2014; Lang & Barling, 2012). Finalmente, esta terminologia tem ainda o potencial de conferir legitimidade às reivindicações dos movimentos ecologistas radicais, colocando-as no centro da agenda política, na medida em que obriga a uma crescente tomada de consciência dos agentes económicos para o facto de a agricultura e o sector agroalimentar no seu todo ser uma fonte significativa de poluição ambiental, evidenciando-se a necessidade de alteração urgente dos modelos de produção, distribuição e consumo de alimentos (Godfray, 2013; Lang, 2013).

De entre os autores que aderiram ao discurso da sustentabilidade, destaca-se o ex-Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter, que, no relatório final do seu mandato 2008-14, propunha que *“A new paradigm focused on well-being, resilience and sustainability must be designed to replace the productivist paradigm and thus better support the full realization of the right to adequate food.”* (UN, 2014, p. 13), concluindo ao mesmo tempo que a *“food sovereignty is a condition for the full realization of the right to food.”* (UN, 2014, p. 20). A sua proposta para a garantia do DHAA e da SAN é verdadeiramente inovadora na medida em que postula a combinação de múltiplos sistemas alimentares pela coexistência de uma agricultura de grande escala, altamente competitiva e orientada para os mercados internacionais com uma agricultura de pequena escala, de base camponesa ou familiar, baseada em modos de produção agroecológicos e orientada para o autoconsumo e abastecimento dos mercados locais, fortemente apoiada pelos Estados através da garantia de acesso aos recursos produtivos, provisão de bens públicos, medidas de proteção social dos pequenos agricultores e suas famílias e de criação de circuitos curtos e mercados institucionais para escoamento da produção da pequena agricultura familiar. O Brasil é apresentado como exemplo desta coexistência, apenas possível quando os governos reconhecem as diferentes funções desempenhadas pelos diversos modelos agrícolas¹⁵ e procuram o melhor equilíbrio entre eles, visando ganhos concretos de bem-estar para as suas populações (UN, 2014).

¹⁵ No Brasil coexistem mesmo dois ministérios que abordam as políticas agrícolas sob diferentes prismas, sendo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) vocacionado para o apoio ao agronegócio (ainda que de diversas escalas) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) focado no desenvolvimento rural e no fomento da agricultura familiar. Cf., respetivamente, <http://www.agricultura.gov.br/> e <http://www.mda.gov.br/>.

2.2 Crescimento populacional, transição nutricional e dietas sustentáveis

A preocupação com a sustentabilidade da produção alimentar não é, de facto, novidade. A transição demográfica¹⁶ verificada nos PD e nalguns PED, nomeadamente, da Ásia, e os elevados ganhos de produtividade agrícola conquistados globalmente ao longo do século XX, em particular, pela ação da Revolução Verde nos PED, permitiram desmentir a previsão malthusiana, fazendo com que a produção agrícola global crescesse mais rapidamente que a população mundial e exista hoje uma disponibilidade alimentar excedentária para suprir as necessidades globais de alimentação. No entanto, a persistência do crescimento populacional e o facto de a solução oferecida pela intensificação tecnológica na agricultura à escala global ter tido custos ambientais significativos levou a que esta questão fosse colocada pelo Clube de Roma, com a publicação, em 1973, do estudo *Limits to Growth*, onde se manifestava a preocupação com a pressão que o aumento populacional e o crescimento económico colocavam sobre os recursos naturais do planeta (Baptista, 2001; Fukuda-Parr & Orr, 2014; Peixoto, 2002; Simon, 2012).

Esta preocupação volta hoje a estar na ordem do dia com as projeções que apontam para que a população mundial ronde os 9 a 10 mil milhões de pessoas em 2050 e com a constatação de que o aumento dos níveis médios de rendimento das camadas mais pobres da população mundial gerará um aumento da procura de alimentos e, em particular, de uma maior variedade de alimentos, que aumentará necessariamente a pressão causada pela produção agrícola sobre o ambiente, em especial quando novos estudos, de 2009, renovam o alerta de esgotamento iminente dos recursos do planeta (Godfray, 2013; Lang, 2013). Para dar resposta a este aumento de procura previsto, numa altura em que a sustentabilidade ambiental do planeta está em risco pelas consequências das alterações climáticas, procura-se a solução que permita a intensificação sustentável da produção de alimentos, isto é, produzir mais alimentos com um consumo menor de recursos, particularmente ambientais, fundamentalmente através do recurso à tecnologia e do desenvolvimento de uma agricultura de precisão, rompendo definitivamente com o modelo químico-mecânico e procurando um modelo tecnológico alternativo, também ele motivo de aceso debate entre especialistas, agricultores e setor privado (Godfray, 2013; Lang & Barling, 2012; Santos, 2013).

Paralelamente ao aumento populacional previsto e à desejável redução da pobreza mundial, dando continuidade ao processo de saída de mais de mil milhões de pessoas da condição de extrema pobreza que decorreu entre 1990 e 2015, segundo o

¹⁶ A transição demográfica consiste na passagem de uma sociedade pré-industrial em que se verificavam elevadas taxas de natalidade e mortalidade para uma sociedade moderna caracterizada por baixas taxas de natalidade e mortalidade. Cf. Peixoto (2002) para uma melhor definição deste conceito.

balanço final apresentado aquando da avaliação da prossecução do primeiro ODM de erradicação da pobreza mundial (UN, 2015), o processo de transição nutricional¹⁷ a que se assiste nos PED vem acrescentar novos desafios quer ao modelo de produção agrícola global quer às políticas nutricionais e de saúde pública dos Estados. Mais do que um aumento da procura de alimentos, que muitos autores já apontaram como uma das causas das crises de preços dos alimentos de 2007-08 e 2009-10 (Golay, 2010; Mittal, 2009), o aumento do rendimento das camadas mais pobres da população dos PED gera ainda um processo de transição nutricional, isto é, uma diversificação e ‘ocidentalização’ das dietas que passa pelo maior consumo de gorduras saturadas, particularmente de origem animal, açúcares e alimentos processados e pobres em fibras, ao que se junta a diminuição da atividade física resultante da crescente urbanização e da alteração dos padrões laborais e de lazer, que conduz ao desenvolvimento de doenças crónicas relacionadas com a alimentação, nomeadamente, obesidade (Lang & Barling, 2012; Popkin, 2002; 2006). Este padrão de consumo gera uma pegada ecológica significativa, em especial no que respeita à produção de certos tipos de carne e laticínios, cujos modelos de exploração pecuária são desadequados e ineficientes, mas a sua consequência mais gravosa prende-se com os impactos na saúde pública da crescente prevalência de doenças causadas pelos hábitos alimentares inadequados, nomeadamente, os custos económicos resultantes do aumento das despesas em saúde e da perda de anos de vida e de qualidade de vida originados pela doença e incapacidade dela resultante¹⁸ (Godfray, 2013; Lang & Barling, 2012; Popkin, 2006). Paradoxalmente, todos os estudos indicam que são mais uma vez os mais pobres os mais afetados por este padrão de doença, o que vem ainda contribuir para a reprodução do ciclo de pobreza (Popkin, 2002).

Estas novas realidades colocam, assim, sobre o novo paradigma da sustentabilidade uma preocupação adicional com a sustentabilidade das dietas alimentares e com a necessidade de introduzir princípios ecológicos de saúde pública no debate em torno das políticas de alimentação e de nutrição dos Estados, promovendo estilos de alimentação saudável, reduzindo os impactes ambientais da produção de alimentos, o desperdício alimentar ao longo de toda a cadeia alimentar e os custos associados à crescente incidência de doenças crónicas relacionadas com a sobrealimentação e os maus hábitos alimentares, em particular, a obesidade (Lang, 2013; Lang & Barling, 2012; Godfray, 2013).

¹⁷ Para uma melhor definição deste conceito (além da que se apresenta mais à frente), cf. Popkin (2002; 2006), bem como a demais produção teórica do autor.

¹⁸ Para uma melhor compreensão destes conceitos, cf. o projeto *Global Burden of Disease* em <http://www.healthdata.org/gbd>. Para uma análise dos impactes dos hábitos alimentares inadequados na saúde dos portugueses, cf. DGS (2014).

3. AVALIAÇÃO E MEDIÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Facilmente se conclui da análise do conceito de SAN a que aqui se procedeu que a sua avaliação e medição não são tarefas fáceis e, de todo, imediatas, em especial, se tivermos em mente as quatro dimensões comumente identificadas da SAN – disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade. Por outro lado, por questões de ordem prática e procurando evidenciar os fatores que importam corrigir para que se consiga alcançar a SAN, muitas vezes o que se procura identificar, analisar e medir é a IA ou a vulnerabilidade dos indivíduos ou agregados familiares ao risco de IA¹⁹. Finalmente, a natureza das variáveis dita o nível da análise que é possível realizar, que vai desde o nível global e nacional (macro) ao nível do agregado familiar ou do indivíduo (micro), bem como o seu carácter quantitativo ou qualitativo, consoante se trate de condições objetivas ou de medidas subjetivas de percepção (FAO, 2003; Maxwell, 1996; Simon, 2012).

Apresentaremos em seguida alguns indicadores utilizados para a avaliação da SAN ou das suas diferentes dimensões, da IA ou da vulnerabilidade dos agregados familiares e indivíduos ao risco de IA, não procurando, de todo, identificá-los de forma exaustiva, entrar em considerações profundas acerca da sua adequabilidade ou exatidão ou em comparações entre eles, até porque, como veremos, a sua natureza é assumidamente muito diversa.

3.1 Indicadores de Segurança Alimentar da FAO

A FAO, conjuntamente com as suas organizações parceiras, FIDA e PAM, desenvolveu uma ampla base de dados agregadora de diversos indicadores que procuram captar cada uma das quatro dimensões da SA – disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade – reconhecidas por esta organização na sua própria definição de SA (ver Tabela 1 em anexo). Procurando responder da melhor forma à necessidade de comparações internacionais entre países e regiões ao longo do tempo, esta base de dados integra dados recolhidos por outros organismos e é revista à medida que novos e melhores dados são disponibilizados, servindo de base à elaboração anual dos relatórios *The State of Food Insecurity in the World* (FAO, 2016; FAO, IFAD & WFP, 2015).

¹⁹ Tudo dependerá de como se definem estes conceitos e escalas de análise, para os quais não existem padrões concretos reconhecidos internacionalmente (talvez apenas os consumos energéticos diários *per capita* recomendados pela OMS) mas antes diferentes metodologias adotadas por diversos atores envolvidos no estudo desta problemática, como veremos mais à frente.

3.2 Índice de Segurança Alimentar Global da *Economist Intelligence Unit*

A *Economist Intelligence Unit* (EIU) desenvolveu um índice sintético de SA baseando-se na mesma definição de SA da FAO mas considerando três pilares fundamentais da SA: acessibilidade, disponibilidade e qualidade e segurança. Este índice é construído a partir de 28 indicadores (ver Tabela 2 em anexo), quer de natureza quantitativa quer qualitativa, através de um modelo de referência dinâmico em *Excel*, integrando dados sobre 109 países. A título de curiosidade, podemos ver na Figura 1 (em anexo) os resultados globais deste índice apurados para 2015, que dividem os países em quatro grupos, consoante o seu desempenho global nas três dimensões de SA consideradas (EIU, 2015).

3.3 Indicadores antropométricos

Os indicadores antropométricos são medidas objetivas de SAN centradas no indivíduo (nível micro) comumente utilizados para avaliar a prevalência de desnutrição que têm a capacidade de refletir diferentes dimensões da SAN (talvez todas elas), embora sejam geralmente associados à dimensão da utilização no sentido em que têm a capacidade de captar a adequação nutricional da alimentação dos indivíduos (Fukuda-Parr & Orr, 2014; Gregório, et al., 2014). Um dos dois indicadores selecionados para acompanhamento do progresso em relação à meta estabelecida no âmbito do primeiro ODM que apontava a redução para metade da proporção de pessoas subnutridas entre 1990 e 2015, a prevalência de baixo peso em crianças com menos de 5 anos de idade, é um exemplo deste tipo de indicadores. Outros exemplos além da avaliação do peso para a idade são a medição da altura para a idade (*stunting*) ou ainda do peso para a altura (*wasting*) das crianças, do índice de massa corporal ou da prevalência de défice de micronutrientes (ferro, iodo, cálcio, vitaminas) na população, muitos dos quais constam da bateria de indicadores da FAO apresentados na Tabela 1 (em anexo). Qualquer destes indicadores depende da recolha física destes dados, o que resulta da robustez dos sistemas nacionais de saúde, da regularidade do acesso das populações aos mesmos e da recolha sistemática destes dados pelos serviços de estatística nacionais, que está, no entanto, amplamente generalizada em todos os países, pelo menos para alguns destes indicadores (Fukuda-Parr & Orr, 2014; UN, 2015).

A discussão em torno da sua adequabilidade e escolha consoante o objetivo a prosseguir é deveras interessante. Um exemplo claro é o facto de o indicador peso para a idade refletir o aporte calórico das crianças mas não captar a adequabilidade nutricional da sua alimentação, que só é captada pelos indicadores *stunting* e *wasting*. A razão é muito simples de perceber, mesmo para leigos na matéria: enquanto o peso

para a idade reage rapidamente ao aporte calórico, recuperando-se com facilidade de uma situação de IA transitória, os restantes indicadores não, pelo que são medidas muito mais adequadas da prevalência de má nutrição crónica e severa. O indicador peso para a idade tem ainda a desvantagem de o aumento de peso poder resultar de uma dieta nutricionalmente pobre e muito calórica, ignorando os sinais de obesidade infantil (Fukuda-Parr & Orr, 2014; UN, 2015).

3.4 Disponibilidade de alimentos

O outro indicador selecionado no âmbito da terceira meta do primeiro ODM é a proporção da população abaixo do aporte calórico mínimo recomendado. Este indicador baseia-se numa estimativa agregada da oferta de alimentos ao nível nacional (macro), realizada com base nas Balanças Alimentares de cada país, que fornecem os dados desagregados por grupos alimentares e macronutrientes, traduzidos em volume e calorias, necessários à medição dos diversos indicadores representativos da dimensão da disponibilidade de alimentos da SAN que vemos na lista de indicadores da FAO, entre muitos outros possíveis. Por outro lado, o próprio valor do aporte calórico mínimo recomendado é, em si mesmo, uma estimativa, ainda baseada noutras estimativas quanto ao nível médio de atividade física dos indivíduos, havendo espaço para o questionamento da adequabilidade dos valores recomendados pela OMS a todos os indivíduos (FAO, IFAD & WFP, 2015; Fukuda-Parr & Orr, 2014; INE, 2014a; Maxwell, 1996; UN, 2015).

As primeiras tentativas de preparação de Balanças Alimentares nacionais remontam à 1ªGM, com o objetivo de avaliar a oferta de alimentos no seio de cada país num dado período de tempo e fornecer a necessária informação estatística à sua comparação a nível internacional, que começou a ser realizada de forma sistemática em 1936 por iniciativa da SN. Estas foram a principal fonte de dados para a realização dos seis *World Food Surveys* preparados pela FAO entre 1946 e 1996 e continuam hoje a ser uma fonte de informação basilar para a avaliação das disponibilidades alimentares dos países, apesar de serem diversos os problemas metodológicos em torno da recolha destes dados e as dúvidas acerca da sua exatidão, dada a complexidade das origens da produção alimentar e a dificuldade em captar as dimensões da mesma que não passam pelo mercado, por exemplo, a produção própria, a troca informal ou a importação ilegal (FAO, 2001).

Note-se que as Balanças Alimentares retratam as disponibilidades e não o consumo de alimentos, embora sejam geralmente entendidas como uma *proxy* ou um método indireto de estimação dos consumos alimentares de uma dada população. Agregando todos os produtos alimentares destinados à alimentação humana, o seu

cálculo integra quer a produção nacional quer a importação, a que são deduzidos a exportação, a sementeira e alimentação animal, a utilização e transformação industrial e as perdas e variações de existências, que no final são divididas pela população residente num país, obtendo-se valores médios *per capita*. A natureza agregada destes dados não permite captar quaisquer disparidades entre grupos populacionais, classes sociais ou áreas geográficas, ou ter uma noção clara dos aspetos qualitativos do consumo de alimentos que vá além da observação de tendências gerais de consumo da população de um país, ainda que se procure estabelecer comparações com os padrões de alimentação saudável recomendados pela OMS (DGS, 2014; FAO, 2001; Fukuda-Parr & Orr, 2014; INE, 2014a).

O Instituto Nacional de Estatística, I.P. (INE) português publica regularmente a Balança Alimentar Portuguesa, sendo a última disponível relativa aos anos 2008-2012, onde analisa em detalhe as disponibilidades diárias alimentares de macronutrientes e calorias da população portuguesa, desagregando-as por grupos alimentares e tipo de produto e procedendo à sua comparação com os padrões de alimentação saudável internacionais, com a Roda dos Alimentos portuguesa e, na sua última edição, com o perfil alimentar da dieta mediterrânica, ainda que este não reúna absoluto consenso entre os especialistas (DGS, 2014; INE, 2014a).

3.5 Despesas familiares em alimentação

Outro método indireto de estimar, talvez de forma mais aproximada, os consumos alimentares de uma dada população é analisar os dados recolhidos em inquéritos às despesas familiares em relação às quantidades de bens alimentares adquiridas pelos agregados familiares (ao nível micro), informação estatística também amplamente generalizada, pelo menos nos PD. Apesar de estes dados não permitirem captar os aspetos qualitativos do consumo de alimentos, uma vez que não é apurada a utilização final que lhes é dada no seio de cada agregado, a sua natureza desagregada permite captar as diferenças entre grupos populacionais, classes sociais ou áreas geográficas quer quanto aos coeficientes orçamentais das despesas em alimentação quer quanto aos tipos e quantidades de alimentos adquiridos para consumo, o que permite traçar perfis de consumo alimentar por segmentos populacionais e, pelo menos, identificar agregados familiares em risco de IA (DGS, 2014; Fukuda-Parr & Orr, 2014; Gregório, et al., 2014; INE, 2014a).

Quando estes inquéritos captam devidamente a dimensão da produção própria, autoconsumo e trocas informais de alimentos (despesa não-monetária) e ainda identificam as diversas origens dos rendimentos dos agregados familiares, caso do Inquérito às Despesas das Famílias (IDEF) português, desenvolvido pelo INE a cada 5

anos, sendo a sua última edição relativa aos anos 2010-11, são o instrumento que melhor reflete a dimensão do acesso aos alimentos da SAN, em particular, na aceção lhe foi conferida pela interpretação de Amartya Sen, isto é, analisando o *food entitlement* e as três formas possíveis de o satisfazer: através da aquisição no mercado suportada pelos rendimentos provenientes de salários ou de transferências sociais ou através da produção própria (Fukuda-Parr & Orr, 2014; INE, 2012).

3.6 Consumos alimentares

Os consumos alimentares de uma dada população só podem ser devidamente estimados através de inquéritos que permitam recolher informação quantitativa e qualitativa detalhada sobre as quantidades efetivamente consumidas e as formas de confeção dos alimentos no seio dos agregados familiares (nível micro)²⁰. Só desta forma se conseguem captar verdadeiramente ambas as dimensões do acesso e utilização dos alimentos da SAN, recolhendo informação desagregada que permite traçar perfis de consumo alimentar concretos e captar as diferenças entre grupos populacionais, classes sociais ou áreas geográficas, identificando com exatidão os agregados familiares, ou mesmo os indivíduos, se a recolha de dados conseguir detalhar os diferentes consumos alimentares entre os diversos membros de um agregado, afetados pela IA ou em risco de IA (DGS, 2014; FAO, 2001). Se estes inquéritos recolhessem ainda dados sociodemográficos básicos e indicadores antropométricos relativos a cada um dos membros dos agregados familiares, bem como informação detalhada relativa aos seus rendimentos e despesas, poderíamos ter uma noção bastante clara da situação alimentar de uma dada população, estimar convenientemente a sua proporção afetada pela IA e em risco de IA e identificar os constrangimentos físicos, económicos e sociais ao acesso aos alimentos.

Estes inquéritos são, no entanto, operações de grande escala, que consomem muito tempo e recursos humanos e financeiros, não estando ao alcance de todos os países²¹. Mesmo em Portugal, o único Inquérito Alimentar Nacional deste género data de 1980, tendo sido realizado pelo Centro de Estudos de Nutrição do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, com a colaboração do então Ministério da Agricultura e Pescas. A sua segunda edição foi sucessivamente adiada ao longo de quase 35 anos e apenas agora está a decorrer o 2º Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, realizado no âmbito académico e com financiamento estrangeiro, visando a recolha de

²⁰ Cf. <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/inquerito-alimentar-nacional-ja-tem-um-quarto-de-seculo-1228446> e <https://www.publico.pt/sociedade/jornal/a-mesa-dos-portugueses-na-decada-de-80-63239>.

²¹ Ver nota 18.

“informação nacional sobre o consumo alimentar (incluindo a ingestão nutricional e dimensões de segurança e insegurança alimentares) e sobre a atividade física e a sua relação com determinantes em saúde, nomeadamente os socioeconómicos”, e ainda informação antropométrica (IAN-AF, 2016).

3.7 Pobreza, desigualdade e exclusão social

Sendo hoje amplamente reconhecido que a IA resulta de limitações no acesso a alimentos nutricionalmente adequados causadas por debilidades socioeconómicas dos agregados familiares e indivíduos no seu seio, a identificação dos agregados e indivíduos em risco de pobreza ou exclusão social²² ou que se situam nos escalões mais baixos de rendimento em cada país é, por si só, uma sinalização aproximada dos agregados familiares potencialmente em risco de IA (Gregório, et al., 2014). Para esta identificação, poderiam ser utilizados os indicadores e resultados das operações estatísticas, amplamente generalizadas em todos os países, da natureza do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) realizado anualmente em Portugal pelo INE e integrado num programa harmonizado de estatísticas sobre o rendimento e condições de vida desenvolvido em toda a União Europeia (UE)²³ (INE, 2010). Seria interessante conseguir identificar estes agregados familiares no seio da população de um dado país e procurar avaliar quantos deles se encontram em IA ou em risco de IA, analisando até que ponto existe uma correlação positiva significativa entre risco de pobreza ou exclusão social²⁴ e IA.

3.8 Perceção subjetiva da Insegurança Alimentar

Na literatura sobre pobreza e exclusão social existe uma distinção clara entre as condições objetivas de pobreza e privação e a análise subjetiva resultante da autoperceção de pobreza ou privação por parte dos próprios indivíduos que, a dado momento, foi adotada pelos investigadores da problemática da IA, em particular, dos EUA, que começaram a desenvolver indicadores que procuravam captar aspetos

²² Indivíduos em risco de pobreza ou em situação de privação material severa ou vivendo em agregados com intensidade laboral *per capita* muito reduzida. Cf. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)).

²³ Cf. *European Union - Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) em <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>.

²⁴ Note-se que a expressão “risco de pobreza ou exclusão social” é, porventura, enganosa, na medida em que os agregados familiares identificados como estando nesta condição estão, na realidade, não apenas em risco mas sim numa efetiva condição de pobreza monetária, ainda que relativa, ou em condição de exclusão social resultante da sua situação de privação material severa ou de intensidade laboral *per capita* muito reduzida. Cf. INE (2010).

subjativos da IA relacionados com a dimensão do acesso aos alimentos, em particular, o acesso económico, como a reduzida possibilidade de escolha dos produtos alimentares ou a sensação de privação alimentar dos indivíduos (Maxwell, 1996).

Desde 1995, a USDA procede anualmente à análise de dados recolhidos pelo serviço de estatística norte-americano, através de um suplemento, intitulado *Food Security Survey*, ao *Current Population Survey* dos EUA, que consiste na aplicação de um questionário (ver Tabela 3 em anexo) a um adulto por cada agregado familiar inquirido, de uma amostra representativa da população, onde se procuram captar uma série de experiências e comportamentos dos membros do agregado que indiciam IA. A análise do número de condições que revelam IA permite aos investigadores tirar conclusões acerca da prevalência e severidade da IA no seio da população norte-americana, ao nível do agregado familiar (micro), estimando quantos agregados vivem em condições de SA e quantos são afetados pela IA, distinguindo estes últimos entre os que reportam baixa e muito baixa SA. A desagregação destes dados permite identificar padrões demográficos, étnico-raciais, geográficos e de rendimento cuja análise é reveladora da ligação entre IA e pobreza monetária, mas também da complexidade da sua relação com fenómenos sociais e culturais de desigualdade de género, discriminação racial, pobreza urbana, entre outros (Coleman-Jensen, et al., 2013).

Em Portugal, procede-se também desde 2011 à avaliação direta (subjativa) da IA relacionada com o acesso económico aos alimentos através de uma escala psicométrica de IA adotada no questionário INFOFAMÍLIA – Avaliação da Insegurança Alimentar em Agregados Familiares em Portugal, levado a cabo pela Direção-Geral da Saúde, com periodicidade anual e abrangência nacional, junto dos utentes do Serviço Nacional de Saúde, inquiridos individualmente sobre o seu próprio estado nutricional e sobre os comportamentos de consumo alimentar do seu agregado familiar. A escala de IA utilizada foi adaptada da Escala Brasileira de IA, que se baseia na escala de SA originalmente desenvolvida pela USDA, resultando na classificação dos agregados familiares entre os que estão em condições de SA e os que são, de alguma forma, afetados pela IA, distinguindo-se estes últimos entre os que estão em IA ligeira, moderada ou grave (ver Tabela 4 em anexo). Este questionário procede ainda à caracterização socioeconómica e demográfica do indivíduo inquirido e do seu agregado familiar, integrando ainda questões relacionadas com alterações no padrão alimentar e nas condições de acesso à saúde por razões económicas (Gregório, et al., 2014).

3.9 Autossuficiência alimentar

A autossuficiência alimentar dos países voltou a ser uma fonte de preocupação para alguns estudiosos da SA aquando das crises alimentares globais de 2007-08 e 2009-11. Apesar da sua significativa variabilidade anual, as tendências observadas ao longo do tempo no grau de autossuficiência alimentar nacional dos países (nível macro) dão-nos uma indicação importante sobre a sua vulnerabilidade em relação às importações do exterior para assegurar a disponibilidade de alimentos às suas populações e a sua estabilidade ao longo do tempo. Todavia, o grau de autossuficiência alimentar depende das condições climáticas observadas em cada ano agrícola, das dinâmicas do comércio internacional e dos preços internacionais das principais *commodities* agrícolas, bem como das políticas agrícolas levadas a cabo em cada país ou no seio de espaços de integração regional como é exemplo a UE, com a sua Política Agrícola Comum (PAC), que tem a capacidade de influenciar grandemente as decisões de produção dos agricultores, através das suas políticas de preços e mercados e dos pagamentos ligados à produção (Avillez, 2013; 2015; Cunha, 2013; DFID & ODI, 2004).

Apesar dos problemas em torno da recolha destes dados e da sua exatidão já enunciados para o caso das Balanças Alimentares, esta informação estatística está amplamente generalizada em todos os países. Em Portugal, as Estatísticas Agrícolas publicadas anualmente pelo INE integram os Balanços de Aprovisionamento, uma avaliação do grau de autoaprovisionamento²⁵ alimentar nacional, expresso em volume, desagregada por tipo de produto, que permite ver quais são os produtos alimentares em que o país é autossuficiente, ou mesmo excedentário, e aqueles em que depende do exterior para suprir as necessidades de consumo da população. Esta análise difere da análise da autossuficiência alimentar em valor, dado que elimina a variável preço, determinante, em todo o caso, para as decisões de produção, importação e exportação dos agentes económicos (INE, 2013; 2014b).

3.10 Preços internacionais dos alimentos

Relacionado com as questões da autossuficiência alimentar dos países está o seu reverso, isto é, a dependência alimentar externa que faz com que muitos países, em particular PED, sejam importadores líquidos de alimentos, o que os coloca numa situação de extrema vulnerabilidade face aos preços internacionais das principais *commodities* agrícolas para o abastecimento alimentar das suas populações, como se

²⁵ Equivalente ao grau de autossuficiência mas avaliado em volume, não em valor (INE, 2014b).

viu pelas consequências das crises alimentares globais de 2007-08 e 2009-11 (Mittal, 2009; WFP, 2009).

O reconhecimento de que a volatilidade dos preços das principais *commodities* agrícolas nos mercados internacionais é um fator crucial para a garantia da dimensão da estabilidade da SAN levou a FAO a criar Índices globais de Preços dos Alimentos, que atualiza mensalmente²⁶, publicando semestralmente o seu *Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets*, onde relata a evolução dos preços internacionais dos principais produtos alimentares, nomeadamente, cereais, oleaginosas, açúcar, carne, leite e peixe e seus derivados. Note-se que a FAO sintetiza ainda nesta publicação as evoluções registadas nas políticas agrícolas, de alimentação, comerciais e outras capazes de gerar impactes significativos nas dinâmicas de mercado de cada uma das *commodities* acompanhadas (FAO, 2015b).

²⁶ Cf. <http://www.fao.org/worldfoodsituation>.

NOTAS FINAIS

A IA tem sido uma constante na história da vida humana e, apesar dos enormes avanços civilizacionais alcançados no século XX, é ainda uma realidade bem presente no século XXI, que não só persiste na generalidade dos PED como tem vindo a resistir e a assumir novas formas também nos PD. A sua estreita ligação com os fenómenos da pobreza, desigualdade e exclusão social não augura uma solução fácil para o problema, revelando a certeza de que apenas o processo de desenvolvimento das sociedades o poderá combater e, talvez, erradicar.

Apesar de o paradigma produtivista e as dinâmicas de mercado ainda dominarem globalmente as estratégias de prossecução da SAN, o acesso aos alimentos é hoje amplamente reconhecido como a dimensão fulcral para a garantia da SAN e do DHAA, paralelamente a uma crescente tomada de consciência para as questões da sustentabilidade ambiental, social e cultural de toda a cadeia alimentar, desde a produção ao consumo.

Sendo certo que os mercados podem, em determinadas condições, traduzir-se na forma mais eficiente de alocação de recursos que permite alcançar maior bem-estar social, são hoje amplamente conhecidas as dificuldades em criar essas condições de forma efetiva e, em particular, a extensão das falhas de mercado nos sistemas alimentares, que só podem ser colmatadas pela intervenção estatal e pela ação de políticas públicas efetivas. Políticas públicas que, a terem como objetivo final a garantia real da SAN e do DHAA das populações, terão de ser devidamente desenhadas, implementadas e monitorizadas através de processos de intensa cooperação intersectorial e ampla coordenação entre todos os atores envolvidos no combate à fome e à má nutrição, quer à escala nacional, quer global, correspondendo assim ao apelo conjunto da FAO e da OMS proferido na *International Conference on Nutrition* realizada em 1992.

ANEXOS

Tabela 1

Indicadores de SA compilados pela FAO

AVAILABILITY	Average dietary energy supply adequacy
	Average value of food production
	Share of dietary energy supply derived from cereals, roots and tubers
	Average protein supply
ACCESS	Average supply of protein of animal origin
	Percent of paved roads over total roads
	Road density
	Rail lines density
	Gross domestic product per capita (in purchasing power equivalent)
	Domestic food price index
	Prevalence of undernourishment
STABILITY	Share of food expenditure of the poor
	Depth of the food deficit
	Prevalence of food inadequacy
	Cereal import dependency ratio
	Percent of arable land equipped for irrigation
	Value of food imports over total merchandise exports
	Political stability and absence of violence/terrorism
UTILIZATION	Domestic food price volatility
	Per capita food production variability
	Per capita food supply variability
	Access to improved water sources
	Access to improved sanitation facilities
	Percentage of children under 5 years of age affected by wasting
	Percentage of children under 5 years of age who are stunted
	Percentage of children under 5 years of age who are underweight
	Percentage of adults who are underweight
	Prevalence of anaemia among pregnant women
	Prevalence of anaemia among children under 5 years of age
	Prevalence of vitamin A deficiency in the population
	Prevalence of school-age children (6-12 years) with insufficient iodine intake

Fonte: adaptado de FAO (2016) e FAO, IFAD & WFP (2015)

Tabela 2

Indicadores de SA do Índice de SA Global da EIU (2015)

1) AFFORDABILITY	1.1) Food consumption as a share of household expenditure 1.2) Proportion of population under global poverty line 1.3) Gross domestic product per capita (PPP) 1.4) Agricultural import tariffs 1.5) Presence of food safety net programmes 1.6) Access to financing for farmers
2) AVAILABILITY	2.1) Sufficiency of supply 2.1.1) Average food supply 2.1.2) Dependency on chronic food aid 2.2) Public expenditure on agricultural R&D 2.3) Agricultural infrastructure 2.3.1) Existence of adequate crop storage facilities 2.3.2) Road infrastructure 2.3.3) Port infrastructure 2.4) Volatility of agricultural production 2.5) Political stability risk 2.6) Corruption 2.7) Urban absorption capacity 2.8) Food loss
3) QUALITY AND SAFETY	3.1) Diet diversification 3.2) Nutritional standards 3.2.1) National dietary guidelines 3.2.2) National nutrition plan or strategy 3.2.3) Nutrition monitoring and surveillance 3.3) Micronutrient availability 3.3.1) Dietary availability of vitamin A 3.3.2) Dietary availability of animal iron 3.3.3) Dietary availability of vegetal iron 3.4) Protein quality 3.5) Food safety 3.5.1) Agency to ensure the safety and health of food 3.5.2) Percentage of population with access to potable water 3.5.3) Presence of formal grocery sector
4) BACKGROUND VARIABLES	4.1) Prevalence of undernourishment 4.2.1) Percentage of children stunted 4.2.2) Percentage of children underweight 4.3) Intensity of food deprivation 4.4) Human Development Index 4.5) Global Gender Gap Index 4.6) EIU Democracy Index 4.7) Prevalence of Obesity

Fonte: adaptado de EIU (2015)

Tabela 3

Questões colocadas para aferir a SA dos agregados familiares no suplemento *Food Security Survey* do *Current Population Survey* dos EUA (2012)

1. "We worried whether our food would run out before we got money to buy more." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?
2. "The food that we bought just didn't last and we didn't have money to get more." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?
3. "We couldn't afford to eat balanced meals." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?
4. In the last 12 months, did you or other adults in the household ever cut the size of your meals or skip meals because there wasn't enough money for food? (Yes/No)
5. (If yes to question 4) How often did this happen—almost every month, some months but not every month, or in only 1 or 2 months?
6. In the last 12 months, did you ever eat less than you felt you should because there wasn't enough money for food? (Yes/No)
7. In the last 12 months, were you ever hungry, but didn't eat, because there wasn't enough money for food? (Yes/No)
8. In the last 12 months, did you lose weight because there wasn't enough money for food? (Yes/No)
9. In the last 12 months did you or other adults in your household ever not eat for a whole day because there wasn't enough money for food? (Yes/No)
10. (If yes to question 9) How often did this happen—almost every month, some months but not every month, or in only 1 or 2 months?
(Questions 11-18 were asked only if the household included children age 0-17)
11. "We relied on only a few kinds of low-cost food to feed our children because we were running out of money to buy food." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?
12. "We couldn't feed our children a balanced meal, because we couldn't afford that." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?
13. "The children were not eating enough because we just couldn't afford enough food." Was that often, sometimes, or never true for you in the last 12 months?
14. In the last 12 months, did you ever cut the size of any of the children's meals because there wasn't enough money for food? (Yes/No)
15. In the last 12 months, were the children ever hungry but you just couldn't afford more food? (Yes/No)
16. In the last 12 months, did any of the children ever skip a meal because there wasn't enough money for food? (Yes/No)
17. (If yes to question 16) How often did this happen—almost every month, some months but not every month, or in only 1 or 2 months?
18. In the last 12 months did any of the children ever not eat for a whole day because there wasn't enough money for food? (Yes/No)

Fonte: adaptado de Coleman-Jensen, et al. (2013, p. 3)

Tabela 4

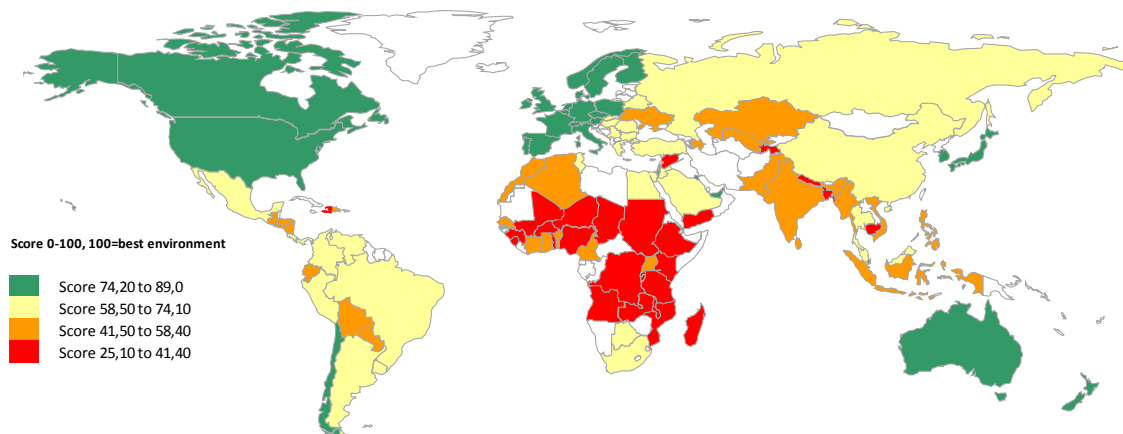
Descrição da situação de SA considerada no questionário INFOFAMÍLIA, em Portugal

Segurança Alimentar	Os membros do agregado familiar têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança Alimentar Ligeira	Os membros do agregado familiar reportam preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro ou quanto à qualidade inadequada dos alimentos* resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança Alimentar Moderada	Os membros do agregado familiar reportam redução quantitativa de alimentos entre os adultos ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança Alimentar Grave	Os membros do agregado familiar reportam redução quantitativa de alimentos entre as crianças ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica um dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos).

Fonte: adaptado de Gregório, et al. (2014, p. 6)

Figura 1

Índice de SA Global da EIU - Resultados globais (2015)



BEST ENVIRONMENT Score 74,20 to 89,0		GOOD ENVIRONMENT Score 58,50 to 74,10		MODERATE ENVIRONMENT Score 41,50 to 58,40		NEEDS IMPROVEMENT Score 25,10 to 41,40	
United States	89,0	Greece	73,5	Dominican Republic	56,8	Kenya	41,2
Singapore	88,2	Saudi Arabia	72,8	Kazakhstan	56,8	Syria	40,6
Ireland	85,4	Hungary	71,4	Azerbaijan	56,6	Nepal	40,5
Austria	85,1	Slovakia	70,7	Ukraine	56,1	Ethiopia	38,5
Netherlands	85,0	Uruguay	69,4	Ecuador	56,0	Mali	38,5
Switzerland	84,4	Malaysia	69,0	Paraguay	54,5	Tajikistan	38,3
Canada	84,2	Mexico	68,7	Morocco	53,9	Bangladesh	37,4
Germany	83,9	Brazil	67,4	Sri Lanka	53,7	Yemen	37,3
Australia	83,8	Argentina	67,1	Uzbekistan	53,6	Nigeria	37,1
France	83,8	Costa Rica	66,9	Vietnam	53,4	Sudan	36,5
Norway	83,8	Turkey	66,0	El Salvador	53,3	Malawi	35,3
Sweden	82,9	Panama	65,4	Bolivia	52,8	Angola	35,1
New Zealand	82,8	South Africa	64,5	Algeria	50,9	Rwanda	35,1
Denmark	82,6	China	64,2	India	50,9	Cambodia	34,6
United Kingdom	81,6	Russia	63,8	Guatemala	49,7	Guinea	33,9
Portugal	80,5	Belarus	63,5	Nicaragua	49,7	Tanzania	33,7
Finland	79,9	Romania	63,3	Philippines	49,4	Burkina Faso	33,6
Belgium	79,5	Botswana	63,1	Honduras	49,3	Niger	33,6
Israel	78,9	Egypt	61,8	Indonesia	46,7	Togo	33,4
Spain	78,9	Venezuela	61,7	Ghana	46,1	Zambia	32,9
Japan	77,4	Serbia	61,5	Cote d'Ivoire	46,0	Mozambique	32,6
Italy	77,0	Bulgaria	61,0	Pakistan	45,7	Haiti	31,1
United Arab Emirates	75,6	Tunisia	60,1	Myanmar	44,0	Congo (Dem. Rep.)	30,1
Kuwait	75,5	Thailand	60,0	Uganda	42,8	Sierra Leone	29,0
Czech Republic	74,9	Colombia	59,6	Benin	41,7	Madagascar	28,8
South Korea	74,8	Peru	58,6	Senegal	41,7	Chad	27,9
Chile	74,3	Jordan	58,5	Cameroon	41,5	Burundi	25,1
Poland	74,2						

Fonte: adaptado de EIU (2015)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANDH, 2010. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*, Brasília: Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos.

Avillez, F., 2013. Autossuficiência alimentar: mitos e realidades. In: J. Santos, I. Carmo, P. Graça & I. Ribeiro, eds. *O Futuro da Alimentação: Ambiente, Saúde e Economia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 112-122.

Avillez, F., 2015. *A Agricultura Portuguesa. As últimas décadas e perspectivas para o futuro*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Baptista, F., 2001. *Agriculturas e Territórios*. Oeiras: Celta Editora.

Borras, S. et al., 2014. *Towards understanding the politics of flex crops and commodities: implications for research and policy advocacy*, Amsterdam: Transnational Institute (TNI).

CEC, 1974. *Communication from the Commission to the Council - World Food Conference (Rome, 5 to 16 November 1974)*, Brussels: Commission of the European Communities.

Coleman-Jensen, A., Nord, M. & Singh, A., 2013. *Household Food Security in the United States in 2012*, Washington: United States Department of Agriculture.

Correia, A. & Cabral, M., 2013. Do desenvolvimento à alimentação e da alimentação ao desenvolvimento. In: J. Santos, I. Carmo, P. Graça & I. Ribeiro, eds. *O Futuro da Alimentação: Ambiente, Saúde e Economia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 92-94.

Cunha, A., 2013. A PAC e a globalização dos mercados agroalimentares. In: J. Santos, I. Carmo, P. Graça & I. Ribeiro, eds. *O Futuro da Alimentação: Ambiente, Saúde e Economia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 33-46.

Custódio, M., Furquim, N., Santos, G. & Cyrillo, D., 2011. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 18(1), pp. 1-10.

Davis, C., Thomas, C. & Amponsah, W., 2001. Globalization and Poverty: Lessons from the Theory and Practice of Food Security. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(3), pp. 714-721.

DFID & ODI, 2004. *Agriculture, hunger and food security*, London: Department for International Development.

DGS, 2014. *Portugal - Alimentação Saudável em números - 2014*, Lisboa: Direção-Geral da Saúde.

Dowler, E. & O'Connor, D., 2012. Rights-based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK. *Social Science and Medicine*, 74(1), pp. 44-51.

Edelman, M. et al., 2014. Introduction: critical perspectives on food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 41(6), pp. 911-931.

EIU, 2015. *Global Food Security Index*. [Online]
Available at: <http://foodsecurityindex.eiu.com/>
[Acedido em 15 2 2016].

FAO, 1996a. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 1996b. *The Sixth World Food Survey*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 2001. *Food balance sheets - A handbook*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 2003. *Trade Reforms and Food Security - Conceptualizing the linkages*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 2005a. *The State of Food and Agriculture. Agricultural Trade and Poverty. Can Trade Work for the Poor?*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 2005b. *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 2015a. *Report of the 42nd Session of the Committee on World Food Security (Rome, 12-15 October 2015)*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 2015b. *Food Outlook - Biannual Report on Global Food Markets, May 2015*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, 2016. *Food security indicators*. [Online]
Available at: http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en/#.VsTBQ_mLS1s
[Acedido em 15 2 2016].

FAO & WHO, 1992. *International Conference on Nutrition. Final Report of the Conference*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations & World Health Organization.

FAO, IFAD & WFP, 2014. *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO, IFAD & WFP, 2015. *The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FFS, 2007. *Declaration of Nyéléni*, Nyéléni: Forum for Food Sovereignty.

Fukuda-Parr, S. & Kumar, A. eds., 2003. *Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. New Delhi: Oxford University Press.

Fukuda-Parr, S. & Orr, A., 2014. The MDG Hunger Target and the Competing Frameworks of Food Security. *Journal of Human Development & Capabilities*, 15(2-3), pp. 147-160.

Godfray, C., 2013. O desafio de alimentar nove mil milhões de pessoas em 2050. In: J. Santos, I. Carmo, P. Graça & I. Ribeiro, eds. *O Futuro da Alimentação: Ambiente, Saúde e Economia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 18-32.

Golay, C., 2010. The Food Crisis and Food Security: Towards a New World Food Order?. *International Development Policy*, Volume 1.

Gregório, M. et al., 2014. Proposta Metodológica para a Avaliação da Insegurança Alimentar em Portugal. *Revista Nutrícias*, Volume 21, pp. 4-11.

IAN-AF, 2016. *Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física*. [Online]

Available at: <http://ian-af.up.pt/>
[Acedido em 15 2 2016].

INE, 2010. *Sobre a pobreza, as desigualdades e a privação material em Portugal*, Lisboa-Portugal: Instituto Nacional de Estatística, I.P..

INE, 2012. *Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011*, Lisboa - Portugal: Instituto Nacional de Estatística, I.P..

INE, 2013. *Abastecimento Alimentar em Portugal*, Lisboa-Portugal: Instituto Nacional de Estatística, I.P.

INE, 2014a. *Balança Alimentar Portuguesa 2008-2012*, Lisboa-Portugal: Instituto Nacional de Estatística, I.P.

INE, 2014b. *Estatísticas Agrícolas 2013*, Lisboa-Portugal: Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Lang, T., 2013. Alimentos sustentáveis para dietas sustentáveis? O desafio da saúde pública ecológica. In: J. Santos, I. Carmo, P. Graça & I. Ribeiro, edits. *O Futuro da Alimentação: Ambiente, Saúde e Economia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 62-71.

Lang, T. & Barling, D., 2012. Food security and food sustainability: reformulating the debate. *The Geographical Journal*, 178(4), pp. 313-326.

Maxwell, S., 1996. Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, 21(2), pp. 155-170.

McMillan, R., 1946. World Food Survey - A Report from F.A.O.. *Review of Marketing and Agricultural Economics*, October, 14(10), pp. 372-378.

Meier, G., 1984. The Formative Period. In: *Pioneers in Development*. New York: Oxford University Press, pp. 3-22.

Mittal, A., 2009. *The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies*, New York & Geneva: United Nations.

Peixoto, J., 2002. *População e Desenvolvimento. Relatório de Disciplina para Concurso para Professor Associado*, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.

Popkin, B., 2002. An overview on the nutrition transition and its health implications: the Bellagio meeting. *Public Health Nutrition*, 5(1A), pp. 93-103.

Popkin, B., 2006. Global nutrition dynamics: the world is shifting rapidly toward a diet linked with noncommunicable diseases. *The American Journal of Clinical Nutrition*, Volume 84, pp. 289-298.

Santos, J., 2013. Agricultura e ambiente: papel da tecnologia e das políticas públicas. In: J. Santos, I. Carmo, P. Graça & I. Ribeiro, edits. *O Futuro da Alimentação: Ambiente, Saúde, Economia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 174-186.

Shaw, D., 2007. *World Food Security: A History Since 1945*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Simon, G.-A., 2012. *Food Security: Definition, Four dimensions, History*, Rome: Faculty of Economics, University of Roma Tre.

Thorbecke, E., 2006. *The evolution of the development doctrine, 1950-2005*, Helsinki: World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).

UN, 1948. *Universal Declaration of Human Rights*, Paris: United Nations.

UN, 1966. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, New York: United Nations.

UN, 1999. *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment 12*, Geneva: United Nations.

UN, 2014. *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report: The transformative potential of the right to food*, New York: United Nations.

UN, 2015. *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York: United Nations.

UNDP, 1997. *Human Development Report 1997. Concept and Measurement of Human Development*, New York: United Nations Development Programme.

WB, 1986. *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, D.C.: The World Bank.

WFP, 2009. *World Hunger Series: Hunger and Markets*, Rome: The World Food Programme.