

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

AMÍLCAR RODRIGUES AFONSO SANTY

**PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM
GUINÉ-BISSAU – O ACESSO À ALIMENTAÇÃO, UM DIREITO DE TODOS.**

PORTO ALEGRE, RS

2021

AMÍLCAR RODRIGUES AFONSO SANTY

**PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL EM GUINÉ-BISSAU: O ACESSO À ALIMENTAÇÃO, UM
DIREITO DE TODOS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Santy, Amílcar Rodrigues Afonso
Panorama das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em Guiné-Bissau : o acesso à alimentação, um direito de todos / Amílcar Rodrigues Afonso Santy. -- 2021.
132 f.
Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Insegurança alimentar. 3. Direitos humanos à alimentação. 4. Políticas públicas. I. Filippi, Eduardo Ernesto, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

AMÍLCAR RODRIGUES AFONSO SANTY

**PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL EM GUINÉ-BISSAU: O ACESSO À ALIMENTAÇÃO, UM
DIREITO DE TODOS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovado em: Porto Alegre, 16 de março de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
(UFRGS/ PGDR)

Dra. Larissa Bueno Ambrosini
(Secretaria da Agricultura RS)

Profa. Dra. Daniela Dias Kuhn
(PGDR/UFRGS)

Prof. Dr. Eber Pires Marzulo
(PROPUR/UFRGS)

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia ter um ponto sem a valiosa ajuda de algumas pessoas. Primeiro agradeço o meu orientador professor Dr. Eduardo Ernesto Filippi por ser o mestre dedicado e sempre pronto para me auxiliar nas inúmeras vezes que precisei dele, obrigado pelas correções e pela motivação.

Agradeço pelos meus colegas de mestrado e amigos, Ronaldo Botelho que nas horas estavam prontos para me estenderem a mão. Agradeço às pessoas que me ajudaram nas revisões Marcio, sempre me apoiando lado a lado.

E por fim a minha família (Gustavo Rodrigues Santy, Maria Santa Alves Sá, Terezinha Dos Santos, Germano Rodrigues Santy, Inihelder Carvalho, tanto pelo apoio incondicional e por acreditar que o meu sonhoera possível, mesmo de tão longe acreditando no meu potencial e sonhando comigo o meu sonho.

A CAPES e PROPESQ, que garantiram nesses dois anos a minha permanência no referido programa e o suporte financeiro indispensável.

“Os meus heróis são os homens e mulheres humildes que se encontram em todas as comunidades e que lutam contra a pobreza, a doença, o analfabetismo, a falta de escolas, a fome e a violência. Se algum chefe de estado fizer isso, então ele é o meu herói”.

Nelson Mandela Julho de 2000
(discurso de encerramento da XII Conferência sobre SIDA em Durban na África do Sul)

RESUMO

A presente dissertação é resultado da investigação dos processos referentes à Segurança Alimentar e Nutricional em Guiné-Bissau/África, desde a premissa do acesso universal à alimentação, enquanto um direito de todos. O estudo teve por objetivo central identificar as principais referências das políticas públicas no campo da Segurança Alimentar em Guiné-Bissau/África – o como e por quem foram construídas. A problemática desenvolvida neste trabalho evidencia os aspectos do funcionamento destas políticas públicas, seus programas de promoção, o fortalecimento da rede, o acesso ao sistema nacional, seus referenciais históricos para elaboração e os seus desafios futuros. A relevância desta pesquisa está na possibilidade de descrever as políticas públicas em Guiné-Bissau, na perspectiva do acesso a uma alimentação saudável pela população do país, frente à insegurança alimentar. A metodologia de pesquisa é qualitativa, com revisão bibliográfica de tipo exploratória de autores, no que se refere à temática, assim como de sua análise documental. O estudo compreende uma breve contextualização da evolução histórica da Segurança Alimentar no continente africano, com foco no contexto de Guiné-Bissau. O texto aborda ainda a pobreza do cenário africano e suas particularidades, frente à experiência brasileira. O resultado sugere a ausência do Estado no cumprimento de sua responsabilidade, na concretização da Segurança Alimentar e Nutricional enquanto política pública, de sua garantia efetiva para o acesso universal ocorrer – um direito de todos os cidadãos guineenses.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Insegurança Alimentar. Direitos Humanos à Alimentação. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation is the result of the investigation of processes related to Food and Nutritional Security in Guinea-Bissau / Africa, from the premise of universal access to food, as a right for all. The main objective of the study was to identify the main references of public policies in the field of Food Security in Guinea-Bissau / Africa - how and by whom they were built. The problem developed in this work highlights aspects of the functioning of these public policies, their promotion programs, the strengthening of the network, access to the national system, its historical references for elaboration and its future challenges. The relevance of this research is the possibility of strengthening and describing public policies in Guinea-Bissau, from the perspective of access to healthy food by the population of the country, in the face of food insecurity. The research methodology is qualitative, with an exploratory bibliographic review of authors, regarding the theme, as well as their documentary analysis. The study comprises a brief contextualization of the historical evolution of Food Security in the African continent, focusing on the context of Guinea-Bissau. The text also addresses the poverty of the African scenario and its particularities, in the face of the Brazilian experience. The result suggests the absence of the State in the fulfillment of its responsibility, in the realization of Food and Nutrition Security as a public policy, of its effective guarantee for universal access to occur - a right of all Guinean citizens.

Keywords: Food and Nutritional Security. Food Insecurity. Human Rights to Food. Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - 17 ODS ONU Agenda 2030	21
Figura 2 - Fronteiras da Guiné-Bissau.....	40
Figura 3 - Mapa da Distribuição por Regiões e Setores Autônomos de Guiné-Bissau.....	41
Figura 4 - Feira Livre em Guiné-Bissau (2009).	56

LISTAS DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Pessoas Subalimentadas no Mundo (2005-2018).....	28
Tabela 2 - Número de Pessoas Subalimentadas em África (2005- 2017).....	32

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensão dos Quatro Pilares de Segurança Alimentar	26
Quadro 2 - Incidência da pobreza por região em Guiné-Bissau 2019.....	45
Quadro 3-Acordos Internacionais e Regionais Assinados\Direito à Alimentação.....	63
Quadro 4 - Marcos no Direito Humano à Alimentação Adequada 1941-2005	64
Quadro 5 - Instrumentos Promotores da SAN nos Países da CPLP	72

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de pessoas subalimentadas em África (2005-2017).....	33
Gráfico 2 - Número de pessoas subalimentadas em África subsaariana (2005-2017).....	33

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP– Assembleia Nacional Popular

ASEN– Associação das Nações do Sudeste Asiático

AD– Ação Para o Desenvolvimento

ALTERNAG– Associação dos Estudos Alternativos

ARFA– Agência de Regulação e Supervisão de Produtos Farmacêuticos e Alimentares

ANSA– Agência Nacional de Segurança Alimentar

CRVN– Cruz Vermelha Nacional

CAADP– Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura na África

CNSAN– Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CNASA– Comissão Nacional Para a Segurança Alimentar

CDEAO- Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CNSA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CAADP– Programa Abrangente de Desenvolvimento Agrícola da África

CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CISA – Comitê Interministerial para a Segurança Alimentar

CONSAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CPDA – Carta de Política de Desenvolvimento Agrário

CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa

DENARP – Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

DGA – Direção Geral da Agricultura

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

DSSA – Direção de Serviços de Segurança Alimentar

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ERSAN CPLP– Estratégia Regional de Segurança Alimentar e Nutricional no Quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

ESAN– Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional

ESAN CPLP – Estratégia Regional de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FBSAN– Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional

FAIMO– Alta Intensidade de Mão de Obra

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGF (HDI) – Índice Global da Fome
ILAP – Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza
INEC – Instituto Nacional de Estatísticas e Censo da Guiné-Bissau
LOSAN– Lei de Segurança Alimentar e Nutricional
MADR – Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
MAA – Ministério do Ambiente e Agricultura
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MICS – Inquérito de Indicadores Múltiplos
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África ODM
ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OMD – Objetivos de Milênio para Desenvolvimento
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organismo Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAM (WFP) – Programa Alimentar Mundial
PAIGC – Partido Africano de Independência Guiné - Cabo-Verde
PESA– Programa Especial de Segurança Alimentar
PIB – Produto Interno Bruto
PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIDRCP– Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza
PNAN – Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (Guiné-Bissau)
PDDAA– Programa Detalhado de Desenvolvimento da Agricultura em África
PAM– Programa Mundial Para a Alimentação
PAT– Programa de Alimentação do Trabalhador
PDRI– Programa Desenvolvimento Rural Integrado
PFZ– Programa Fome Zero
PRONAE– Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNIA– Plano Nacional de Investimento Agrícola
PRNAF– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PNISA– Plano Nacional de Investimento do Setor Agrícola
PEDSA– Plano Estratégico do Desenvolvimento do Setor Agrário
PNAE– Programa Nacional de Alimentação Escolar

PARP– Plano de Ação Para Redução da Pobreza

PNSA – Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RESSAN-GB – Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau

RGPH – Recenseamento Geral da População e Habitação

SISA– Sistema de Informação Para a Segurança Alimentar

SETRAN – Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN– Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SA – Segurança Alimentar

SWISSAID – Agência de Cooperação Suíça

SADC – Comunidade dos Países da África do Oeste

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

TINIGUENA– Esta Terra é Nossa

UICN– União Internacional para a Conservação da Natureza

VIH / SIDA – Vírus da Imunodeficiência Humana/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1 OBJETIVOS.....	22
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
2.1 O CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	25
2.2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE SAN NO MUNDO.....	27
2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO AFRICANO.....	29
2.4 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUINÉ-BISSAU: ONDE ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS	34
2.5. GUINÉ-BISSAU: UM BREVE CONTEXTO	39
2.5.1 POBREZA E SEGURANÇA ALIMENTAR EM GUINÉ-BISSAU.....	44
2.5.2 DIREITOS HUMANOS E SOBERANIA ALIMENTAR EM GUINÉ-BISSAU.....	55
2.5.3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NA CONSTITUIÇÃO GUINEENSE.....	65
3 SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CPLP: O BRASIL COMO EXEMPLO	70
3.1 O BRASIL COMO REFERÊNCIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	72
3.2 O PROGRAMA FOME ZERO DO BRASIL	75
3.3 O CASO DE CABO-VERDE.....	81
3.4 O CASO DE MOÇAMBIQUE.....	86
4A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA GUINÉ-BISSAU: FUTUROS E DESAFIOS.....	92
4.1 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM GUINÉ-BISSAU	92
4.1.1 O Processo de Formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA).....	99
4.2 A CONSTRUÇÃO DE PLANO NACIONAL DE INVESTIMENTO AGRÍCOLA (PNIA)	100
4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA PRIMEIRA ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA (DENARP I/2005-2008).....	107
4.4 O DENARP II (2011-2015).....	108
4.5A CONSTRUÇÃO DA REDE DA SOCIEDADE CIVIL PARA A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (RESSAN-GB).....	113

4.6 A CARTA DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - CPDA	116
REFERÊNCIAS	124

1. INTRODUÇÃO

O objeto neste trabalho é a SAN, a qual tem sido alvo de grandes preocupações desde o século passado. Um esforço coletivo dos governos e das organizações internacionais é realizado, os quais buscam identificar soluções e apontar caminhos, sendo uma das principais metas dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma agenda prioritária da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2030.

Dessa forma, a SAN se converte em um objetivo público internacional, estratégico e permanente, características que a colocam entre as categorias essenciais para a formulação de políticas públicas nacionais, dentre as possibilidades para um melhor desenvolvimento socioeconômico dos países. (MALUF, 2007, p.16). Nesse sentido, o direito humano à alimentação deve ser garantido, sendo ele uma responsabilidade do Estado e da Sociedade Civil, sobre a qual pesam obrigações frente às normas legais internacionais.

A SAN inscreve-se no campo dos Direitos Humanos (DH), de todo cidadão e cidadã, de estarem seguros em relação aos alimentos e à alimentação saudável, no que se refere à proteção contra a fome e a desnutrição, da prevenção dos males associados, na sua adequada relação social, ambiental e cultural. O direito à alimentação deve ser assegurado através de políticas públicas na área (MALUF, 2007) e, conforme a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional brasileira (2006):

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (CONSEA, 2006. p. 3).

No contexto de Guiné-Bissau/África, universo deste estudo, a situação é de vulnerabilidade social extrema, em sendo este um dos países mais pobres do mundo, onde a população vivencia no cotidiano uma situação de miséria e consequente desnutrição. (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.5). O país enfrenta grandes dificuldades, e a insegurança alimentar é, provavelmente, resultado da falta de aplicação de recursos públicos de estruturação da SAN, como a construção de cantinas escolares, por exemplo.

Nesse sentido, do esforço coletivo, a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Conferência Mundial da Alimentação de 1996 – da qual Guiné-Bissau foi signatária, emergiu uma possibilidade de atenção para esta fragilidade no cenário

africano. Os Estados reafirmaram o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, a uma alimentação adequada, e como um direito essencial de todos não se tornar uma vítima da fome. O compromisso declarado era o de erradicar a fome em todo o seu território nacional, com o objetivo de reduzir à metade o número das pessoas que convive com este problema, e apontava como prazo final o ano de 2015 – entretanto, a situação de países como Guiné-Bissau, de pobreza vulnerável, permanece inalterada atualmente. Ainda que tenha sido firmado que cabe ao estado o papel de promover e de garantir o exercício destes direitos, desde políticas públicas efetivas, assim como na promoção da participação social na jornada, os guineenses não desfrutam amplamente destas ações, bem como em outros países – efeitos das políticas neoliberais de redução do Estado.

Com a Declaração do Milênio, aprovada na Conferência do Milênio, realizada em setembro de 2000, em Nova Iorque, emerge uma maior sensibilidade frente ao tema da SAN para 147 Chefes de Estado e de Governos de 191 países e 22 Organizações Internacionais. Como resolução emerge deste encontro os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), ou oito maneiras de mudar o mundo. É um verdadeiro marco nas relações internacionais acerca da temática, tendo em vista que a Assembleia Geral da ONU tratou de problemas estruturais e permanentes do desenvolvimento global, aplicando metas específicas até 2015, sendo eles: (1) erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) alcançar o ensino primário universal; (3) promover a igualdade de gêneros e o empoderamento da mulher; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater a AIDS, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental e (8) estabelecer parceria mundial pelo desenvolvimento. (ONU, 2000).

Em 2015, após a avaliação dos 8 ODM, uma nova agenda política internacional é referendada, com prazo até 2030, e uma nova fase com redefinição dos objetivos é lançada, os quais serão chamados de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, totalizando dezessete metas (17 ODS). Os três primeiros se relacionam com a SAN diretamente: 1. Erradicação da Pobreza; 2. Fome Zero e Agricultura Sustentável; 3. Saúde e Bem-Estar. Esse contexto histórico evidencia a relevância do tema abordado nesta pesquisa e o reconhecimento pela comunidade internacional da importância fundamental do problema.

O estudo aqui desenvolvido mergulha nestas diretrizes para identificar e verificar as políticas públicas no campo da SAN desenvolvidas em Guiné-Bissau/África, desde o contato do pesquisador com a experiência brasileira na área.

Figura 1 - 17 ODS ONU Agenda 2030



Fonte: Site. ONU

Uma das ações do governo guineense formalizada de alinhamento aos ODM/ONU está apresentada no Documento Estratégico Nacional da Redução da Pobreza - DENARP I (2005) e II (2011). Estes documentos, aqui analisados, demonstram a tentativa de reorientar as políticas públicas com soluções mais duráveis de luta contra a pobreza, quando o país reafirmou o seu compromisso em reduzir a pobreza absoluta e a fome. No entanto, estas iniciativas e ações coordenadas internacionalmente, não alcançaram plenamente êxito – as quais objetivaram fortalecer suas políticas públicas localmente, e promover o acesso universal à Segurança Alimentar e Nutricional no país, enquanto um direito inalienável de todo cidadão.

Apesar dos programas e ações no horizonte da SAN desde o DENARP I/II, a subnutrição em todo território nacional de Guiné-Bissau continua elevada como demonstrará este trabalho – esta seria a causa de parte significativa no total de casos de mortalidade infantil e até mesmo do baixo desenvolvimento socioeconômico do país, dentre outras questões. Essa conjuntura política local e global incide na problemática que orienta este estudo: Como funcionam as políticas públicas e programas de promoção voltados para o fortalecimento de segurança alimentar e nutricional em Guiné-Bissau? O sistema nacional de SAN pode ser considerado acessível a todos?

Nesse processo articulado, em que diversas áreas do conhecimento se cruzam, a escolha do tema e do país tem por foco descrever a SAN em Guiné-Bissau, desde a observação dos seus processos políticos, sociais, econômicos e agroalimentares. Cabe destacar que o continente africano tem se concentrado sobre processos inter-relacionados: pobreza, fome, segurança alimentar, desnutrição, mortalidade infantil, HIV/AIDS, Ebola e Coronavírus. Contudo, estudos de viabilidade de inserção na Agenda Política de elementos qualificados que promovam, fortaleçam e efetivem a SAN em Guiné-Bissau/África é frágil. Desde uma investigação

acadêmica sistemática de revisão documental e bibliográfica do estado da arte no tema se justifica a relevância científica deste trabalho, como instrumento pedagógico crítico do cenário atual no país.

O estudo busca desenvolver a problemática observada no processo conjunto das políticas públicas de Guiné-Bissau quanto a SAN. Dessa forma, a presente dissertação se estrutura em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

Compreendeassim o primeiro ponto uma breve contextualização e evolução histórica dos conceitos de SAN no mundo, o problema no continente africano e no contexto da Guiné-Bissau, tipificando o lugar da temática abordada e seus rumos possíveis.

No segundo momento é estabelecido um exercício de comparação das Políticas Públicas na CPLP com as políticas de SAN realizadas no Brasil, efeito do sucesso do Programa Fome Zero neste país.

O terceiro movimento aborda a problemática frente aos dados pesquisados, a Pobreza, a Segurança Alimentar e Nutricional em Guiné-Bissau, e se propõe a observar os desafios futuros, desde a fragilidade do processo sócio-histórico e cultural no país.

Nesse panorama, o estudo buscacolaborar com o fortalecimento e a efetivação do acesso às políticas públicas pelos guineenses evidenciandoa importância da Segurança Alimentar e Nutricional enquanto um direito humano básico.

1.1 OBJETIVOS

Analisar o Programa Nacional Segurança Alimentar, identificando sua criação ao longo do processo da construção de políticas públicas na Guiné-Bissau. São objetivos específicos neste estudo:

- a) Apresentar a emergência do debate sobre Segurança Alimentar como Direito no contexto mundial e a importância do debate no contexto africano;
- b) Contextualizar Guiné-Bissau e as especificidades no contexto do debate da SAN;
- c) Caracterizar a Programa Nacional Segurança Alimentar, compreendendo seus avanços, limites e desafios.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O caminho metodológico é de natureza qualitativa, por meio de uma pesquisa bibliográfica e análise documental de caráter exploratório (GIL, 2002), com a revisão bibliográfica de autores que tratam da SAN, a fim de identificar os necessários para abordar as questões levantadas e alcançar os objetivos do estudo. Os documentos básicos são os relatórios do Instituto Nacional Estatístico e Censo (INEC, 2011, 2018) com informações referentes aos indicadores socioeconômicos de Guiné-Bissau.

A escolha por este país é na perspectiva de colaborar no debate sobre o continente africano, por questões geoestratégicas, frente aos objetivos da Agenda ONU 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nos países Africanos suas ações de desenvolvimento têm se concentrado sobre os processos relativos à erradicação da pobreza, de acabar com a fome e da vida saudável (ODS 1, 2 e 3). Além de outros problemas estruturais emergentes, como combate ao HIV/AIDS, EBOLA, CORONAVÍRUS e outras doenças. Cabe ressaltar que a consecução da SAN no continente africano passa a formulação de políticas públicas, com participação social e a partir de organismos de diferentes Estados - para tanto são necessárias ações de caráter público com iniciativas da sociedade civil.

Guiné-Bissau é signatária da Declaração do Milênio junto a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), desde setembro de 2000, e comprometeu-se, à semelhança de 190 outros países, a empenhar o esforço da realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Em suma, a realização de seus objetivos constitui hoje um desafio para Guiné-Bissau, e com a revitalização das metas para 2030, o entendimento do processo histórico no país exige estudos que alcancem a crítica necessária para seu progresso e fortalecimento.

A relevância histórica deste estudo no contexto africano, com atenção aos elementos do processo em Guiné-Bissau, surge na cúpula mundial realizada na cidade de Roma, em 13 de novembro de 1996, em que o país assume o compromisso internacional de reduzir o número de pessoas em situação de pobreza extrema e risco nutricional. O governo guineense, com base neste acordo, reorientou a sua política pública para soluções efetivas, através das diretrizes apontadas no Documento Estratégico Nacional da Redução da Pobreza (DENARP) – uma fonte chave neste trabalho. Após a sua ratificação, iniciou-se a sua implementação, em 2000, quando o país reafirmou o seu compromisso em reduzir a pobreza absoluta e a fome, de forma articulada aos ODM/ONU.

O desenho da pesquisa aborda esse acervo documental e as técnicas empregadas para desenvolver a dissertação atravessam as seguintes etapas: Primeiramente foi realizada uma revisão bibliográfica dos dados publicados pelo INEC, no que se refere às condições socioeconômicas de Guiné-Bissau. A segunda etapa analisou o Relatório sobre Agricultura Familiar e Segurança Alimentar, elaborado pela Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) em Portugal (2012). A terceira etapa verificou o relatório da Terceira Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2011). Na quarta etapa, informações referentes ao Documento Estratégico para Avaliação da Pobreza (DENARP I e II), do Estado Nutricional das Crianças e mulheres em Guiné-Bissau (2013), assim como do Relatório do Desenvolvimento Humano no país (2018). Na quinta etapa, foram analisados os relatórios divulgados pela ONU acerca do Estado da Segurança Alimentar e Nutricional Mundial (2019).

De forma complementar, realizou-se uma leitura de documentos em sites oficiais, como o da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Comparadamente foram realizadas as leituras das informações estratégicas que avaliam a SAN e suas diferentes abordagens no Brasil e no mundo, da literatura acadêmica internacional (MALUF, 1994, 2007, 2008; VALENTE, 2002), e da Rede de Soberania Alimentar e Nutricional (RESSAN-GB). Ainda no campo do acesso digital pela internet, foram exploradas redes de contatos pessoais e feitas consultas para levantamentos de estudos e pesquisas sobre assuntos afins.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CONCEITOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO MUNDO – O PROBLEMA EM GUINÉ-BISSAU: ONDE ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS

Neste capítulo será apresentado um breve panorama da evolução histórica do conceito da SAN no mundo. Na segunda parte será apresentado o conceito de SAN adotado neste estudo como referência teórica. A seguir, é descrito o enfoque da SAN construído em Guiné-Bissau, na perspectiva de onde estamos e para onde vamos.

2.1 O CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A segurança alimentar foi conceituada na reunião de Conferência Mundial de Alimentação, realizada em 1974 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação FAO, como sendo a disponibilidade, em todo momento, de reservas mundiais adequadas de alimentos básicos para sustentar a expansão constante de consumo de alimentos e para compensar as flutuações na produção e nos preços (GRASSINETO, p.61, 2013).

Este é o marco histórico em que a AS ingressa na Agenda Política (RUA, 2009) e se destaca enquanto uma questão social de finalidade pública, ingressando no planejamento estratégico de forma permanente de países e organizações internacionais. Essa definição socioeconômica indica a categoria como prioritária na formulação das Políticas Públicas, dentre as opções de desenvolvimento para governos e Estados nacionais.

Para Roberto Grassi Neto (2013, p.62) observa-se ainda que:

Nessa perspectiva, em 1983, a FAO passou a incluir no conceito de garantia de acesso das pessoas vulneráveis às fontes disponíveis reconhecendo a necessidade de equilíbrio entre os fatores 'Procura' e 'Oferta' na equação da segurança alimentar, de tal sorte a assegurar que todas as pessoas em todo momento tenham acesso físico e econômico aos alimentos básicos dos quais necessitam (GRASSI NETO, 2013, p.62)

No avanço da qualificação do conceito, foram constituídos os pilares da SAN, no que tange a disponibilidade, o acesso, a utilização e a estabilidade dos alimentos. Em geral estas são as dimensões da SA, conforme aponta a FAO (2006), as quais estão representadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Dimensão dos Quatro Pilares de Segurança Alimentar

Disponibilidade	Ocorre quando a existência de quantidades suficientes de alimentos em qualidade adequada, abastecidos através da produção interna ou de importações (compreendendo a ajuda alimentar), a disponibilidade é fundamental, pois dela depende a existência de alimentos num dado lugar comunidade, país, região, nesta dimensão é também importante olhar para a questão da distribuição de alimentos.
Acesso	As pessoas podem ter acesso aos alimentos de várias formas: (i) produzindo-os, isto é, desenvolvendo uma agricultura ou pesca de subsistência; (ii) comprando-os nos mercados locais (se as famílias não o puderem produzir os seus alimentos, por exemplo, porque não têm acesso à terra e a outros recursos); (iii) adquirindo-os através de doações, por exemplo, através da ajuda alimentar ou das redes sociais e familiares.
Utilização	Significa a utilização biológica dos alimentos através de uma alimentação adequada, água potável, sanidade e atenção médica, para obter um estado de bem-estar nutricional de forma que se satisfaçam todas as necessidades fisiológicas.
Estabilidade	Ocorre quando uma população possui acesso alimentos em todo momento, para a família lar ou para uma pessoa sendo possível precaver riscos de abastecimento sazonais ou de crises repentinas. Por outro lado, a utilização refere-se ao acesso permanente a uma alimentação adequada e às condições que diminuem o risco de insegurança alimentar e nutricional.

Fonte: Pinto, João. N. (2013, p.12-14).

Maluf (2007) indica que o avanço busca englobar de forma unificada o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional a partir de dois elementos chaves na questão: a disponibilidade de alimentos e a sua qualidade. Alguns recorrem a expressões na língua inglesa para diferenciar a disponibilidade física (*food security* – segurança alimentar) da qualidade dos alimentos, nos termos da inocuidade do seu consumo (*food safety* – segurança do alimento). Isso decorre de o sistema produtivo ter superado as restrições na disponibilidade de bens, no que a importância da SAN passa a se localizar na prevenção dos riscos à saúde do tipo de consumo alimentar adotado pelas populações, se é adequado ou não, desde o ponto de vista nutricional. Maluf (2007) propõe que a SAN seja uma meta comum de ações, programas e políticas públicas, desde que atendam a dois princípios: o direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar. A vinculação a essa diretriz e a intersectorialidade das ações diferenciam esse enfoque dos usos correntes da segurança alimentar por governos, organismos internacionais e representações empresariais vinculadas às grandes corporações e ao Agronegócio. Nesse contexto, importa descrever a evolução histórica do conceito da SAN no mundo.

2.2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE SAN NO MUNDO

Segundo Pinto, (2013, p.9) o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, contemporaneamente, não é o mesmo desde a sua criação nos anos 70. Aborda ainda que o termo é objeto de embates teóricos e assim se desenvolve cada vez mais abrangente. Conforme este articulista, uma possível análise deste processo de evolução histórica da SAN pode ser descrito da seguinte forma:

- a) No contexto da I Guerra Mundial emerge a expressão “segurança alimentar”, sendo utilizada com um significado estritamente ligado à autossuficiência em alimentos no âmbito dos Estados nacionais. A alimentação surge assim como uma questão central no que se refere à capacidade dos países de produzirem os seus próprios alimentos, de evitarem crises de abastecimento provocadas por cercos militares ou boicotes políticos;
- b) A FAO organiza em 1974 a sua primeira Conferência Mundial da Alimentação, da qual resulta um consenso sobre a necessidade de existir uma disponibilidade suficiente de alimentos para alimentar toda a população do globo levando os líderes mundiais a aceitarem, pela primeira vez, a responsabilidade comum de acabar com a fome e com a desnutrição. Em 1979, no contexto de uma crise alimentar mundial, o foco de atenção recaiu sobre os problemas de abastecimento alimentar para assegurar a disponibilidade e a estabilidade dos preços dos alimentos básicos no nível internacional e nacional. É importante identificar que neste contexto os estoques mundiais de alimentos começam a diminuir drasticamente, devido a quebras acentuadas na produção em vários países – entre os quais a União Soviética, a Índia, a China e a Austrália – o que originou subidas abruptas dos preços de cereais em escala global;
- c) Na década de 1980, a percepção de que apenas a disponibilidade alimentar resultante de incrementos na produção agrícola não resolveria os problemas da fome provoca alterações nas dimensões da SAN. Por essa razão, nesse momento a atenção está na questão do acesso aos alimentos pelos grupos mais vulneráveis. Nesta década, trabalhos desenvolvidos pelo economista indiano Amartya Sen – Prêmio Nobel de Economia em 1998 influenciará decisivamente a mudança na direção do pensamento. Amartya Sen apresenta um método alternativo de análise baseado na atribuição dos direitos humanos (*entitlements*) de acesso aos alimentos. A partir da contribuição do economista indiano a produção, a transformação, o comércio e a transferência de recursos básicos para que vivem na extrema pobreza torna um eixo central para o desenvolvimento socioeconômico das populações vulneráveis e fundamento para na formulação de Políticas Públicas.
- d) No início dos anos 90, acrescentam-se outras perspectivas à abordagem da SA, as componentes de nutrição, saúde, cultura, qualidade e inocuidade. Tais perspectivas surgem pelo fato de se compreender que a disponibilidade e acesso ao alimento não são suficientes para garantir uma situação de segurança alimentar. Percebe-se então que a composição e variedade da dieta, assim como a qualidade (química, biológica, física) e inocuidade dos alimentos são também determinantes fundamentais. Com a incorporação das novas perspectivas de saúde e segurança dos alimentos (*food safety*), o foco da abordagem da SAN passa a olhar também para o indivíduo, e não apenas para o contexto nacional ou familiar. Esse foco leva a considerar pelo menos duas questões: (1) a forma como a alimentação é distribuída dentro do agregado familiar, evitando o acesso desigual aos alimentos pelos diferentes membros da família; e (2) a utilização biológica dos alimentos por parte dos indivíduos, levando em consideração a forma como os alimentos são assimilados pelo organismo e transformados em energia necessária para satisfazer as necessidades dietéticas mínimas. (PINTO, 2013, p.10).

Tabela 1 - Número de Pessoas Subalimentadas no Mundo(2005-2018)

	Número de pessoas subalimentadas (millions)					
	2005	2010	2015	2016	2017	2018*
WORLD	947.2	822.3	785.4	796.5	811.7	821.6
AFRICA	196.0	199.8	217.9	234.6	248.6	256.1
África setentrional	9.7	8.5	15.5	16.1	16.5	17.0
África subsahariana	176.7	180.6	202.4	218.5	232.1	239.1
África central	36,2	36,5	37,9	41,1	43,2	44,6
África meridional	3,6	4,2	5,0	5,5	5,4	5,3
África ocidental	33,0	31,9	40,3	45,0	53,7	56,1
África oriental	113.5	118.6	119.3	126.9	129.8	133.1
ASIA SETENTRIONAL	688.6	572.1	518.7	512.3	512.4	513.9
Ásia central	6.5	4.6	3.8	3.8	4.0	4.1
Ásia meridional	339.8	293.1	286.1	278.3	276.4	278.5
Ásia ocidental	19,4	20,1	28,8	30,5	32,7	33,7
Ásia oriental	219,1	178,4	138,1	137,8	138,1	137,0
Ásia sul-oriental	103,8	75,9	61,9	61,9	61,1	60,6
Ásia ocidental y África setentrional	29,1	28,6	44,3	46,6	49,2	50,6
AMÉRICA LATINA E CARIBE	51,1	40,7	39,1	40,4	41,7	42,5
América Latina	42,1	32,6	31,5	32,9	34,0	34,7
América Central	12,4	11,6	10,9	10,6	10,7	11,0
América do Sul	29,6	21,1	20,6	22,2	23,2	23,7
Caribe	9,1	8,0	7,7	7,6	7,7	7,8
OCEANIA	1.8	1.9	2.3	2.4	2.5	2.6

Fonte: FAO (2019, p.9).

Conforme mostra a Tabela 1, quanto à situação de número de pessoas subalimentadas no mundo, o conteúdo deste relatório da FAO sobre o tema, cerca de 821,6 milhões de pessoas passam fome no mundo. Na Ásia, 513,9 milhões, na África 256,1 milhões, na América Latina e no Caribe: 42,5 milhões (ONU, 2019, FAO, 2019, p.9). Outro fato destacado no relatório é o número da insegurança alimentar moderada ou grave para dois bilhões de pessoas (26,4%), de bebês que nasceram abaixo do peso em 20,5 milhões (um em cada sete), de crianças menores de cinco anos afetadas por estatura baixa (baixa estatura para idade) em 148,9 milhões (21,9%), de crianças menores de cinco anos afetadas por “desperdício” (peso baixo em relação à altura) em 49,5 milhões (7,3%) e de crianças com menos de cinco anos que estão acima do peso (alto peso por altura) em 40 milhões (5,9%).

Por fim, o documento chama atenção da situação na África, na qual o continente africano apresenta as maiores taxas de fome do mundo, com índices que continuam crescendo lentamente, mas constantemente em quase todas as sub-regiões. Por fim, o documento chamou atenção para o combate à fome, a insegurança alimentar e a desnutrição em todas as suas formas, e pede ação em duas frentes: (1) Salvaguardar a segurança alimentar e nutricional por meio de políticas econômicas e sociais que ajudem a neutralizar o efeito de desacelerações ou contrações econômicas; (2) Enfrentar as desigualdades existentes em todos os níveis por meio de políticas multissetoriais que possibilitem a erradicação da insegurança alimentar e da desnutrição. (ONU, 2019, FAO, 2019, p.9).

2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO AFRICANO

Nós temos na África a concorrência de três fatores que, quando se sobrepõem, são explosivos: o problema do conflito, o problema das secas prolongadas e o impacto da mudança climática, e o terceiro que é a falta de investimento social dos governos. Conta-se nos dedos de uma mão os países africanos que têm programas de gastos sociais, principalmente gastos sociais com os mais velhos, aposentados rurais, por exemplo, ou programas de merenda escolar ou de transferência de renda tipo bolsa-família (José Graziano da Silva, Diretor-Geral da FAO, 2018, p.1).

Segundo avaliação global sobre segurança alimentar e nutricional (SOFI 2018), a África continua a ser o continente com a maior taxa de desnutrição do mundo: 21% da população se encontram em situação de grave insegurança alimentar. Ou seja, 256 milhões de africanos passaram, em 2017, um ou mais dias sem comer.

É possível derivar que a grave situação de insegurança alimentar afeta particularmente os países mais pobres, sendo causada, sobretudo, pelos conflitos e pelas mudanças climáticas. A falta de formulação de políticas públicas e investimentos sociais dos governos para combater

a fome é outro problema no continente africano, principalmente o que diz respeito ao incentivo na agricultura. (FAO, 2018).

Nesse sentido, para a ONU, a fome é sensivelmente pior onde os sistemas agrícolas são altamente sensíveis à variação de chuvas e temperaturas e esse é o caso de muitos países africanos, como em Guiné-Bissau. Em muitos países da África Oriental e Austral, as condições climáticas adversas causadas pelo El Niño levaram as regiões a um declínio na sua produção agrícola e ao aumento dos preços dos alimentos básicos. A situação econômica e climática melhorou em 2017, mas alguns países continuam sendo afetados pela seca.

Segundo a FAO, o grande problema na África é que a taxa de natalidade é tão alta que para fazer frente a essa situação o continente tem que crescer de 4% a 5% ao ano e a taxa de natalidade na África supera 2%, 3% em muitos países. Então, para poder distribuir o crescimento precisaria crescer o continente ao menos dois pontos acima disso e nenhum país africano tem conseguido isso devido à crise mundial. A crise mundial está a deitar por terra todo o avanço conseguido na África nos anos 90 e no começo dos anos 2000.

Conforme esse relatório da ONU 257 milhões de pessoas passam fome na África. Desse número, 237 milhões estão na África Subsaariana e 20 milhões no norte da África. O mesmo relatório indica que, em comparação com 2015, houve um acréscimo de 34,5 milhões de desnutridos nesse continente, dos quais 32,6 milhões estavam na África Subsaariana e 1,9 milhões no Norte de África. Quase metade desse aumento se deu graças ao aumento de pessoas subnutridas na África Ocidental, enquanto o outro terço é da África Oriental. (ONU, 2019).

Cabe mencionar o segundo relatório das Nações Unidas sobre a situação nos Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) que revela que Angola, Moçambique e Guiné-Bissau estão entre os países africanos onde os choques climáticos foram uma das causas de crises alimentares em 2017¹.

O continente africano possui 54 países, sendo que aproximadamente 80% deles vivem a insegurança e a instabilidade política e social, com precariedade de acessos básicos à saúde, à educação, e à segurança alimentar, deixando assim a população desassistida de direitos que deveriam ser essenciais. Sendo assim, a população sofre com a miséria, a fome, a desnutrição,

¹ Em Moçambique, 30,5% da população vivem em grave situação de insegurança alimentar, ou seja, 8,8 milhões de moçambicanos passam fome. Outro dado preocupante: 51% das mulheres em idade reprodutiva sofrem de anemia. Em 2017, a fome em Moçambique se agravou, sobretudo pela seca, por tempestades e por inundações que caracterizaram os principais choques climáticos que atingiram o país. Com base na realidade desses países africanos de língua portuguesa, pode-se ter uma dimensão do quanto a SAN no contexto africano está longe de ser uma realidade. Esta é uma questão que engloba outros fatores, como a disponibilidade dos alimentos, o acesso aos alimentos e a capacidade de cada país encontrar soluções para se tornar soberano na questão da produção dos alimentos. (FAO, 2018).

com doenças e com o desemprego, e com muitos desastres naturais, pois há duas estações: a das chuvas destruidoras e a das secas, que dizimam animais e plantas. Na parte da saúde os recursos são limitados, causando centenas de mortes por falta de medicamentos básicos, como medicamentos para dor, anestésicos, soros, etc. A precariedade no continente é generalizada, ainda que a África não seja pobre e possua riqueza em recursos naturais.

Desde que o continente africano foi colonizado pelos europeus no século XIX, as nações europeias começaram a explorar de maneira efetiva e o território sofreu saques, principalmente de recursos naturais, sendo que esses recursos poderiam ser usados para o povo africano, e assim, distribuídos para ajudar a resolver essas instabilidades em todas as áreas em que a população sofre com pobreza e a falta de alimentos e medicações.

Dados da FAO indicam que a ausência de uma política articulada para a SAN no continente, a qual tem se agravado, devido às difíceis condições econômicas globais e, em muitos países, pelos conflitos armados e as suas condições climáticas adversas. O crescimento econômico desacelerou em 2016, devido aos baixos preços das commodities, em particular, do petróleo e do minério. A insegurança alimentar piorou nos países afetados por seus conflitos armados, por secas e por inundações, como é o caso dos países da África Austral e Oriental que tiveram impactos importantes pela seca prolongada. (FAO, 2018).

Dessa maneira, segundo a ONU, 237 milhões de pessoas na África Subsaariana sofrem de desnutrição crônica, revelando as limitações dos progressos alcançados nos últimos anos. O agravamento dessa tendência na África estaria relacionado às condições econômicas globais difíceis e ao agravamento das condições ambientais em muitos países, devido aos conflitos e a variabilidade e extremos climáticos, muitas vezes, combinados. (FAO, 2018).

O crescimento econômico desacelerou em 2016 devido aos preços baixos das commodities, em particular para petróleo e minerais. A insegurança alimentar piorou em países afetados por conflitos, muitas vezes exacerbados por secas ou inundações. Por exemplo, na África Meridional e Oriental, muitos países sofreram com a seca (FAO, 2018, p.3).

Na explicação da FAO, no nível regional, a prevalência de déficit de crescimento em crianças menores de cinco anos está diminuindo, mas apenas alguns países estão no caminho certo para atingir a meta global de nutrição para o déficit de crescimento. O número de crianças com excesso de peso abaixo dos cinco anos continua a aumentar e é particularmente elevado na África do Norte e Austral. (FAO, 2018).

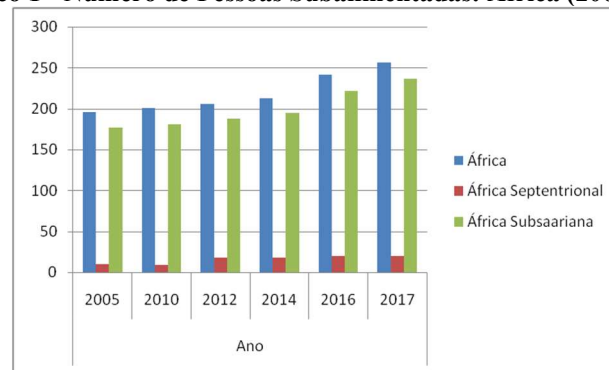
Ainda de acordo com este relatório, o progresso em direção ao cumprimento das metas globais de nutrição da Organização Mundial da Saúde ainda é lento no nível continental, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 - Número de Pessoas Subalimentadas na África (2005- 2017)

Ano	Número de pessoas subalimentadas (valores anuais, milhões)					
	2005	2010	2012	2014	2016	2017
África	196,0	200,2	205,2	212,5	241,3	256,5
África Setentrional	9,7	8,5	17,6	17,8	19,5	20,0
África Subsaariana	176,7	181,0	187,6	194,7	221,9	236,5
África oriental	113,5	119,1	113,3	117,1	129,6	132,2
África Central	36,2	36,5	36,4	36,1	40,8	42,7
África Austral	3,6	4,2	4,2	4,6	5,2	5,4
África Ocidental	33,0	31,9	33,7	36,9	46,3	56,1

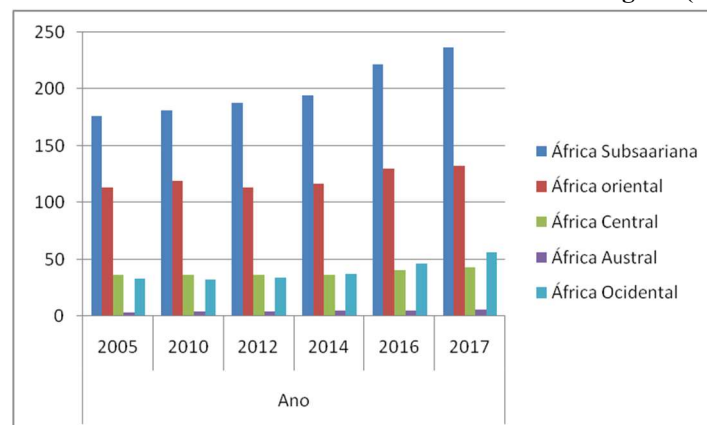
Fonte: FAO (2018).

Conforme mostra Gráfico 1 abaixo, quanto ao número de pessoas subalimentadas no continente, nos países da África Subsaariana aumentou de 181 milhões em 2010 para quase 222 milhões em 2016. Esse aumento de 22, 6 % em seis anos, de acordo com projeções atuais, pode agravar o quadro nas próximas décadas. Isso demonstra a importância e a necessidade da construção de um esforço internacional articulado de programas e ações, desde Políticas Públicas locais, centradas na questão do desenvolvimento socioeconômico, as quais estejam focadas na SAN das populações africanas como um todo. Isso por que a África continua sendo um continente em que a prevalência da desnutrição é mais alta, afetando quase 21 % da sua população – mais de 256 milhões de pessoas. (FAO, 2018).

Gráfico 1 - Número de Pessoas Subalimentadas: África (2005-2017)

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em FAO (2018).

Na descrição deste contexto, quanto ao número de pessoas subalimentadas na África, o gráfico mostra que a África, em geral, continua sendo o continente com a prevalência da desnutrição mais alto, seguida da África setentrional que registra alta em 1,6% em 2012, 17,8% em 2014, 19,5% em 2016 e subiu em 20% em 2017. (FAO, 2018, p.4).

Gráfico 2 - Número de Pessoas Subalimentadas: África/Sub-regiões (2005-2017)

Fonte: Adaptado pelo autor, com base em FAO (2018).

Neste contexto das particularidades e variações por regiões africanas, a África Subsaariana aumentou o número de pessoas subalimentadas entre 2010-2016 em 22,6%, seguida pela África oriental, a qual teve uma alta de 132,2% em 2017. Em relação à África Central, que subiu de 40,8% em 2016 para 42,7% em 2017. Enquanto a África Austral registrou um menor número de pessoas subalimentadas, 5,4% em 2017. Em relação à África Ocidental, onde se localiza Guiné-Bissau, houve uma queda de 33% em 2005, e após subiu para 56,1% em 2017. (FAO, 2018).

Em vista destes aspectos observados, a Conferência Mundial sobre a alimentação, realizada em 1996, na qual cinquenta e quatro países comprometeram-se em envidar esforços no sentido de acabar com a fome no continente africano, ainda persiste um cenário negativo que se avança. Apesar desse compromisso solene expresso na Declaração de Roma, não há sinais significativos de redução da pobreza e da fome nestes territórios. Em suma, a SAN na África ainda está longe de ser uma realidade, enquanto o mundo realiza a modernização na área da agricultura, o continente africano ainda está praticando a agricultura de subsistência.

O potencial das riquezas africanas está comprometido e limitado. Um perigosocírculovicioso conformado pelo baixo investimento, a baixa produtividade e o baixo rendimento no setor agrícola envolve, principalmente: (i) pela diminuição progressiva de terras destinadas a produtos alimentares; (ii) pelo agravamento do déficit alimentar, devido à prática da agricultura de subsistência – que tem um papel vital ao garantir a segurança alimentar das famílias. Os principais obstáculos ao desenvolvimento do setor agrícola são: A falta de produtos agrícolas, incluindo sementes, rede ineficiente de distribuição e transporte, e pouco conhecimento de técnicas. (FAO, 2018). Desse modo, para dar a continuidade, no capítulo seguinte localizamos a SAN em Guiné-Bissau.

2.4 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM GUINÉ-BISSAU: ONDE ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS

O Estado nacional de Guiné-Bissau, com a proclamação da sua independência em 1974, assume ao setor de Agricultura, em sua Constituição, como a base para seu desenvolvimento. E, 47 anos após o fato histórico de sua independência, o país está sem uma perspectiva de modernização do setor agrícola, dentre outras áreas importantes, para seu desempenho socioeconômico ser positivo. O futuro guineense é incerto. Nesse sentido, a SAN em Guiné-Bissau e suas Políticas Públicas deveriam começar pelo combate à fome e à subnutrição. Vencer a fome e a subnutrição já seria um bom passo. O governo tem que construir uma Agenda Política nacional coerente, de promoção e de incentivo agrícola à produção e transformação – o país não pode continuar a importar arroz da China para abastecer o mercado interno.

A condição de pobreza em que ainda vive cerca de 67 por cento de sua população, dos quais cerca de 24 por cento em extrema pobreza, constitui uma forte condicionante econômica para uma grande parte da população poder acessar aos alimentos. Essa dificuldade é acrescida pelo preço elevado dos alimentos, fator gerado pela importação destes com origem em países

industrializados, como Índia e China. A situação de maior insegurança alimentar ocorre nas zonas periféricas das cidades, e cresce nas zonas rurais onde vivem 79 por cento da população. A elevada taxa de pobreza em Guiné-Bissau possui maior incidência na população feminina, sendo que representam 51 por cento dos que vivem na pobreza extrema (menos de US\$2 por dia).

Os índices da desigualdade em Guiné-Bissau são visíveis e a tendência é agravar esse quadro de subalternidade e risco social evidente. Quanto ao aparato público de Estado, incide a dificuldade de os sucessivos governos não obterem êxito no pagamento regular dos funcionários públicos – e o salário da função pública é a fonte de rendimento da grande maioria da população. Os desníveis salariais na esfera privada do mercado de trabalho são grandes e não existe uma política que defina o salário mínimo, sendo assim os salários são baixos e a taxa de desemprego elevada. A maioria da população vive da remessa dos imigrantes, como, Portugal, França, Espanha e Brasil. O rendimento do salário, quando existe, não garante a compra de alimentos, e muitas pessoas realizam apenas uma refeição ao dia, outros ficam sem comer.

Portanto, não se pode falar de Segurança Alimentar e Nutricional enquanto uma Política Pública efetiva em Guiné-Bissau, pois uma grande parcela da população ainda sofre com a fome. Dessa forma, a não aplicação de investimentos no campo dos direitos humanos e o não cumprimento dos acordos internacionais firmados resulta em mazelas profundas. Em áreas estratégicas, como na saúde, educação, saneamento básico e alimentação, a ausência de programas e ações efetivas tem por efeito as precárias condições de vida da população guineense, a qual agoniza – em contraste a outros países como Brasil, em que a saúde, a educação e a alimentação são direitos elementares que se afirmam no avanço democrático do país.

Por consequência da instabilidade política efeito das sucessivas crises governamentais, o país não alcança o sonho presumido por Amílcar Lopes Cabral, que é o desenvolvimento socioeconômico da população guineense. Esta situação é lamentável. A FAO é uma organização disposta a colaborar no enfrentamento das dificuldades de efetivar a SAN no país, com regularidade busca soluções junto aos diferentes governos eleitos. Os governos com esse suporte têm elaborado políticas de promoção em segurança alimentar e nutricional, assim, em 2007 surgiu o Programa Nacional de Segurança Alimentar, para o horizonte de 2011.

Esse programa não chegou a funcionar devido à instabilidade sociopolítica do regime democrático no país. Nesse ano, em menos de 24 horas, foram empossados dois presidentes da república, nomeado um primeiro-ministro, e substituído o vice-presidente da Assembleia

Nacional Popular, ao mesmo tempo em que militares tentavam ocupar instituições estatais. Por muitos anos a vida pública da população foi marcada por crises governamentais, devido a fragilidade do Estado e a não observância dos direitos democráticos – particularmente à submissão ao poder militar em Guiné-Bissau. O brasileiro Dr. José Graziano da Silva, Diretor-Geral da FAO em 2016, observa nesta questão que “a paz é fundamental para a segurança alimentar, assim como a segurança alimentar é fundamental para manter a paz”.

Esse complexo sistema político em Guiné-Bissau desfavorece a consecução das suas políticas locais, conforme aponta o Fórum de Sociedade Civil, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. (FSCSAN, 2017, p. 40). Neste espaço foi identificado que o país há muitos anos convive com o problema da insegurança alimentar, a indisponibilidade de acesso pela população aos alimentos básicos de forma continuada e suficiente, de qualidade diversificada para garantir uma dieta alimentar e nutricional regular. Isso acontece apesar dos esforços de elaboração de estratégias que visam reorganizar o setor agrícola no país, intensificar e impulsionar o seu crescimento econômico e combater a insegurança alimentar através da execução através seguintes programas:

(i) Programa Especial de Segurança Alimentar (PESA 2002); (ii) Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA, 2007), cujo período de implementação era de 2008-2013 e que não foi concretizado, uma vez que não foi aprovado pelo Conselho de Ministros; (iii) Programa Nacional de Investimento Agrícola (PNIA, 2011), como principal instrumento político estratégico no campo da agricultura e segurança alimentar; (iv) Política Nacional de Nutrição (PNU, 2013), que coloca na agenda nacional toda a necessidade de estruturação de ações que visam promover e orientar políticas sobre alimentação e nutrição (FSCSAN, 2017, p.40).

Valente (2002) ao abordar a segurança alimentar situa a questão enquanto responsabilidade do Estado e da Sociedade, a qual deve ser acionada por meio de políticas públicas, e que esta deve garantir o direito à alimentação. Para este ator “o direito à alimentação é um direito do cidadão e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever da sociedade e do estado”. Nesse contexto, a importância de uma política nacional de alimentação e nutrição e das intervenções intersetoriais recai sobre o desenvolvimento infantil, possibilitando um melhor rendimento escolar, redução da evasão, prolongamento do tempo na escola, melhoria da autoestima, dentre outros aspectos.

A questão da SAN é um dos fatores ressaltados pelo CONSEA (2004) como um direito de todos, ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, as quais respeitem a diversidade cultural. É possível perceber

que a prioridade é que as atividades políticas de resolução deste problema possam seguir o conceito de “Sustentabilidade”, no qual as ações deveriam ser socialmente justas, economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis – resguardando as gerações futuras.

A SAN está ameaçada em Guiné-Bissau não apenas pela ausência na formulação de políticas públicas, mas pela instabilidade dos governos no país que não permite uma gestão eficaz e eficiente, no sentido de construir caminhos e meios hábeis que possam radicalmente vencer os desafios de desenvolvimento do país, particularmente, aqueles ligados à luta contra a pobreza e a realização dos ODS/ONU Agenda 2030.

No âmbito internacional os seguintes compromissos foram assumidos pelo governo guineense, de redução da pobreza e da fome vinculados ao combate da insegurança alimentar e nutricional:

(I) Na Conferência dos Chefes de Estados Membros da CILSS, em 1997, em Gâmbia capital Banjul sobre a Segurança Alimentar assumiu o compromisso da necessidade de adotar as políticas que favorecem o investimento em recursos humanos (capacitação), pesquisa, Agricultura e infraestruturas (estradas ao acesso às zonas de produção); (ii) Compromissos com os parceiros, bilateral e multilateral, sobre a implementação dos programas e planos através da política de combate e redução de pobreza e a fome no mundo; (iii) Criação de Secretaria de Estado de Segurança Alimentar. Enquadra-se no compromisso do governo em relação ao objetivo do desenvolvimento do milênio com metas traçadas de redução da fome e realização do direito humano a alimentação (RESSAN-GB, 2016, p.9).

As causas da pobreza e da fome no país são conhecidas, bem como das deficiências em o setor público estabelecer soluções concretas diante das crises que enfrenta. O presente estudo traz este olhar crítico de forma integrada e unidos sistemicamente os atores principais na construção histórica deste processo na questão da Segurança Alimentar e Nutricional. O que significa compreender estas razões e fatores anteriormente expressos neste trabalho, de forma a promover o compromisso destes agentes sociopolíticos e econômicos da sua responsabilidade e atribuições no estabelecimento da soberania alimentar em sua produção e transformação, e de afirmação dos Direitos Humanos à SAN no país. Para que isso possa ser uma realidade, os guineenses são convocados a despertar a sua consciência individual e coletiva, suas atitudes, ações e pensamentos, em relação à elaboração de soluções efetivas para os desafios aqui descritos. (RESSAN-GB, 2016, p.11).

O déficit alimentar em Guiné-Bissau resulta, basicamente, da fragilidade dos sistemas produtivos agrícolas, aliado a inexistência de um setor industrial plenamente ativo, e da ineficiência do mercado local. Essa situação é atenuada com as importações de alimentos essenciais que constituem a grande parte das provisões e a conseqüente disponibilidade da alimentação para os guineenses. A produção nacional de alimentos básicos (arroz, milho, feijão

e tubérculos) não ultrapassa em média 60 por cento das necessidades alimentares nos melhores anos agrícolas. Para analisar a precariedade que compõe o cenário da insegurança alimentar no país é fundamental observar três elementos na economia nacional: **primeiro** o déficit estrutural da produção nacional de alimentos em relação às necessidades de consumo da população; **segundo** a limitada capacidade de gerar divisas pelo Estado para comprar alimentos no mercado internacional; **terceiro** a política alimentar inadequada na gestão das ajudas alimentares.

A SAN é um constante desafio quanto ao acesso pelos guineenses como um direito, pois estas três características acima descritas evidenciam o baixo investimento dos governos na execução de políticas públicas e políticas de desenvolvimento do setor agrícola, ainda que signatários de acordos multilaterais e com auxílio regular de organismos internacionais. Contudo, não existe por parte dos governos no país uma política de incentivo à agricultura, os políticos constituem sua propaganda partidária para obter votos, e quando chegam ao poder a promessa feita durante a campanha eleitoral se torna irrelevante.

Dessa forma o Estado precisa investir nas infraestruturas rurais necessárias para que avance e se obtenha progressos na área da SAN, e que sejam preservadas as relações com os pequenos agricultores, esses que dependem das receitas de venda das castanhas de caju. A Guiné-Bissau é signatária da Declaração de Roma e do Plano de Ação da Conferência Mundial (1996), articulados os seus possíveis progressos aos 8 ODM ONU Agenda 2015, o país está na lista de nações que registra os atrasos praticamente irrecuperáveis. Esse resultado indica ser urgente a tomada de decisão do governo, de forma mais arrojada e firme, para a elaboração de políticas públicas no campo da SAN. (FSCSAN, 2017, p.40).

Esta situação de atraso no desenvolvimento socioeconômico de Guiné-Bissau é o resultado de múltiplas situações de vulnerabilidade que o país experimenta, da seguinte maneira: (i) sucessivas crises políticas e institucionais que dificultam a continuação efetiva das políticas públicas; (ii) Orçamento Geral do Estado (OGE) é altamente dependente da ajuda externa; (iii) Extrema dependência orçamentária do Estado das receitas de exportação do Caju. (FSCSAN, 2017).

Esta situação de fragilidade do país tem por resultado o empobrecimento da população. O país quanto SAN das populações, sobretudo das mais vulneráveis, nas zonas rurais do país, é preocupante e no seu conjunto precário, sendo que a pobreza é, predominantemente, a primeira causa de insegurança alimentar. A precariedade da situação de insegurança alimentar é quase permanente e particularmente acentuada nos meses de julho, agosto e setembro. Existe uma forte sazonalidade no que concerne à dependência dos mercados para o consumo do arroz. Isso por que o setor primário que corresponde à agricultura, pecuária, pesca e floresta constitui na

principal atividade econômica do país, gerando quase 50 por cento do PIB, 93 por cento de exportações e empregando de 83 por cento da população ativa.

Os pequenos agricultores de subsistência (ou agricultores familiares), que se estima corresponderem a 120.000, constituem o essencial da população rural e realizam 90 por cento da produção alimentar. O principal cultivo da produção alimentar é o arroz, seguido dos diferentes tipos de milho (bacil, preto, sorgo e fundo) e por último, as raízes e tubérculos (mandioca, batata doce e inhame). Estes constituem culturas de renda que envolve ainda o cultivo da mancarra (amendoim), feijão, legumes (por mulheres quase exclusivamente) e as frutas (mangas, bananas, citrinos). (FSCAN, 2017).

A cultura de caju, renda principal, fornece rendimentos monetários (pela venda ou troca por arroz importado), permitindo aos agricultores de tipo familiar cobrir em média quase quatro a seis meses de suas necessidades alimentares. A produção de animais (de ciclo curto) apresenta-se como meio de subsistência e de poupança dos agregados familiares contribuindo, dessa forma, para a segurança alimentar destas unidades familiares. Em média, um agricultor de tipo familiar possui entre três a cinco animais, repartidos em uma cabeça de gado bovino, uma a duas cabras e/ou carneiros e dois porcos. (FSCAN, 2017). A criação de gado bovino é da responsabilidade dos homens. O leite e os seus derivados pertencem às mulheres. A criação de pequenos ruminantes e porcos é feita pelos homens e mulheres, porém, a criação de aves é da responsabilidade das mulheres. (FSCAN, 2017). Importa discutir a pobreza e a SAN na Guiné-Bissau, pois muito ainda há para ser feito e o Estado deve construir políticas públicas e medidas que possibilitem e incentivem a produção de alimentos saudáveis e suficientes para a população.

2.5. GUINÉ-BISSAU: UM BREVE CONTEXTO

A fim de examinar a política guineense, optou-se por tecer um breve recorrido geográfico, histórico e econômico na perspectiva da sua divisão física e política. O ponto é constituir o universo do estudo. E para abordar com maior acuidade o tema são retomados os acontecimentos que vão desde o momento de colonização do país até a realização das eleições gerais de 2009.

Geograficamente, a Guiné-Bissau é um pequeno país na costa ocidental da África, situado entre o Senegal ao norte, o Oceano Atlântico a Oeste e Guiné-Conakry a leste e ao sul. O país apresenta um território de com 36.125 mil km² de extensão, é banhado pelo Oceano Atlântico, onde possui mais de 80 ilhas que formam o Arquipélago de Bijagos. De acordo com Semedo (2010), o país possui uma população de 1.8 milhões de habitantes e uma renda per

capita entre US\$ 100-200, conformada por uma grande diversidade étnica, expressa em quase três dezenas de grupos e subgrupos heterogêneos, com culturas e línguas próprias. Os grupos percentualmente mais numerosos são, respectivamente, os Balantas, Fulas, Mandinga, Mandjaco e Papel. (SEMEDO, 2010; ZENI, 2018, p.159).

A distribuição no território guineense destes grupos étnicos incluiu os Manjacos e Papel no norte do país, enquanto os Fulas e Mandingano Leste, e os Balantas concentrados na província central de Oyo. Cerca de metade da população é muçulmana, enquanto a outra metade segue tradições animistas e cristãs. Guiné-Bissau tem estreitos laços econômicos, culturais e históricos com Senegal, Guiné Conakry, Gâmbia e Cabo Verde, com os quais compartilha laços de idioma e uma história conjunta de luta pela independência. (ZENI, 2018; Associação Internacional de Desenvolvimento, 2009). Na Figura 2, uma melhor compreensão deste contexto pode ser observada no mapa geográfico do universo deste estudo:

Figura 2 - Fronteiras da Guiné-Bissau

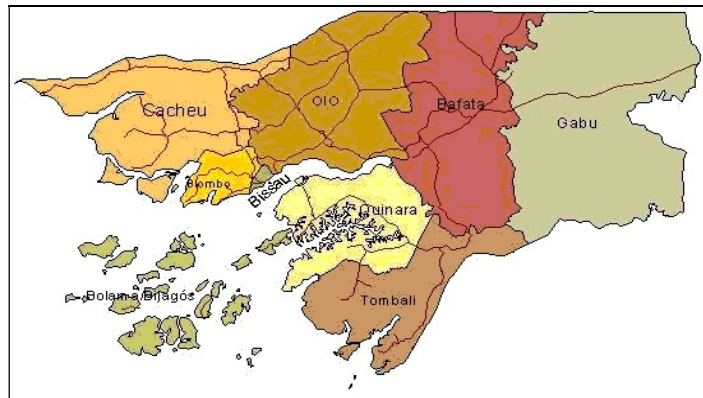


Fonte: www.mapsofworld.com(2014)

A organização administrativa está dividida em oito (oito) regiões e (um) setor autônomo, a saber, as Regiões de Bafatá, Biombo, Bolama/Bijagós, Cacheu, Gabú, Oio, Quinara, Tombali e Setor Autônomo de Bissau, a capital. As regiões estão por sua vez divididas em (36) setores ou municípios (comparado ao caso Brasileiro), e estes em seções, compostas por tabancas (aldeias). A língua oficial no território é o Português, utilizado nos trabalhos administrativos e nas escolas, apesar de a língua veicular ser o Crioulo, que surgiu do contato português – idioma mais falado em toda extensão de Guiné-Bissau.

As regiões e setores (Figura 3) são dirigidos por Comitês de Estado, encabeçados por um Presidente. As administrações regionais e setoriais dispõem de escassos recursos para o seu financiamento, sobretudo materiais e humanos. A tendência observada na pesquisa exploratória aponta certa situação de que, a partir das eleições autárquicas, eventualmente, estas regiões e setores poderão conduzir à implantação de verdadeiros órgãos autônomos, com meios e poderes para promover a desejada planificação e sua respectiva execução, visando a um real desenvolvimento socioeconômico das regiões. (INEC, 2018). Esse movimento de fundamentação da democracia no país é necessário, e decorre dos efeitos dos sucessivos golpes militares em Guiné-Bissau, desde a sua emancipação tardia em 1973. (KOUAWO, MENDY, 1996).

Figura 3 - Mapa da Distribuição por Regiões e Setores Autônomos de Guiné-Bissau



Fonte: www.stat-guineebissau.com (2018).

O contexto histórico da Guiné-Bissau inicia com a chegada dos navegadores portugueses em 1446, quando o explorador português Nuno Tristão navegou a costa ocidental africana. Esse processo de evolução histórica é observado por Augel (2007, p. 53):

Na época das navegações portuguesas o império dos Mandingas começava a desintegrar e, no século XIV, deu origem a diversos estados, mais ou menos autônomos quando a autoridade máxima foi repartida com alguns vassallos que se proclamaram mansas, isto é, reis. Dentre eles, um dos mais importantes era o Mansa de Kaabú, extensa região que ocupava áreas muito além dos limites da atual Guiné-Bissau (AUGEL, 2007, p. 53).

Kaabú e Portugal mantinham relações comerciais alinhadas, as quais eram apoiadas com firmeza pelo rei português Dom João II, sendo que esse território africano se tornou, desta forma, o maior vendedor de escravos do mundo, e com isso, o território Mandinga era preservado. Segundo Augel (2007), a instalação dos portugueses teve fortes repercussões nos

grupos étnicos, devido à subordinação das etnias com menor representação ao trabalho escravo e a cobrança de impostos enviados à coroa portuguesa.

Nesse contexto de insatisfação crescente das tribos com as atividades coloniais, em setembro de 1956, alguns grupos nacionalistas, liderados pelo Engenheiro Agrônomo Amílcar Lopes Cabral criaram em Bissau o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (PAIGC). Visavam estes grupos a independência e consequente construção de um Estado democrático, formado por Guiné-Bissau e Cabo-Verde.

Em 1958, foi criada a União Nacional dos Trabalhadores (UNGT) e iniciou o seu movimento sindical em 03 de agosto de 1959. O fato que marca esse momento decorre da greve dos marinheiros e trabalhadores do porto de Pindjiguiti, os quais reivindicavam melhores condições de trabalho e salários. Essa ação sindical é reprimida pelo aparato militar colonial, resultando na morte de operários e na prisão de grevistas. (AUGEL, 2007, p.61). Os movimentos evoluem nas três décadas seguintes, e em 1973 se realiza a independência de Guiné-Bissau, entretanto, o dilema democrático permaneceria ainda nos anos 80, com a Declaração da Constituição Nacional do país em 1984 e nos anos 90 com as disputas internas das etnias que conduzem a golpes militares e alterações constitucionais, conforme descreve MOE EU (2005, p.73):

As eleições na Guiné-Bissau têm como enquadramento legal a Constituição de 1984 (alterada em 1993 e emendada em 1996) e um código eleitoral composto por 4 leis sobre: 1) recenseamento; 2) eleição da Assembleia Nacional Popular e do Presidente da República; 3) competências da Comissão Nacional de Eleições e; 4) observação eleitoral internacional. Para a eleição presidencial de 2005 o quadro legal inclui a Carta de Transição Política assinada em setembro de 2003 e a sua adenda de março de 2005 (MOE EU, 2005, p.73).

O texto acima demonstra a dificuldade guineense em compor um aparato jurídico efetivo frente aos cenários de disputa da sua política interna. Ainda que Guiné-Bissau tenha estabelecido sua Carta Constitucional em 1984, passariam dez anos até que fossem realizadas suas primeiras eleições multipartidárias em 1994. As emendas à Constituição e os acréscimos à Legislação Eleitoral exemplificam a fragilidade das suas instituições democráticas, o que exige ajustes sistemáticos e a adoção de mecanismos de veto ou censura para afirmar a estabilidade política do país. Nesse sentido:

A Constituição da Guiné Bissau estabelece um regime político semipresidencialista em que o Presidente da República e os 102 deputados da Assembleia Nacional Popular são eleitos por sufrágio direto universal para um mandato de cinco e quatro anos, respectivamente. O Governo deve ser empossado pela Assembleia Nacional Popular, podendo ser destituído por votação favorável de uma moção de censura, detendo o

Presidente poderes para dissolver a Assembleia em casos constitucionalmente previstos, mas a Assembleia ela própria pode ser dissolvida pelo Presidente da República (MOE EU, 2005, p.4).

No que tange ao aparato de estado e suas instituições democráticas, o poder executivo centraliza o campo de ações no país, ainda que seu poder judiciário possua certa independência por garantia constitucional, sendo o legislativo o de maior representação da população com menor força de pressão e incidência na Agenda Política local e regional (RUA, 2009). O processo histórico da transição política em Guiné-Bissau iniciado em 1994 é caracterizado por recorrentes crises, e ainda que o Presidente da República seja eleito para um mandato de cinco anos com 50 por cento dos votos mais um, a maioria não cumpriu seu mandato até o fim.

Dessa maneira, essa transição é marcada por uma profunda instabilidade política, enquanto os países vizinhos, como o Senegal, se haviam tornado independentes em 1960, foi preciso uma longa e feroz guerrilha para Guiné-Bissau alcançar a sua independência em 1974, com poucas estruturas locais fortalecidas para efetivar seus governos. De acordo com o documento do Banco Mundial (2018), cronologicamente o governo no país é exercido por:

João Bernardo Vieira, que tomou o poder em 1980, governou o país durante quase 20 anos, até ser afastado pelo conflito interno de 1998-99. Novos conflitos irromperam em 2003, com o afastamento do presidente Kumba Yala. Deste então, realizaram-se três atos eleitorais- duas eleições legislativas em 2004 e 2008 e uma eleição presidencial em 2005, que levou Vieira de novo à presidência. Todas as eleições foram consideradas razoavelmente livres e justas e a Assembleia Nacional é uma câmara legislativa dinâmica embora altamente polarizada. Mesmo com a realização de eleições geralmente bem sucedidas, a instabilidade tem continuado. Desde 2000 foram nomeados oito Primeiros-ministros para oito governos diferentes- uma média de vigência de apenas cerca de um ano (Associação Internacional de Desenvolvimento/ 2009 *in*ZENI, 2018, p.161).

A consequência deste cenário é a falta de continuidade do gestor público, nas suas variadas instâncias, um panorama sociopolítico complexo de uma estrutura de governo precária. Nesse sentido, cabe destacar que a liberalização política favoreceu, entre outras, a organização da sociedade civil, a expansão da liberdade de imprensa, o surgimento de Organizações Não-Governamentais, associações e sindicatos que contribuem de forma notória para a constituição de uma opinião pública nacional. Esse fator descontínuo dos governos coloca em risco todos os avanços obtidos e deriva negativamente na economia, educação e saúde, afetando ainda mais as condições populacionais de pobreza.

2.5.1 POBREZA E SEGURANÇA ALIMENTAR EM GUINÉ-BISSAU

No contexto econômico, segundo o Relatório Mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano Sustentável de 2019, a Guiné-Bissau está entre os países mais pobres do mundo, classificado em 178º lugar num total de 189 países participantes, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,461. Os dois fatores que contribuem para o baixo IDH da Guiné-Bissau são: a pobreza generalizada, com baixo rendimento monetário e expectativa de vida (48,6 anos), resultante das dificuldades do acesso e da qualidade dos serviços de saúde. Esta situação está correlacionada com a taxa de crescimento populacional de 2,5 por cento e com a taxa de crescimento econômico, que pouco excede em média 3 por cento entre 2000 e 2010. (DENARP, 2011, p.5).

Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP II, 2011, p.21), o índice de analfabetismo dos adultos é estimado em 63,4 por cento. A taxa de analfabetismo feminino é maior, de 76,2 por cento, frente ao masculino de 47,4 por cento, estima-se que este elevado índice pode ser uma das causas da baixa taxa de frequência de crianças e jovens do sexo feminino nas escolas – um dilema cultural. A Guiné-Bissau enfrenta um déficit considerável no fornecimento de eletricidade, por exemplo, estima-se que entre 60 por cento a 80 por cento de todos os agregados na capital Bissau não tem acesso à eletricidade por razões técnicas, mas também devido a questões econômicas. A taxa global de acesso à eletricidade é atualmente inferior a 10 por cento no plano nacional, uma das mais reduzidas na África.

Quanto aos recursos naturais, o país é dotado de solos férteis, elevada pluviosidade e importantes recursos minerais. Destaca-se o país por se localizar em área de produção agroecológica, com abundância de recursos hídricos. Apesar disto, como a capacidade de produção é insuficiente para dar resposta à procura existente por eletricidade, a rede de distribuição e transmissão é inadequada. A escassez de capacidade de produção e a falta de fiabilidade do fornecimento de energia têm raízes de natureza técnica, comercial, financeira, institucional e de políticas estruturais. Além da cultura da produção para exportação do caju, destaca-se ainda a produção de culturas agrícolas de subsistência, incluindo o arroz (o principal alimento do país), sorgo, milho, bananas, e mandioca, o que representa 46 por cento do PIB do país e emprega mais de 80 por cento da mão de obra local. No entanto, a principal cultura de Guiné-Bissau é o caju, que representa mais de 90 por cento das exportações e 17 por cento das receitas do governo. (BANCO MUNDIAL, 2015, p.54, *in* ZENI, 2018, p.159).

Cabe destacar que o país tem inclusive um manancial ainda inexplorado de fosfato, bauxita e petróleo. (ZENI, p.160, 2018). Portanto, a agricultura se comporta como o grande motor da economia de Guiné-Bissau e movimenta uma grande população no cultivo do caju não processado, da pesca e do cultivo do arroz.

Com relação a um dos maiores problemas evidenciados no país está o inchaço do setor público, atualmente com um total estimado em 22.317 funcionários, em que 35 por cento correspondem aos recursos humanos das Forças Armadas. Como resultado, os salários do setor público comprometem cerca de 60 por cento da receita do estado. (BANCO MUNDIAL, p.109-110, 2015, LIGIA, M. DIAS, 2006). O Quadro 2 ilustra a incidência da pobreza por região em Guiné-Bissau.

Quadro 2 - Incidência da pobreza por região em Guiné-Bissau 2019

Regiões	Taxa de pobreza absoluta (inf. 2 \$/dia)
Tombali	69%
Oio	68%
Bolama/ Bijagos	66%
Biombo	60%
Quinara	52%
Cacheu	51%
Guiné-Bissau	40%
Gabú	39%
Bafata	37%
SAB	3%

Fonte: DENARP (2011, P.33)

Os dados de Guiné-Bissau exibem as regiões em seu território com extrema pobreza, de impacto em diferentes áreas, como na falta de energia, de água potável, habitação social, cuidados sanitários, educação, saúde etc. Não é por falta de recursos, ocorre que a política pública interna é precária e a corrupção ativa e passiva utilizam do dinheiro público, e o que seria de uso para serviços sociais essenciais é aplicado para os fins pessoais dos gestores públicos.

A questão socioeconômica da pobreza da maioria da população guineense e de origens ainda em sua condição de colônia portuguesa, e a qual foi agravada nas últimas décadas após o marco histórico e político de independência em Guiné-Bissau, é com certeza o problema central que levou à proposição de ações no campo da SAN no país. Partindo deste contexto, a temática

da pobreza passou a ser debatida com maior frequência no meio acadêmico e instituições multilaterais como a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) e o Banco Mundial (BID/BIRD).

Conforme aponta o Instituto Interamericano para Cooperação na Agricultura (IICA), estas articulações das organizações a pesquisa científica buscam desenvolver soluções de enfrentamento à desigualdade e à pobreza. (IICA, 2012, p.33). Com a proposta em 2000 dos 8 ODM/ONU Agenda 2015, Guiné-Bissau e outros países se comprometeram com estes objetivos e suas metas para o desenvolvimento. Esta agenda comum se relaciona com a vulnerabilidade socioeconômica da população guineense que vive na pobreza extrema. A pobreza neste estudo é entendida enquanto uma situação de privação ou insegurança, a qual impacta a mortalidade infantil, a saúde materna, o controle de doenças como o HIV e a malária etc. Outra dimensão da pobreza crônica que tem por consequência a fome possui relação com a educação no país (ou ausência de educação formal), tornando-se um dos fatores que contribuem para “a perpetuação da pobreza e da indigência.” (IICA, 2012).

A Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, com IDH na 177^a posição em um total de 186 Países (PNUD, 2019). Assim, o país encontra-se entre aqueles no mundo cujo nível de desenvolvimento humano é o mais baixo. O fenômeno da fome e da pobreza em Guiné-Bissau se apresenta como ponto nevrálgico, além de se tratar de um fenômeno multidimensional. A pobreza demonstra as faltas e privações que impedem o ser humano a ascender ao mínimo vital, a satisfazer as necessidades fundamentais de nutrição, de saúde, de educação, de alojamento e de expectativa de vida.

Dessa maneira, a percepção da realidade e do aspecto conceitual da pobreza, no que experimenta a pessoa humana em Guiné-Bissau é entendida, segundo o documento estratégico nacional de redução da pobreza (DENAP I, 2005), “como um fenômeno que produz um estado de grande carência e uma condição de incapacidade de satisfazer as suas necessidades humanas de base em termos de alimentação, roupa, abastecimento em água potável, habitação, saneamento básico, cuidados primários de saúde e educação.” (GUINÉ-BISSAU, 2010, p.12; *in* ZENI, 2018, p.154).

Nessa lógica, a pobreza é também uma limitação da possibilidade de escolha, de incapacidade para as populações de se beneficiarem das oportunidades que lhes permitem viver em condições decentes, de liberdade e de dignidade. A pobreza, sobretudo extrema, em matéria de saúde, faz com que a maioria da população não tenha acesso ou o seu acesso é reduzido a cuidados de saúde. Outro elemento neste contexto institucional é a qualidade baixa do

atendimento, em razão de equipamentos precários pela infraestrutura deficiente, a par de uma fraca capacidade de gestão. O efeito da relação entre estas variáveis é prejudicial na execução das políticas públicas, seus programas e ações de combate à fome, doenças, entre outras mazelas sociais. Um dos resultados desta limitação ao ser humano é que Guiné-Bissau enfrenta momentos críticos quanto à promoção do seu desenvolvimento socioeconômico, em particular, no que diz respeito às áreas que envolvem a inclusão e equidade em sociedade.

Em termos da distribuição geográfica da pobreza em Guiné-Bissau, deve-se mencionar que a maior concentração está na área rural. Em relação às taxas, estima-se que a capital Bissau, entre 62,6% em Biombo e Bolama e 79,6% em Oio e a proporção da população que dispõe de menos de dois dólares estadunidenses por dia em 2002 era de 51,6% em Bissau, contra 69,1% nas outras regiões do país. A capital Bissau é aquela que mais contribuiu para o fenômeno da pobreza no país, devido à sua importância demográfica.

Analisando a pobreza do ponto de vista espacial, outra informação que chama a atenção é a maior concentração deste fenômeno nas áreas rurais dos países. Pela carência de infraestrutura e acesso a bens e serviços de uso coletivo, já disseminado na maioria dos centros urbanos, as populações rurais apresentam-se mais suscetíveis e fragilizadas no que diz respeito à pobreza e inseguranças que esta carrega. (IICA, 2012, p.34).

Na perspectiva do Banco Mundial (2015, p.22), a maior quota de ajuda na Guiné-Bissau tem como destino os setores de educação e infraestruturas, seguidos da saúde. Alguns pontos como a agricultura, a paz e a segurança são considerados críticos para o alcance dos ODM e ODS ONU, assim como a melhoria dos serviços prestados pelos profissionais envolvidos nos programas e ações. Principalmente no setor público, do governo no executivo, de forma a promover o crescimento do país no longo prazo. A despesa nestas áreas é crítica para a formação de gestores públicos capacitados e qualificados para lidar com as demandas todas e com atenção a SAN da população em risco social e no setor privado – esse que é esperado um aumento da produtividade em Guiné-Bissau que seja constante.

Os efeitos nos agricultores das colheitas fracas de caju têm sido devastadores. E atingiram de forma desproporcional os pobres, uma vez que os preços agrícolas recuaram em 59 por cento, somente em 2013. Os termos de troca entre o caju e o arroz também se deterioraram. Com a queda dos preços agrícolas, 1 kg de arroz foi trocado por 3 kg de castanha de caju em 2013, uma depreciação significativa face à taxa de câmbio 1:1 registrada em 2011. Conseqüentemente, a insegurança alimentar guineense aumentou. Um inquérito sobre a SAN conduzido pelo Programa Alimentar Mundial descobriu que a percentagem de população rural

que enfrenta insegurança alimentar severa aumentou de 20 por cento em 2011 para 40 por cento em 2013 – 260.000 pessoas. (GUINÉ-BISSAU, 2010).

A balança de pagamentos do país é dominada por exportações de caju e as importações, especialmente por alimentos e combustíveis. Outros influxos incluem volumes consideráveis de remessas e apoio dos doadores. A economia é aberta, com as exportações e importações por via terrestre e marítima a corresponderem a mais de 70 por cento do PIB; no entanto, a abertura do lado das importações reflete o nível de necessidades, assim como as políticas empreendidas. A Guiné-Bissau tem uma grande exportação, a castanha de caju, e um grande destino, a Índia, onde as castanhas em bruto são processadas para o consumo local e reexportadas para outros mercados Asiáticos e, ou de mercados desenvolvidos. As receitas de exportação, em conjunto com as remessas (estimadas entre 7 a 8 por cento do PIB em anos recentes), e fluxos de doadores, permitem à Guiné-Bissau importar combustíveis e alimentos, sendo que estes dois equivalem a cerca de 60 por cento das importações totais – embora uma parte tenha variado consideravelmente com as recentes variações nos preços mundiais tanto do petróleo e trigos, como de materiais de construção (e.g., cimentos) e bens manufaturados, especialmente carros. (WORLD BANK, 2015, p.28).

O Investimento Direto Estrangeiro tem sido relativamente reduzido, situado em cerca de 2 por cento do PIB ao longo dos últimos dez anos. (WORLD BANK, 2015, p.28). Nesse sentido, segundo o Banco Mundial os padrões de comércio dos guineenses relevam a fragilidade do desenvolvimento externo: uma elevada dependência de uma única exportação, e uma susceptibilidade elevada a choques dos preços internacionais. Do lado das exportações, os termos de troca da Guiné-Bissau são dominados pelos preços do caju. Os choques nos preços do caju (os choques em termos de quantidade são mais raros) têm um efeito considerável na balança corrente. Observando que a maioria da população está empregue no setor do caju, tais choques têm um efeito considerável na inflação, uma vez que as receitas mais elevadas do caju colocam pressão nos preços locais. Adicionalmente, os choques de termos de troca traduzem-se rapidamente no aumento do nível de pobreza e de insegurança alimentar; no caso de um choque adverso, os agricultores pobres lutam para conseguirem juntar os recursos necessários – através de dinheiro ou troca direta para adquirirem arroz. A falta de diversificação das exportações é um risco grande para a Guiné-Bissau e para os pobres em particular. (WORLD BANK, 2015, p.28).

A inflação no país é relativamente reduzida, particularmente devido à filiação de Guiné-Bissau na zona do Franco (CFA). Ao entrar na União Monetária e Económica da África Ocidental (UEMOA) e na zona do CFA, as autoridades da Guiné-Bissau adotaram efetivamente

um conjunto de instituições modernas para conduzir a política monetária e de taxa de câmbio. No centro encontra-se o Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO), que busca aplicar uma política monetária cautelosa a nível regional focada particularmente em manter a consistência do acordo de paridade (PEG) com o Euro. Neste contexto, o financiamento monetário do déficit orçamental não é uma opção para a Guiné-Bissau. Como resultado, na Zona CFAF e na Guiné-Bissau, têm-se registrado uma inflação reduzida e estável, embora a Guiné-Bissau permaneça vulnerável à inflação nas importações. Ser membro da união monetária também significa que a competitividade externa não pode ser expandida através de políticas cambiais. O aumento da produtividade é por isso a chave para impulsionar a competitividade e os salários reais. (WORLD BANK, 2015, p.28).

É de amplo conhecimento e chama a atenção o fato de que a maioria dos segmentos da economia guineense é informal. Dos 20 por cento da força laboral que não estão empregados na agricultura, a maioria está em serviços, e majoritariamente em pequenas atividades informais, como microempresas ou de autoemprego (autônomos), no comércio e nos transportes. Apenas uma pequena fração da força laboral, cerca de 10% por cento, que representa o trabalho assalariado, sendo metade em pequenos serviços urbanos e metade no setor público. (WORLD BANK, 2015, p.28).

Amá nutrição é uma preocupação e a insegurança alimentar subiu como consequência do golpe de 2012 em Guiné-Bissau. Os elevados níveis da pobreza como é visível resultam nas mazelas como no caso da má nutrição da maioria da população. O arroz é o principal alimento e muitas famílias em Guiné-Bissau lutam para complementar a sua dieta com outros alimentos mais nutritivos. No caso das campanhas (plantios e colheitas) pobres de caju, a segurança alimentar torna-se uma preocupação séria, conforme verificado em 2012 e 2013, quando os doadores intervieram com ajuda alimentar, uma vez que várias famílias não conseguiam reunir os recursos para adquirir arroz. Isto é pouco usual para um território como o de Guiné-Bissau, que dispõe de terras férteis e não vivencia recentemente grandes choques naturais, tais como secas. O aumento do rendimento das famílias, através de campanhas de caju que organizem melhor os mercados locais e melhorias nas políticas de redistribuição, tais como impostos mais reduzidos sobre o caju, e diversificação para outras atividades, incluindo o cultivo de arroz, será crucial para enfrentar a ameaça crônica de insegurança alimentar no país.

Maluf (2000) contribui quando reflete sobre esses problemas, em que a pobreza ocupa um lugar determinante na questão da SAN, isto é, que a impossibilidade de acesso regular a uma alimentação adequada, origina os fenômenos da fome e da desnutrição. Assim, as políticas, programas e ações em SAN têm que ser capazes de apoiar estratégias de desenvolvimento de

médio e longo prazo. Na direção indicada, programamos instrumentos de transferência de renda e de alimentos com natureza suplementar ou emergencial, para fazer frente às carências imediatas geradas pela pobreza. Outras fontes de insegurança alimentar causadoras de situações emergenciais são a ocorrência de guerras e conflitos armados e os embargos impostos aos países, e também, nestes casos, os segmentos mais pobres são os mais fortemente afetados.

Para Maluf os países em desenvolvimento apresentam certas características no que tange a extrema pobreza e a fome: (I) concentração de renda elevada, (ii) níveis crescentes de pobreza urbana e (iii) incidência decrescente da pobreza rural – ainda que o meio rural apresente os índices mais elevados. Estes pontos se acentuam mais rapidamente na América Latina, em relação à África e Ásia. A redução no número absoluto de pobres em zonas rurais se dá em função principalmente da migração rural-urbana. A fome, consequência da pobreza, afeta, desde logo, a população rural, onde se localizam cerca de 3/4 do total de subnutridos do mundo, porém, o fenômeno da urbanização estende essa situação às cidades. (MALUF, 2000).

Como indica Maluf (2000), ao observar o espaço urbano, além das iniciativas relativas às oportunidades de trabalho e à geração de renda, as políticas e programas em SAN envolvem um conjunto variado de ações, tanto no sentido de enfrentar carências nutricionais como no de assegurar a qualidade dos alimentos e de tornar mais saudáveis os hábitos alimentares da população de risco. A pobreza rural e a fome nos campos e o êxodo resultam, em grande medida, da falência da atividade produtiva rural de pequena e média dimensão, com destaque à produção agrícola, ao que se somam outros fatores. As rendas não agrícolas rurais ou urbanas, que integram a reprodução das famílias rurais, e podem dar importante contribuição para os que dispõem de recursos para desenvolvê-las (turismo rural, artesanato, trabalho qualificado, etc.). (MALUF, 2000).

Porém, frequentemente, elas se constituem em fonte precária de recursos alternativos (ocupações de baixa remuneração). Outra questão que soma na questão de abandono do campo rumo à cidade é das expectativas futuras dos jovens filhos dos agricultores, elemento chave para qualquer estratégia voltada às famílias rurais. Por outro lado, as transferências de renda pela extensão de direitos sociais ao campo (Previdência Rural) podem retirar da pobreza famílias rurais afetadas pelo êxodo dos mais jovens. (MALUF, 2000, p.9).

Na visão do IICA (2012, p.34), para além do conceito de pobreza baseado nas condições materiais, existem ainda definições mais amplas, as quais levam em conta não apenas as características baseadas no nível de rendimento ou padrão de consumo. Isso possibilita a uma visão da pobreza como a falta de capacidades humanas básicas que antecedem a análise do rendimento corrente, como a taxa alta de analfabetismo, pela má nutrição crescente, pela

mortalidade infantil elevada, pela esperança de vida reduzida, pela falta de acesso a serviços e infraestruturas básicas necessárias (saneamento básico, água potável, energia, comunicações). O acesso universal aos bens e serviços de uso coletivo, enquanto um direito humano inalienável à condição dos cidadãos, é sua incapacidade de exercer plenamente a sua cidadania.

Desse modo, no caso da Guiné-Bissau a carência e debilidade estatal fizeram com que o país passasse por momento difícil em sua história política, voltando-se à reformulação e reorientação dos rumos das políticas públicas e de estratégias que alavancaram as novas metas das suas instituições democráticas. Essa recondução estatal para suplantar problemas sociais (educação, saúde), econômicos e políticos foi estruturada nos Documentos da Estratégia Nacional da Redução da Pobreza (DENARPI e II), como uma das grandes prioridades do governo combater a pobreza.

Em Guiné-Bissau, a maioria da população vive uma condição precária, sem poder acessar aos alimentos mínimos, muitos não têm eletricidade ou água potável, uma rede de saúde pública favorável, ou uma educação de qualidade e os serviços de saneamento são, frequentemente, de péssima qualidade – nestes cenários ocorre em níveis de pobreza extrema nas áreas rurais. As pessoas mais expostas à fome e à insegurança alimentar estão frequentemente envolvidas de forma direta na produção de alimentos. A técnica usada pelas populações de cultivo das terras envolve a criação de animais, a pesca e a caça, e fazem o que podem para fornecer alimentos às suas famílias ou para ganhar dinheiro nos mercados de produtos locais. Desse modo, muitos não têm terrenos próprios e trabalham para obter dinheiro o suficiente para viver. O trabalho é sazonal e a família tem que se deslocar ou separar para garantir sua subsistência, torna-se difícil e complicado poupar dinheiro para situações de emergência, mesmo quando há alimentos suficientes. A ameaça da fome está sempre presente. A agricultura familiar, e até mesmo nômade, produz uma pequena quantidade de alimentos, sendo que boa parte da população não produz porque não tem acesso a terras e os meios para cultivá-la.

A cidade de Bissau cresce constantemente à medida que as cidades cresçam e mais pessoas migrem das zonas rurais para as zonas urbanas, em busca de melhores condições de vida. A fome e o acesso aos alimentos nas cidades são, portanto, questões de crescente importância. Nesse sentido, a pobreza continua afetando milhões de pessoas, e agravada pelo constante aumento do desemprego. Na África, por exemplo, a globalização das tecnologias e a entrada de grandes empresas estrangeiras, diminuiriam drasticamente a necessidade das forças de trabalho, sobretudo nas indústrias com alto nível tecnológico:

A insegurança alimentar e nutricional e a pobreza estão estreitamente ligadas e constituem um círculo vicioso. A fome eterniza a pobreza porque impede as pessoas de desenvolverem o seu potencial e de contribuir para o progresso da sua sociedade. A fome torna as pessoas mais vulneráveis às doenças, torna-as fracas e letárgicas, e reduz a sua capacidade de trabalho e de providenciar os meios de subsistência da sua família(FSCSAN, 2017, p.6).

Conti (2009, p.15) desenvolve a ideia de que a pobreza absoluta ocorre quando, por falta ou insuficiência de renda, as pessoas são privadas do acesso aos meios básicos como alimentação, saúde, habitação, vestuário, educação, transporte e segurança – para que o possam viver com dignidade. Mas também há o que comumente se chama de pobreza relativa, que seria a medida pela média geral do nível de vida da população como um todo. Nesse sentido, o autor explana que a fome é definida como um conjunto de sensações provocadas pela privação de nutrientes que incitam a pessoa a procurar os alimentos e que cessam com a sua ingestão. Ela ocorre quando as pessoas não conseguem obter alimentação diária em quantidade e qualidade suficientes para suprir as necessidades de energia requeridas para a manutenção de seu organismo, considerando suas várias atividades físicas normais os casos extremos de fome são também chamados de miséria e penúria. (CONTI, 2009, p.15).

A pobreza é também uma limitação da possibilidade de escolha, afetando a liberdade dos indivíduos, diante da incapacidade das populações em se beneficiar com as oportunidades que lhes permitiriam viver em condições decentes. A pobreza, sobretudo extrema, priva as populações das possibilidades de uma vida harmônica frente às ameaças da fome, das doenças e catástrofes ambientais. Para Sen (1981, p. 24), “viver na pobreza pode ser triste, mas magoar o ser é prejudicial à sociedade, criando problemas aos que não são pobres”, e ao que parece, seria isso uma verdadeira tragédia – por vezes a redução dos seres humanos a suas posses é um dilema moral contemporâneo. Isso leva outra questão: o conceito da pobreza deve relacionar-se, em primeiro apenas com os interesses dos pobres, em segundo apenas com os dos que não são pobres, em terceiro tanto com os dos pobres como com os que não são pobres.

A pobreza é entendida para Sen (1981) como a privação de capacitações básicas que não se restringe à insuficiência de renda. A relevância deste conceito demonstra a necessidade de mudar o alvo do desenvolvimento, passando dos meios (distribuição de recursos) para os fins (alcance de realizações ou funcionamentos) com foco no que as pessoas valorizam socialmente. Mesmo que seja importante diferenciar os conceitos da pobreza, como a privação de capacitações de baixo nível de renda, ambos devem se relacionar, tendo em vista que a renda é um meio importante para a obtenção das capacitações. (SEN, 2000).

No caso de Guiné-Bissau, a pobreza pode ser classificada como privação de capacidades básicas, nessa perspectiva, e as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas, dada a oportunidade na conformação do seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. Em suma, o Estado e a Sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. Uma questão urgente é a coordenação de ações entre Estado e Sociedade, significando a participação social na formulação e execução de políticas públicas em todo território nacional. O país tem um alto índice de analfabetismo e crescimento demográfico alarmante, e a incidência da pobreza se torna ainda preocupante – na qual a maioria da população vive com menos de um dólar por dia.

Desse modo a pobreza é um fenômeno que pode ser definido como um estado de grande carência e uma condição de incapacidade das pessoas para satisfazer as suas necessidades básicas, os cuidados primários (DENARP II, 2011). Como Guiné-Bissau mantém seu IDH na posição 177º em 2019, mantendo a classificação do ano anterior, é pouco provável que atinja qualquer um dos 17 ODS ONU até 2030, a exemplo dos 8 ODM Agenda 2015. Inclusive, devido aos resultados fracos ou mesmo as deteriorações atuais, no que se refere à pobreza, nutrição, educação primária, equidade de gênero, saúde, e acesso a serviços básicos. Ainda que os fluxos auxiliares para o setor da educação duplicassem de 2009 (US\$ 9,1 milhões) até 2010 (US\$ 18,4 milhões), e ainda que tenham caído em 2012.

Os doadores que lideram o apoio ao setor de educação em Guiné-Bissau são Portugal, o Banco Mundial, Espanha e França. O Banco Mundial (2015, p.124) indica ainda que o setor de infraestrutura é financiado principalmente por doadores multilaterais, especialmente a União Europeia (UE) e o próprio Banco Mundial. A ajuda ao setor da infraestrutura atingiu o pico em 2007 dos grandes desembolsos efetuados pela UE para suportar a construção de duas pontes ao longo da principal estrada que liga a Guiné-Bissau ao Senegal, assim como para manutenção desta estrada. Em 2009, o fluxo de ajuda para este setor correspondeu a 13,2 por cento total da ajuda, mas começou a decrescer em 2010 devido à instabilidade política e abrandamento econômico global. O apoio ao setor das infraestruturas retomou novamente em 2011, aumentando de US\$ 5,8 milhões para US\$ 8,9 milhões, e decresceu ligeiramente em 2012 para US\$ 8,5 milhões. (WORLD BANK, 2015, p.30).

Por fim entre os principais problemas de Guiné-Bissau está a carência de energia: não há eletricidade em boa parte do país e, mesmo na capital Bissau, poucos locais possuem iluminação à noite. O país sofre com grande desnutrição e falta de alimentos básicos nas quais ajudariam a saúde da população e reduziria muitas doenças, nesse sentido a melhoria da questão do déficit energético, o qual dificulta a atividade produtiva e contribui para a extrema pobreza

da população. A pobreza é tanto uma causa como uma consequência da insegurança alimentar e nutricional, existe provavelmente uma correlação entre estas variáveis, que neste estudo primeiro não alcançamos avaliar com profundidade. As pessoas pobres têm dificuldade de acesso aos recursos como terra, água e sementes, dentre outros já descritos, ou mesmo acesso a mercados onde se possam comprar e vender os alimentos. Essa falta de acesso aos recursos leva as populações a uma situação precária, da qual não conseguem sair, pois não lhes são dadas as oportunidades para subsistirem pelos seus próprios meios. (PINTO, 2013, p.32).

A maior causa desta situação são os problemas estruturais que afetam as sociedades e as economias dos países africanos como Guiné-Bissau, pelo que se justifica discutir e desenvolver políticas públicas que enfrentem o problema e sejam condizentes com a melhoria das condições de vida de toda a população. Contudo, é importante perceber qual a abordagem da pobreza que utilizamos na definição das políticas públicas.

A pobreza é um fenômeno complexo e por isso a forma como se aborda esse problema tem evoluído para considerar outras dimensões fundamentais. Hoje tem sido argumentado que a pobreza deve ser vista mais além do que a mera insuficiência de rendimentos. Para ultrapassar a pobreza é necessário, sobretudo, remover as fontes de privação das pessoas e famílias, como o seja, acesso a recursos, serviços de saúde e educação, saneamento, pouca longevidade, negação de direitos, entre outros. Para isso é fundamental dar atenção ao aumento das capacidades das pessoas e famílias para remover essas privações. A criação de oportunidades reais para que as pessoas possam realizar seus funcionamentos e tornarem-se agentes participantes das ações econômicas, políticas, sociais ou culturais da sociedade, ou seja, tornarem-se autores dos seus próprios processos de desenvolvimento, deve ser um ingrediente central da luta contra a pobreza. (SEN, 1992; PINTO, 2013, p.32).

Nesta abordagem o foco centra-se naquilo que as pessoas podem fazer (meios) para alcançar as suas realizações (fins), sendo a capacidade definida pelas oportunidades reais existentes. A qualidade de vida ou bem-estar humano é representada pelas realizações individuais que as pessoas consideram importantes e valiosas, as quais derivam da sua capacidade para se autorrealizar, autogestionar.

Conforme sublinhado pelo Banco Mundial (2015, p. 194), “o preço do arroz não é adequado para enfrentar a insegurança alimentar”. Como consequência da colheita precária de caju em 2013, a insegurança alimentar e a fome aumentaram em Guiné-Bissau até 2017. O preço do arroz é frequentemente responsabilizado por este fenômeno, argumentando que o preço mais reduzido do arroz melhoraria os termos de troca direta para os agricultores mais

pobres de caju. Embora isto seja verdade, também pioraria os termos de troca dos agricultores locais de arroz, que também são pobres.

O Estado tem que investir na produção de arroz, porque esse arroz irá aumentar a segurança alimentar para os cultivadores de arroz. Desse modo, em uma economia fechada, o aumento da produção resultaria em um preço mais reduzido, sem piorar a situação dos produtores. No entanto, Guiné-Bissau é uma economia aberta e o preço do arroz é providenciado externamente com base no preço internacional, significando que este preço não responde ao aumento da procura.

Tendo em vista os aspectos observados, as principais causas do processo histórico de insegurança alimentar em Guiné-Bissau: a baixa produção de alimentos a nível interno; dificuldade de acesso a alimentos, tanto pelos baixos níveis de renda das famílias, como pelo elevado preço dos alimentos nos mercados; dificuldade de acesso a recursos para a produção de alimentos (terra, insumos, sementes, ferramentas, apoio técnico); debilidade do Estado em prover acesso e tratamentos à saúde dos indivíduos; problemas no abastecimento de energia elétrica; de fornecimento de água potável; de boas condições para o saneamento básico; de serviços adequados em educação à população vulnerável.

Portanto, é urgente o planeamento, a elaboração articulada, a execução e o monitoramento e avaliação de políticas públicas com a participação social, com ações coordenadas entre órgãos públicos e empresas privadas, OIS, e Organizações da Sociedade Civil local, viando o desenvolvimento da capacidade estatal guineense para responder a estes desafios que se apresentam ciclicamente. O controle social dos governos igualmente deve se estabelecer, coibindo e dissolvendo a corrupção ainda existente, melhorando as condições favoráveis de promoção dos ODS ONU e suas metas para o continente africano.

2.5.2 DIREITOS HUMANOS E SOBERANIA ALIMENTAR EM GUINÉ-BISSAU

A agricultura é o pilar da economia de Guiné-Bissau e a fonte de rendimento para 85% da população, representando 62 por cento do PIB, o maior empregador da economia nacional com 65% do emprego total, sendo um fator influente nos níveis da pobreza. O arroz, base da alimentação dos guineenses, apresenta-se como predominante nas culturas alimentares, sendo de extrema importância para a SAN no país.

Guiné-Bissau é um país rico em biodiversidade que conta com uma variada gama de produtos agroflorestais de cores e sabores de valor nutricional inigualável. Das matas nativas é extraído sazonalmente o fole, o madiple, a miséria, a farroba, a cabaceira, o veludo, o inhame

do mato, a tifa, a manfafa, o óleo de palma, o chabéu, dentre vários outros produtos que se complementam e fornecem os nutrientes essenciais para assegurar uma alimentação variada e equilibrada. (FSCAN, 2017).

Segundo o Fórum Sociedade Civil Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2017), como se não bastasse a grande riqueza de produtos silvícolas, os guineenses são anualmente abençoados com três a quatro meses de chuvas abundantes e generosas, que tornam os solos férteis e propensos ao cultivo de uma grande diversidade de produtos, entre os quais milhos, milhetos, tubérculos como a batata-doce e o inhame, leguminosos e oleaginosos como o feijão e a mancarra, legumes e frutas variadas.

Figura 4 - Feira Livre em Guiné-Bissau (2009).



Fonte: <https://www.plataformamedia.com/pt-pt/>.

A Soberania Alimentar é um conceito de importância fundamental para a garantia do direito humano à alimentação adequada e das práticas necessárias em segurança alimentar e nutricional, e relaciona-se a SA como direito dos povos em decidir sobre o que se produz e consome. Desta forma, segundo Abrandh (2013, p.12) importa à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos e adequados à cultura local – assim como em estratégias sociais justas, economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis na produção dos alimentos.

O conceito de Soberania Alimentar é relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno. Remete-se ainda à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e biodiversidade agrícola, além da valorização da cultura e hábitos alimentares de diversas populações. O conceito surgiu durante a década de 90 como resposta dos movimentos sociais camponeses às políticas agrícolas neoliberais

desenvolvidas em todo o mundo. Mais especificamente, o conceito foi criado em 1996 em reação à Cúpula Mundial da Alimentação.

No entendimento desses movimentos, o conceito de Segurança Alimentar utilizado pela FAO até então, assim como as políticas propostas, é limitado à garantia do alimento, sem se importar onde e como é produzido. Esse caminho favoreceria o agronegócio, enquanto inviabilizaria a agricultura camponesa, uma vez que sob esta perspectiva a oferta de alimentos pode ser atendida por meio da importação ou da produção em larga escala de alguns produtos em forma de monocultura. (CAMPOS, 2007; ABRANDH, 2013). Em contraposição a essa forma de garantir o acesso à alimentação, esses movimentos, liderados pela Via Campesina, propõem o conceito de Soberania Alimentar como:

O direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada à satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais (ABRANDH, 2013, p. 9).

Em 2007, durante o Fórum Mundial de Soberania Alimentar, em Mali, este conceito foi reafirmado:

A soberania alimentar é o direito dos povos de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo, pautado em alimentos saudáveis e culturalmente adequado, produzido de forma sustentável e ecológica, o que coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas, além de defender os interesses e incluir as futuras gerações (ABRANDH, 2013, p.9).

Para Maluf (2007, p.23) a Soberania Alimentar implica também que as políticas públicas adotadas, particularmente pelos países desenvolvidos, não comprometam a soberania de outros países. Esse risco está presente nos termos dos acordos internacionais (sobre comércio, investimentos, propriedade intelectual, biodiversidade, etc.) e no desmonte de políticas de promoção e proteção de setores domésticos e de patrimônio nacional dos países em desenvolvimento. (MARÍLIA LEÃO, MALUF, 2012). A restrição feita pelo enfoque da Soberania Alimentar da Via Campesina ao papel atribuído ao comércio internacional no abastecimento alimentar interno, em oposição ao que defendem muitos governos e organismos internacionais (incluindo a própria FAO) indica uma divergência quanto às soluções, diante da delicada questão da SAN em países como Guiné-Bissau/África.

Tendo em vista os aspectos observados, concluiu-se que a Segurança Alimentar e Nutricional é um objetivo que expressa um direito que concerne a toda a população, e possui natureza estratégica e deve ser buscado de forma permanente com base no exercício de políticas públicas soberanas. Isso nos remete às estratégias de desenvolvimento postas em prática pelos países. (MALUF, 2007). Neste contexto, importa descrever o direito à alimentação adequada. Guiné-Bissau é signatária da Declaração Universal dos Direitos Humanos, desde a sua aprovação pela Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1948, a qual:

Propõe os direitos humanos como 'ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações' de consciência moral da humanidade, horizonte moral, consciência moral universal, conjunto de valores básicos e irrenunciáveis para a pessoa humana. Viver com dignidade significa ter acesso à alimentação saudável e adequada, à moradia, à saúde, à educação, à liberdade, ao trabalho digno. Significa viver uma vida sem ameaças, privações, violência e discriminação (CAISAN, 2016, p. 23).

Nesse sentido, o Estado de Guiné-Bissau deve obedecer à legislação dos direitos humanos, garantindo o respeito, a proteção, a promoção. Sempre que uma dessas dimensões falhar, o Estado estará diante de uma situação de violação aos direitos humanos. Em existindo uma violação, como impõe a legislação sobre direitos humanos e o Estado de Direito, cabe à população exigir uma ação ou reparação ao dano causado pela ausência, ineficácia e ou ineficiência do governo. (CAISAN, 2016). Milhões de pessoas existentes em todo o mundo vivem fome ou vivem em condições de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, e representam o fracasso da comunidade internacional e dos países em garantir o direito a estar livres e saudáveis, o direito à alimentação adequada. Esta situação representa, sem dúvida, uma das falhas mais graves da Agenda Política internacional dos direitos humanos. A realização progressiva do direito à alimentação é um dever do Estado e de todos os setores da sociedade. (PINTO, 2013, p.23-24).

O Estado e os governos que assumem a responsabilidade devem ser os principais agentes pela garantia da segurança alimentar e nutricional com vista à realização do direito humano a uma alimentação adequada. Suas ações no campo da SAN devem colocar em prática estes direitos e mobilizar e promover a participação social e a efetivação de programas intersetoriais, em consonância com a área de promoção da saúde da população em situação de vulnerabilidade e risco social evidente.

De acordo com a legislação internacional os indivíduos são os titulares dos direitos humanos e os Estados são os portadores das obrigações. No que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, o PIDESC especifica os tipos de obrigações por parte dos

Estados (especialmente nos Artigos 2º e 11º), os quais são detalhados no Comentário Geral Nº 3 emitido em 1990 pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, conforme:

Algumas medidas são de natureza imediata, enquanto outras são de mais longo prazo sendo alcançadas de forma progressiva: Obrigação de adotar medidas com o máximo dos recursos disponíveis: Os Estados são instados a adotar todas as medidas disponíveis (por exemplo, legislação, políticas públicas, medidas administrativas, econômicas, sociais, etc.) para garantir o direito à alimentação. Dado que os Estados podem não ter os recursos necessários para tal no imediato, considera-se que o podem fazer de forma “progressiva”. Quando tal acontece o Estado deve procurar ajuda internacional o mais rápido possível. Obrigação de assegurar o direito a estar livre da fome: Esta obrigação não está sujeita à realização progressiva e por isso tem de ser realizada de forma imediata. Isso significa que os Estados devem alocar recursos e adotar medidas para assegurar a sobrevivência da população e evitar que morram de fome. Obrigação de não discriminação: Significa que os Estados têm a obrigação de garantir o direito à alimentação sem fazer qualquer discriminação. Obrigação de cooperar internacionalmente: É obrigação dos Estados adotar medidas de cooperação e assistência internacional (técnica, financeira, outras) a outros países como forma de garantir o direito à alimentação. Essa assistência deve ser coerente com os direitos humanos (PINTO, 2013, p.23-24).

Dentro dos instrumentos jurídicos internacionais, os tratados de direitos humanos constituem uma categoria especial que se caracteriza, entre outros aspectos, pelo fato das pessoas serem os titulares dos direitos e os Estados o titular das obrigações. Desse modo, a primeira grande cristalização internacional do pensamento jurídico em matéria de direitos humanos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948, após os horrores da II Guerra Mundial. (FAO, 2014).

No entanto a Declaração consagra o direito humano à alimentação como um padrão de vida adequado:

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ART. 25.1: Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (FAO, 2014, p.2).

O direito humano à alimentação está consagrado no PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS PIDESC, em seu Art. 11, com uma dupla vertente, o direito fundamental de estar ao abrigo da fome e o direito a uma alimentação adequada:

(1) Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. (2) Os Estados

Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares (FAO, 2014, p.4).

Dessa maneira, o direito de estar ao abrigo da fome, intimamente ligado ao direito à vida, é considerado uma norma absoluta, o nível mínimo que deve ser garantido a todas as pessoas, independentemente do grau de desenvolvimento alcançado pelo Estado. O direito a uma alimentação adequada é muito mais amplo, uma vez que implica a necessidade de constituir um ambiente econômico, político e social que permita às pessoas alcançar a SANpelos seus próprios meios. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas aprovou o conceito do DIREITO À ALIMENTAÇÃO (Comentário Geral nº. 12), o qual afirma que:

O direito a uma alimentação adequada é realizado quando cada homem, cada mulher e cada criança, só ou em comunidade com outros, tem física e economicamente acesso a qualquer momento a uma alimentação suficiente ou aos meios para obtê-la.” O Comitê considera que conteúdo essencial do direito a uma alimentação adequada compreende: a) a disponibilidade de alimentação isenta de substâncias nocivas e aceitável em uma cultura determinada, em quantidade suficiente e de uma qualidade própria para satisfazer as necessidades alimentares do indivíduo. b) a acessibilidade ou possibilidade de obter essa alimentação de modo duradouro e que não restrinja o gozo dos outros direitos humanos (FAO, 2014, p.5).

Os componentes do direito à alimentação conforme o Comitê (DESC) compreende a possibilidade de alimentar-se diretamente a partir da terra ou de outros recursos naturais, ou através de um sistema eficaz de distribuição, processamento e comercialização que encaminheos alimentos do local de produção até às pessoas que deles necessitam. Estabilidade é necessária estabilidade no fornecimento destes alimentos; a disponibilidade de alimentos deve ser garantida de maneira estável ao longo do tempo em cada lugar. Acessibilidade se refere a que todas as pessoas devem ter acesso, tanto em termos econômicos como físicos, a alimentos suficientes e adequados, e, portanto, as despesas inerentes à aquisição dos alimentos necessários para uma dieta alimentar adequada não devem pôr em risco a satisfação de outras necessidades básicas. (FAO, 2014).

Outro componente é a sustentabilidade, ou seja, a gestão dos recursos naturais deve ser feita de forma a assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente não só para

as gerações presentes, mas também para as gerações futuras. Sobre a adequação da alimentação disponível ela deve ser o suficiente e nutritiva para satisfazer as necessidades alimentares das pessoas, livre de substâncias nocivas e aceitáveis para a cultura do grupo humano ao qual o indivíduo pertence. (FAO, 2014, p.5). Nesse sentido, *noaprouch* desde a perspectiva dos Direitos Humanos é tão importante o resultado final da Política Pública em SAN como o processo para alcançá-la. Processo esse que deve ser transparente, participativo e inclusivo – apesar da Constituição guineense não ter explicitamente reconhecido o acesso à alimentação como um direito de todos os cidadãos, o governo e as organizações civis têm desenvolvido várias ações que visam sua adoção, incluídos os acordos internacionais. (FAO, 2014).

O exercício deste direito permite ao cidadão o alcance, de forma digna, do estado de Segurança Alimentar e Nutricional e da liberdade para exercer outros direitos fundamentais (ABRANDH, p.39, 2013). Para Valente (2002). quando se fala em SAN refere-se à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir esse direito a sua população integralmente. Torna-se prioritária a participação da população e de seu reconhecimento, de seu lugar, responsabilidade e função, de seu papel fundamental enquanto cidadãos, ou agentes do Estado, ou representantes da sociedade civil na promoção e realização da SAN como um direito passível de ser exigido na sua realidade local.

Segundo Caisan (2016, p.7), “a alimentação adequada e saudável é, antes de tudo, uma questão de direitos humanos”. Para esse autor, não seria necessário conhecer os direitos humanos para compreender que uma alimentação adequada é o mínimo que o Estado deve prover as suas populações em vulnerabilidade e risco evidentes. Pois, acessar alimentos saudáveis e culturalmente referenciados se vincula ao direito uma vida digna. O referencial teórico do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) tem origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais PIDESC, citado no seu art. 11. O Comentário Geral nº 122, documento elaborado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais CDESC/ONU para orientar os países, explicita que esse direito se realiza “quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção.” (CAISAN, 2016, p.7).

O DHAA é um direito básico, sem o qual não se fundamenta a premissa da cidadania plena, pois não haveria dignidade e ou perspectivas para um bom desenvolvimento socioeconômico da população do país. Ao Estado caberia a obrigação de assegurar a efetividade, eis que os poderes constituídos pelo Executivo, Legislativo e Judiciário nele se

estruturam de forma a apoiar os governos. Ao Estado principia a criação, a organização das instituições para executar os serviços, desde programas e ações coordenados por meio das políticas públicas. (CAISAN, 2016, p.7).

Na história da humanidade a luta dos povos contra a fome é antiga, persistente, brutal e ainda distante de ser vencida por muitos países, como em Guiné-Bissau podemos identificar os dados. Segundo o relatório da FAO sobre o “Estado de Insegurança Alimentar no Mundo 2015”, cerca de 795 milhões de pessoas vivem em situação de fome, sendo a maioria em países subdesenvolvidos. Pobreza, conflitos civis, instabilidade política, crises econômicas, corrupção, falta de água potável e baixa produtividade agrícola, são os principais determinantes da fome atual, que atinge preponderantemente as regiões do Sul da Ásia e África Subsaariana. (FAO, 2015).

Cabe destacar a Nigéria como exemplo dos países africanos no que diz respeito ao reconhecimento do direito a SAN como princípio orientador das políticas de Estado. A Constituição da República Federal da Nigéria em seu Art. 16. Indica que “o Estado deve dirigir as suas políticas no sentido de garantir a todos os cidadãos abrigo apropriado e adequado, alimentação adequada e suficiente, um salário mínimo nacional razoável, cuidados de saúde e pensões na velhice, subsídios de doença, e assistência social a pessoas com deficiência.” (FAO, 2014, p.12).

Os direitos humanos são protegidos pelo direito internacional, fundamentados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em diversos tratados e convenções internacionais. Todos os governos que a assinaram se comprometeram com a defesa dos direitos humanos da população que vive em seu território. No caso da violação de um direito humano, um indivíduo ou grupo pode exigir a realização desse direito em âmbito nacional e internacional. Os Estados devem obedecer à legislação dos direitos humanos, garantindo o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos mesmos. Acaso uma destas dimensões falhe, o Estado estará diante de uma situação de violação aos direitos. Existindo uma violação, como impõe a legislação sobre direitos humanos e o Estado de Direito, caberá o direito de exigir uma ação e/ou reparação. No princípio do “direito de exigir” está incluído o direito de se ter uma resposta do Estado, em tempo hábil. (CAISAN, 2016, p.10).

Guiné-Bissau é signatária desta Declaração, desde a sua aprovação pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1948. O país cresce rapidamente e sua população igualmente em ritmo acelerado. As organizações da sociedade civil e os movimentos sociais que se preocupam com a garantia de uma alimentação adequada para toda população emergem frente à demanda social, e por parte do Estado se ampliam os instrumentos legais de acesso a esse

direito. Nos governos guineenses cresce a sensibilidade e o compromisso no sentido de instaurar políticas públicas que façam frente à situação que ainda deixa milhões de pessoas na extrema pobre. Esta situação indica que ainda há um longo caminho a ser percorrido por parte da sociedade civil e do Estado para erradicar definitivamente o problema da fome e da miséria, na perspectiva de tornar o direito à alimentação adequada um direito de toda a população. O Quadro 3 resume os acordos em que Guiné-Bissau é país signatário:

Quadro 3-Acordos Internacionais e Regionais Assinados\Direito à Alimentação

Instrumento	Data de Ratificação
Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966).	2010
Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (1966).	1992
Protocolo Opcional ao PIDESC (2008).	2009
Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981).	1995
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (1979).	1985
Convenção dos Direitos da Criança (1989).	1990
Convenção-quadro sobre as Alterações Climáticas (1992).	1995
Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992).	1995
Convenção para o Combate à Desertificação (1994).	1995
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (2000).	2010

Fonte: Adaptado pelo autor com base em FAO (2013, p.16).

Segundo Ziegler Jean (2012) o primeiro requisito listado no artigo 25 como sendo necessário para "um padrão de vida adequado para saúde e bem-estar" é a alimentação, bem como "o direito à alimentação não significa distribuir comida de graça a todos". No entanto, os governos são obrigados a não impedir o acesso a alimentos adequados, por exemplo, despejo forçado de terras, destruição de colheitas ou criminalização da pobreza. Os governos também precisam tomar medidas adequadas para garantir que as atividades do setor privado não afetem o direito das pessoas à alimentação. Os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização. (ABRANDH, 2013).

Além disso, os direitos humanos têm como base os seguintes princípios que devem nortear a sua realização: participação e inclusão, equidade e não discriminação, obrigação de prestar contas (responsabilização) e o Estado de Direito. Muitos esforços se realizaram antes que o Direito Humano à Alimentação Adequada pudesse ser entendido como um direito de todos e obrigação do Estado. O Quadro 4 resume o marco no direito à alimentação adequada:

Quadro 4 - Marcos no Direito Humano à Alimentação Adequada 1941-2005

Ano	Desenvolvimento
1941	Discurso sobre as Quatro Liberdades
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos
1966	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).
1976	Entrada em vigor do PIDESC
1987	Estudo de Eide sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada.
1996	Cúpula Mundial da Alimentação da FAO.O Plano de Ação da Conferência Mundial da Alimentação, parágrafo, solicita ao Alto Comissariado esclarecimentos sobre os Direitos Humanos à Alimentação que levarão a ações mais efetivas.
1999	Comentário Geral 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.
2000	Designação do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada.
2002	Cúpula Mundial da Alimentação da FAO: cinco anos depois.
2002	Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. A Comissão de Direitos Humanos da ONU nomeia Jean Ziegler como Relator Especial em Direito para Alimentação.
2004	Adoção das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada.
2005	FIAN publica diretrizes para relatórios de DHA para ONGs.

Fonte: adaptado pelo autor, com base em Abrandh (2010).

As organizações da sociedade civil, as Organizações Não Governamentais e os movimentos sociais têm um papel importante na realização dos direitos humanos. Através de diferentes formas de ação e sensibilização pública, incidência política, lobby, denúncia, mobilização social e protestos, elaboração de propostas alternativas, campanhas e estudos, etc. As quais visam empoderar os titulares de direitos para que estes obtenham maior capacidade de reclamar e fazer valer os seus direitos e, aplicar uma prestação de contas pelos titulares de obrigações. (FAO, 2014, p.14). As diretrizes do Direito à Alimentação Adequada constituem uma ferramenta prática baseada nos direitos humanos e dirigem-se a todos os Estados quer tenham ou não assinado e ratificado o PIDESC para apoiar a implementação efetiva da SAN. As diretrizes foram aprovadas em 2004 pelos Estados membros da FAO e têm como objetivo de proporcionar uma orientação prática aos seus esforços para realizar progressivamente esse direito previsto no Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. (Roma, 1996; PINTO, p.25, 2013).

O Brasil é um exemplo de promoção da SAN. Em termos institucionais, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional aprovada em 2006 estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil, formula e implementa políticas visando assegurar o direito humano à alimentação. O SISAN é composto pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O CONSEA é a estrutura de governo que possui um caráter consultivo junto ao Presidente da República, para a formulação de políticas e definição de orientações na matéria para o país, articulando diferentes setores do governo e sociedade civil – constituído por 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil, para além de observadores convidados.

Em Guiné-Bissau, o instrumento político é o Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), formulado em 2002 e não aprovado, não previsto e legitimado na Política Nacional Segurança Alimentar. Existem avanços e o direito à alimentação adequada é reconhecido, porém, implícito na Constituição da República da Guiné-Bissau (Art. 48 – Direito à Segurança Social). E, apesar de sua assinatura em vários tratados e declarações Internacionais, os direitos humanos a uma alimentação adequada na Constituição guineense é incipiente, e assim este instrumento a favor de uma política concreta executada pelos seus governos está muito longe de se tornar uma realidade para sua população. É dever do estado, em colaboração com as entidades públicas e privadas, assegurar o acesso seguro e constante a uma alimentação suficiente, de qualidade e nutritiva, para garantir uma vida saudável para a população de Guiné-Bissau. O Estado tem a obrigação de criar políticas públicas capazes de combater a pobreza extrema, na educação, na saúde, na água, de higiene e saneamento básico.

2.5.3 A EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NA CONSTITUIÇÃO GUINEENSE

O Direito Humano Alimentação Adequada (DHAA) é previsto em tratados internacionais de Direitos Humanos, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Em Guiné-Bissau a Constituição não fazer referência explícita ao direito à alimentação nas suas disposições substantivas, mas este é mencionado nos seus princípios orientadores, os quais definem os objetivos das principais políticas públicas do Estado. São estes diretrizes para ações de Governo, especialmente no

âmbito da proteção social, no que diz respeito aos direitos à cidadania e aos deveres do Estado para a viabilização do direito humano à alimentação.

Abrandh (2009) indica que “a obrigação de garantir a realização dos Direitos Humanos é sempre do Estado”. Efeito de suas responsabilidades políticas e de seu aparato estatal no exercício do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, da aplicação e utilização dos recursos públicos e do seu poder de polícia para garantir o interesse público. Garantir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do DHAA são tarefas do Estado guineense. E caso este direito não esteja sendo realizado, ou seja, esteja sendo violado em razão de ação ou omissão, são necessários mecanismos para exigir e garantir que esta violação seja reparada. Assim, é preciso que sejam criados e/ou fortalecidos mecanismos de exigibilidade, ou seja, que sejam criadas e/ou fortalecidas instituições e instrumentos que respondam às ações que visam à cobrança deste direito junto ao Estado, assim como as ações diretas da sociedade civil ao demandar direitos sejam atendidas, respeitadas e protegidas. (ABRANDH, 2009).

A exigibilidade é, portanto, a possibilidade de exigir direitos perante os órgãos públicos competentes nacionais e internacionais. No conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de obter uma resposta e uma ação desse poder, em tempo oportuno. Na prática, não se pode falar em Direitos Humanos sem que haja mecanismos de exigibilidade disponíveis para exigí-los. Um dos principais instrumentos para a cobrança de direitos têm sido as ações de mobilização social realizada por entidades da sociedade civil, movimentos sociais e titulares de direito para pressionar os portadores de obrigação a superarem situações de violação e a cumprirem suas obrigações. (ABRANDH, 2009).

Organizações da sociedade civil e movimentos sociais de diversas partes do mundo, em sua luta contra a exclusão, a fome, a pobreza, a discriminação e a violação de direitos têm, em muitos casos, buscado estas estratégias de mobilização social e pressão política para a cobrança de direitos e superação de quadros de violação. Através da realização de marchas, campanhas, elaboração e divulgação de relatórios com denúncias de violações etc., os titulares de direito, os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil podem pressionar os diversos órgãos que devem garantir a realização dos direitos, tais como o Ministério Público, os conselhos de políticas públicas e de Direitos Humanos, órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Neste processo é fundamental ressaltar a importância de se garantir o empoderamento e a participação ativa e informada dos titulares que tem seus direitos violados como protagonistas de todas as estratégias para a cobrança desses direitos. (ABRANDH, 2009).

Para Conti (2009, p.25), em conformidade com o Artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comentário Geral nº 12 define três obrigações

fundamentais dos Estados em relação à realização do DHAA: respeitar, proteger e promover – que contempla a obrigação de prover. A obrigação de respeitar consiste em o Estado, em hipótese alguma, tomar quaisquer medidas que possam bloquear o acesso livre e permanente à alimentação adequada. (CONTI, 2009, p.25).

A obrigação de proteger requer que o Estado seja ativo no sentido de tomar todas as medidas possíveis para evitar que terceiros (empresas ou indivíduos) privem as pessoas de seu direito à alimentação. A obrigação de promover requer que o Estado seja proativo na implementação de um conjunto de programas e projetos (como políticas de reforma agrária e geração de emprego e renda), as quais incrementem o acesso das pessoas aos meios e recursos que garantam o acesso contínuo aos alimentos. Sempre que as pessoas estiverem impossibilitadas de acessar aos recursos para garantir sua própria alimentação, por razões alheias à sua vontade (desastres naturais, calamidades, intempéries, conflitos graves, etc.), o Estado tem a obrigação de satisfazer ou prover esse direito. (CONTI, 2009).

À medida que ficam claras as obrigações do Estado são possíveis avanços materiais na explicitação dos meios previstos na legislação para garantir a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada. Antes, porém, cabe ressaltar que a exigibilidade é a capacidade dos titulares de direito exigirem que sejam cumpridos os preceitos já consagrados nos tratados, acordos, convenções e outras leis referentes ao DHAA. Como o Estado guineense ratificou os tratados e acordos internacionais sobre esse direito, também assumiu a obrigação de adotar todos os instrumentos que são necessários para alcançar essa exigibilidade no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que esses meios de exigibilidade podem ser: administrativos, político-administrativos, políticos, quase judiciais e judiciais. (CONTI, 2009).

A Guiné-Bissau é o país que apresenta a maior proporção de pobres (mais de 65 por cento) e um dos mais atrasados do mundo em termos de desenvolvimento humano. O país tem vivido sucessivas crises políticas e institucionais que dificultam a formulação continuada e efetiva das políticas públicas. O país é altamente dependente da ajuda internacional. Cerca de 80% do orçamento depende das receitas de exportação de caju. É obrigação do Estado como um todo cumprir suas obrigações ratificadas em termos e acordos internacionais, mas, principalmente aos governos que assumem o comando do Poder Executivo. (FAO, 2013). O alcance dos governos deve ser mais sensível no que tange a SAN, por estar mais próximo da sociedade, por ser o responsável pela formulação e implementação das políticas públicas. Uma grande parcela da população guineense vive em um verdadeiro estado de pobreza, e, a fome crônica prejudica a capacidade intelectual e física da população que subsiste nestas condições precárias.

Nesse sentido, a alimentação adequada é um direito de todos os seres humanos, sendo reconhecido como um direito dos mais básicos, e este foi reconhecido no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais em 1966, do qual a República de Guiné-Bissau é signatária, dentre outros. A Assembleia Nacional Popular (ANP) aprova e adotou como lei fundamental em 1984, a presente Constituição da República da Guiné-Bissau, que estabelece princípios e fundamentos, que juntos, propiciam a garantia desse direito tão elementar.

Assim conforme seguem:

Artigo 11º: 2 - A organização econômica e social da República da Guiné-Bissau tem como objetivo a promoção contínua do bem estar do povo [...]; Artigo 46º: 3 - O Estado criará gradualmente um sistema capaz de garantir ao trabalhador segurança social na velhice, na doença ou quando lhe ocorra incapacidade de trabalho (CRGB, 1996, p.12).

Em Guiné-Bissau o direito à alimentação pode ser interpretado de forma implícita enquanto componente da promoção do bem-estar e qualidade de vida, Art.46º e no Art.48º. Os titulares de direitos são todos os seres humanos, qualquer pessoa, pelo simples fato de o ser humano, entre os quais está o direito à alimentação. É importante que os titulares de direitos possam desenvolver as suas próprias capacidades para exercê-los, sejam cientes da sua realidade e possam tomar decisões sobre o seu próprio desenvolvimento. Para realizar este intento é necessária uma cidadania participativa e exigente, conhecedora dos seus direitos e com capacidade para reivindicá-los. (FAO, 2014, p.3).

A formação das populações no tema dos Direitos Humanos e no que estes se referem a SAN favorece a capacitação dos titulares deste direito, proporcionando-lhes os conhecimentos e os instrumentos necessários para reivindicar o seu respeito, proteção e garantia, para exigir a prestação de contas por parte dos titulares de obrigações. Essa também é uma obrigação do Estado guineense, de compor uma política pública que apoie organizações civis que possam auxiliar nesta jornada, por meio de ações coordenadas voltadas a educação. Para que se obtenha uma participação ativa, consciente e informada dos processos que podem afetar o exercício pleno da sua cidadania. (FAO, 2014, p.3).

O Brasil é um exemplo de direitos assegurados em sua Constituição que beneficia diretamente a população nos setores da saúde, alimentação, segurança e educação. Esses direitos não são apenas só leis, são deveres que são cobrados do Estado para os indivíduos. Nesse sentido, o Brasil apresenta um reconhecimento explícito do direito à alimentação na sua forma direta, enquanto um direito social (Artigo 6º), e na sua forma indireta, enquanto

componente de outros direitos, designadamente os Direitos do Trabalhador (Artigo 7º) e Direitos da Criança (Artigo 227º), bem como das provisões do Estado no âmbito da Educação (Artigo 208º). (FAO, 2013).

Para além da Constituição Federal, apenas o Brasil possui uma lei específica no campo da SAN e do direito à alimentação. Trata-se da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006), que adota uma concepção abrangente e intersetorial e coloca o Brasil em uma posição de destaque a nível global nesta matéria. A lei afirma que a alimentação adequada é um direito humano fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir à população (Artigo 2º). Para tal, sustenta que é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (Artigo 3º). (FAO, 2014, p.19).

Guiné-Bissau por outro lado não tem obtido avanços constitucionais no que se refere ao tema da SAN – ainda que sua história política seja culturalmente diversa ao Brasil – igualmente é um Estado signatário dos 17 ODS Agenda ONU 2030. Um esforço particular ocorre dos governos, mas a instabilidade destes no comando do Executivo guineense não efetivam, devido às sucessivas crises, uma política efetiva de combate a pobre e fome, de modo a assegurar para sua população um acesso contínuo aos alimentos. Portanto, o acesso a uma alimentação adequada não está assegurado no país, e como já observado, na ordem constitucional a SAN é tão somente implícita.

3 SEGURANÇA ALIMENTAR E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CPLP: O BRASIL COMO EXEMPLO

Neste capítulo vamos procurar saber até que ponto as políticas nacionais estão contribuindo na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. No caso de alguns países de Comunidade de Língua Portuguesa (CPLP), o Brasil, por exemplo, é uma referência positiva na política de Segurança Alimentar e Nutricional. Entretanto, Cabo Verde, que é um país próximo a Guiné-Bissau, possui uma história de lutas em comum, e as situações de conflito armado nestes países são particularmente graves, como em Moçambique. O que derivou em um quadro dramático, em que a maior parte das infraestruturas públicas foi destruída, a economia desestruturada e elevados fluxos de riquezas foram evadidas para o exterior, resultando em profunda instabilidade social e no agravamento da situação de fome e pobreza.

Nesse sentido, essas estratégias e planos de redução da pobreza surgiram, sobretudo, como exigências do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) no âmbito das negociações do perdão da dívida externa dos países africanos e das suas ações de financiamento. Em termos gerais, estes documentos descrevem as políticas e programas macroeconômicos estruturais e sociais de promoção de crescimento e redução da pobreza, assim como as necessidades financeiras externas a eles associadas, sendo frequente encontrar algumas referências a temas transversais à Segurança Alimentar e Nutricional. Para além desses instrumentos de redução da pobreza, todos esses países da CPLP, caso de Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau, optaram também por formular políticas nacionais de SAN. Apesar de se encontrarem em diferentes estágios, todos têm em curso processos de formulação e/ou implementação de estratégias e programas nacionais que se pretende venham a conformar uma política nacional nessa matéria.

A CPLP² é uma organização fundada em 1996 que tem como objetivos estratégicos principais a concertação política e a cooperação entre os seus Estados membros e que

2A CPLP foi formada em 1996 e integra a República Federativa do Brasil, República Portuguesa, República de Angola, República Democrática de São Tomé e Príncipe, República de Moçambique, República de Cabo Verde, República da Guiné-Bissau e República Democrática de Timor Leste. A CPLP é um fórum político multilateral com estatuto jurídico próprio e um mandato político para fortalecer as relações de amizade e cooperação entre os seus membros tendo, entre outros, os seguintes objetivos principais: 1) Cooperação e coordenação política e diplomática entre os Estados membros; 2) Cooperação em todas as áreas, incluindo educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa. (PINTO, 2011, p. 3).

contempla, entre outros, o primado dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento como princípios orientadores fundamentais. No seu conjunto, a CPLP representa uma população de quase 250 milhões de habitantes. As especificidades dos países que a compõem e a sua descontinuidade geográfica conferem-lhe uma dimensão multicontinental.

Os laços históricos e culturais comuns fazem da CPLP um espaço de diálogo, concertação e partilha de experiências facilitadas pelo idioma comum. Este grupo de países pertence, cumulativamente, a outros espaços regionais para além da CPLP, particularidade que confere a esta organização o potencial acrescido de simultaneamente beneficiar e informar experiências e processos em curso em outros países e regiões. São eles a União Europeia (caso de Portugal), o MERCOSUL (caso do Brasil), a ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático (caso de Timor Leste), a CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África do Oeste (caso de Cabo Verde e Guiné-Bissau), a SADC – Comunidade dos Países da África Austral (casos de Angola e Moçambique), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (casos de Angola e São Tomé e Príncipe) e, naturalmente, a União Africana (casos de todos os países africanos membros da CPLP). (PINTO, 2011, p. 3).

O enfoque destes é a definição de uma Estratégia Regional de Segurança Alimentar e Nutricional no quadro da CPLP (ERSAN-CPLP), a ser coordenada pelo Secretariado Executivo da CPLP e conta com o apoio da FAO. Os níveis de desenvolvimento dos países da CPLP são díspares, incluindo países com desenvolvimento humano muito elevado (Portugal), elevado (Brasil), médio (Cabo Verde, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe) e baixo (Angola, Guiné Bissau e Moçambique). O relatório de 2011 sobre o progresso relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) nos Países das Comunidades de Língua Portuguesa constata que, na sua grande maioria, estes países registram atrasos praticamente irreversíveis nos quatro anos que restam até 2015, afirmando serem necessárias decisões de política mais arrojadas e ajudas externas mais robustas. De um modo geral, os níveis de pobreza e insegurança alimentar continuam muito preocupantes na maioria dos países. Em termos absolutos, a CPLP conta com quase 28 milhões de desnutridos. (PINTO, 2011, p.6).

De acordo com (PINTO, 2011, p. 3), em termos proporcionais, os países mais problemáticos são Angola (44%), Moçambique (37%), Guiné-Bissau (31%) e Timor-Leste (23%). Estes são também os países onde a desnutrição infantil é mais acentuada. Na Conferência Mundial da Alimentação (CMA) realizada em Roma em novembro de 1996 estabeleceu-se o objetivo de reduzir para metade o número de pessoas desnutridas até 2015. Tal objetivo veio posteriormente a ser incorporado aos ODM aprovados em 2001 pelos países membros das Nações Unidas (PINTO, 2011, p.6). No entanto, apesar de todos os esforços,

verifica-se que existe ainda muito trabalho por fazer na maior parte dos países da CPLP. No quadro 5 é possível identificar os instrumentos criados visando alcançar as metas dentre os objetivos:

Quadro 5 - Instrumentos Promotores da SAN nos Países da CPLP

Países	Instrumentos Promotores
Brasil	Programa Fome Zero
Cabo-Verde	Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza. Programa Nacional de Investimento Agrícola.
Moçambique	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário Plano de Ação Multissetorial para a Redução da Desnutrição Crônica. Plano de Contingência aos Desastres Naturais Estratégia Nacional de Proteção Social Básica. Plano Estratégico Nacional para o Combate ao HIV/SIDA.
Guiné-Bissau	Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Carta de Política de Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Investimento Agrícola. Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

Fonte: Pinto, (2011, p.30).

3.1 O BRASIL COMO REFERÊNCIA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional foi construído no Brasil coletivamente e é delineado a partir da agregação de diferentes elementos de sua sociedade. É um retrato da multiplicidade de organizações da sociedade civil e fruto da vontade política do Estado, sendo articulado desde fóruns, seminários e conferências com a participação popular. O conceito vigora até hoje e foi muito importante para nortear as ações:

Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social econômica, e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006, p.13).

O Brasil se constitui atualmente como uma das referências em termos de política nacional de combate à fome, tendo assumido um considerável protagonismo no plano internacional, com destaque ao empenho político demonstrado pelo Governo Lula (2003-2011).

O impacto e visibilidade conferidos a alguns de seus programas, designadamente no âmbito dos ODM Agenda ONU 2015, como Fome Zero, e os avanços conseguidos com outras importantes políticas de cunho social, colocam o Brasil em uma posição de avanço no tema. O Programa Fome Zero foi coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e consiste em mais de trinta programas complementares divididos em quatro eixos articuladores conforme seguem:

Eixo 1 - Acesso aos alimentos (Principais programas: Bolsa Família; Restaurantes Populares; Bancos de Alimentos; Cisternas; Alimentação Escolar; Agricultura Urbana e Hortas Comunitárias; Distribuição de Vitamina A; Educação Alimentar, etc.).

Eixo 2 - Fortalecimento da Agricultura Familiar (Principais programas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar; Seguro de Agricultura Familiar, etc.).

Eixo 3 - Geração de Renda (Principais programas: Qualificação social e profissional; Organização produtiva de comunidades; Microcrédito; Desenvolvimento de Cooperativas, etc.).

Eixo 4 - Articulação, Mobilização e Controle Social (Principais programas: Mutirões e doações; Parcerias com empresas e outras entidades; Casa das famílias; Capacitação de agentes públicos e locais; Conselhos Sociais, etc.). (FAO, 2011, p.28).

Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) brasileiro, a formulação e a implementação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) constitui determinação legal da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) Leinº 11.346/06 e, sua necessidade, é reforçada pelos contextos mundial e nacional recentes. A referida Lei Orgânica expressa essa natureza da SAN como objetivo estratégico a ser buscado com ações e políticas públicas permanentes e intersetoriais, orientadas pelos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada.

Em Geografia da fome (1946) José de Castro denunciou o silêncio em torno da fome, provocado pelos interesses e preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de civilização ocidental que tornavam a fome de alimentos um tema proibido, aponta Maluf (2007, p.79). Para este autor, o problema da alimentação deveria ser analisado como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais, e sua análise voltava-se, principalmente, ao que chamou de “fome coletiva parcial” – devido à falta permanente de determinados elementos nutritivos nos hábitos regulares de alimentação, mais que a fome total ou inanição, a qual se manifesta nas áreas de miséria extrema. (MALUF, 2007, p.79).

No início da chamada Nova República, em 1985, a segurança alimentar apareceu pela primeira vez como referência de uma proposta de política contra a fome. Formulado por uma equipe de técnicos a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura, o documento intitulado “Segurança Alimentar – Proposta de Uma Política Contra a Fome” teve

poucas consequências práticas, porém, continha as bases das principais proposições que surgiram depois. Neste documento é possível identificar as futuras diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar, e a proposta de instituir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), presidido pelo Presidente da República, com composição interministerial e ligado a então Secretaria do Planejamento. O documento propunha dois objetivos para a segurança alimentar: **(a)** atender as necessidades alimentares da população; **(b)** atingir a autossuficiência produtiva nacional na produção de alimentos. (MALUF, 2007, p.81).

Em 1986, na esteira da expectativa mobilização no campo da saúde pública brasileira, realizou-se a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no interior da 8ª Cimeira Nacional de Saúde. A conferência lançou um conjunto de proposições que também se tornaram referências permanentes, estando na origem da posterior incorporação do “adjetivo nutricional” à noção de segurança alimentar entre nós. Desse modo, ela propunha a instituição de Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e que este formulasse a Política Nacional de Alimentação e Nutrição que viria a ser adotada, oficialmente, em 1999. (MALUF, 2007, p.81).

O formato do conselho e algumas de suas diretrizes indicadas, enquanto uma política se aproximava da proposição anterior, e a Conferência sugeriu então a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, integrado por Conselhos e sistemas nas esferas estaduais e municipais, o que viria a ser retomado, em 2004, pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e pelo CONSEA. (MALUF, 2007, p.81).

Outra referência fundamental à formulação e difusão da SAN acontece no Brasil em 1991, com uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar pelo instituto chamado Governo Paralelo, criado pelo Partido dos Trabalhadores e Presidido por Luiz Inácio Lula da Silva à época. Dois fatores contribuíram para que essa obtivesse impacto maior que as proposições anteriores das quais se nutriu. Primeiro, o combate à fome foi incluído entre as prioridades do Movimento pela Ética na Política, no bojo da mobilização social que levou ao impedimento do Presidente Fernando Collor. Daquele movimento originou-se, em 1993, a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, que tinha Herbert de Souza (Betinho) entre seus líderes e mobilizou milhares de pessoas sob o lema “A fome não pode esperar”. O segundo fator foi à aceitação da proposta do Governo Paralelo pelo então Presidente Itamar Franco, também em 1993, tomando-a como referência para a instituição do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Para Maluf (2007, p.82) a matriz da proposta pelo Governo Paralelo era bastante semelhante à do documento de 1985, acrescida das contribuições oriundas do campo da saúde e nutrição e ampliava o escopo da política de segurança alimentar. Entendia a SAN como um

objetivo estratégico de governo no que nuclearia as políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos, incorporando a perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Concomitante a tais políticas, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle de qualidade de alimentos saudáveis, bem como um conjunto de outras medidas no campo da saúde e da vigilância nutricional.

3.2 O PROGRAMA FOME ZERO DO BRASIL

O “Projeto Fome Zero” é uma política nacional de segurança alimentar brasileira, lançado pelo Instituto Cidadania, em 2001. Esse projeto foi à base do Programa Fome Zero (PFZ)³, instituído pelo primeiro Governo Lula (2003-2007). A elaboração do Projeto Fome Zero beneficiou-se do conhecimento acumulado e da mobilização social que lhe antecedeu, porém, com duas inflexões em relação às formulações anteriores no tocante ao enfoque e à institucionalidade da política de Segurança Alimentar e Nutricional. (MALUF, 2007, p.90).

A primeira reflexão deriva da prioridade conferida pelo PFZ ao combate à fome nos segmentos da população em condições de pobreza extrema com vistas a lhes assegurar acesso regular à alimentação, sintetizada na meta das “três refeições por dia”. A indiscutível premência do enfrentamento das situações de fome aguda tornou essas ações o eixo ordenador das políticas nesse campo, de modo que o programa se superpôs à definição de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – comum enfoque mais abrangente que o de enfrentar a fome aguda ou acesso insuficiente à alimentação pelos segmentos mais pobres da população. Essa constatação não reduz o significado político do lema “fome zero”, de fácil apreensão popular e ajustada à compreensão bastante difundida da SAN como erradicação da fome. Essas circunstâncias colocam o desafio de evitar obscurecer a pretensão maior de tornar a SAN um objetivo estratégico a ser perseguido por um conjunto diversificado e articulado de ações e políticas públicas, governamentais e não governamentais dirigidas ao conjunto da população e não apenas aos pobres. (MALUF, 2007, p.90).

A segunda inflexão, consequência inevitável da anterior, diz respeito à institucionalidade do PFZ que levou a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) – um gabinete extraordinário com status ministerial localizado na Presidência da República. Suas atribuições principais eram coordenar a

3 Para informações detalhadas sobre estes e outros programas consulte: www.fomezero.gov.br.

implantação de programas e ações de segurança alimentar, articular as instituições governamentais, gerir o Fundo Constitucional de Combate à Pobreza e apoiar o funcionamento do emergente CONSEA. A opção de gerir, diretamente, as ações do Programa Fome Zero se diferenciava da perspectiva de constituir um órgão supraministerial de articulação de ações intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional, como defendido nos documentos e movimentos que procederam ao programa. (MALUF, 2007, p.91).

O Cartão Alimentação foi o principal instrumento inicial do PFZ e instituiu um cupom destinado a suplementar a renda das famílias pobres e, desse modo, garantir o que definia como a segurança alimentar desse segmento da população na forma do acesso regular a alimentos (as “três refeições por dia”). Inspirado no *Food Stamp Program* estadunidense, o programa foi lançado com a pretensão de cobrir, em um horizonte de quatro anos, um universo estimado em 44 milhões de pessoas (27,8% da população total), pertencente a 9,3 milhões de famílias (21,9% do total). Maluf (2007, p.91) afirma que esse contingente correspondia a 19,1% da população das regiões metropolitanas, 25,2% das áreas urbanas não metropolitanas e 46,1 da população rural. A prioridade inicial foi conferida aos pequenos e médios municípios da região do semiárido, onde foram destinados R\$ 50,00 mensais para famílias com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo.

Importante destacar que o Programa Fome Zero classificava suas ações em três tipos estruturais (voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza), específicas (para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente), e locais (implantadas pelas prefeituras municipais e pela sociedade civil). Embora enquadrado entre as ações específicas, o Cartão Alimentação concentrou boa parte das energias do MESA e funcionou como elemento nuclear das demais ações até ser incorporado pelo Programa Bolsa Família, ao passo que o MESA se transformou na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004. (MALUF, 2007, p.91).

Ainda é válido sublinhar a mobilização social que acompanhou o Programa Fome Zero, desde o seu início assumiu a forma de um Mutirão Nacional contra a Fome, com o objetivo de criar canais de participação da sociedade civil, principalmente nos pequenos municípios do semiárido na forma de Comitês Gestores Locais da Fome Zero, ao mesmo tempo em que se dedicava a organizar as doações de alimentos e de dinheiro, através de entidades cadastradas no programa. Por outro lado, a novidade representada por esse processo, que desenvolveu componentes pouco usuais de capacitação e controle social, padeceu de certo embaralhamento inicial de atribuições que levou o governo Federal a se envolver com doações, ou a se dedicar

a organizar a mobilização social. (MALUF, 2007, p.92). A mobilização social convergiu, em grande medida, para o atual Talher Nacional de Mobilização Social e Educação Cidadã do Programa Fome Zero e seus correspondentes estaduais, dedicando-se a construir uma rede nacional de educadores populares e agentes locais de segurança alimentar, atuando junto às famílias atendidas pelo programa.

A transição do Programa Cartão Alimentação para Programa Bolsa Família (PBF) impôs importantes mudanças de orientação no uso do instrumento da transferência de renda pelo Governo Federal. O PBF unificou os vários programas que promoviam transferência de renda para as famílias (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Vale Gás), estabeleceu novos critérios de participação e buscou sua universalização de modo a atingir no curto prazo, todos os municípios do país, e chegar à marca de 11,1 milhões de famílias atendidas em 2006. (MALUF, 2007, p.93). Isso derivou em uma intensa discussão sobre a inclusão de exigibilidade em programas sociais (compromissos a serem assumidos pelos que recebem a transparência da renda) e as formas de controle social em âmbito municipal.

Paralelamente, o Fome Zero caminhou na direção das médias e grandes cidades e regiões metropolitanas, incluindo, além da implementação mais complexa do Programa Bolsa Família, um conjunto diversificado de ações relacionadas com o abastecimento alimentar, agricultura urbana, e a gestão de equipamentos como restaurantes populares, banco de alimentos e cozinhas comunitárias, entre outras, com perspectiva de articulá-los em sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional. (MALUF, 2007, p.93).

A definição conceitual do Programa Fome Zero ainda está por se consolidar no interior do tripé formado pela erradicação da fome, enfrentamento da miséria e desigualdade social e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional – tal como os três primeiros ODS ONU Agenda 2030. As interfaces entre esses objetivos são evidentes, porém, há que se diferenciarem os enfoques correspondentes para fins de adequar e coordenar os instrumentos de implementação e monitoramento das ações e políticas públicas. (MALUF, 2007, p.93).

Nesse sentido, o Programa Fome Zero vem se redefinindo na direção de se tornar uma estratégia (mais que um único programa) inserida na promoção da SAN, cujas ações principais estão dirigidas para os indivíduos e famílias com dificuldade de acesso aos alimentos, isto é, maior vulnerabilidade à fome, e desse modo, contribuir para enfrentar a pobreza extrema. A pretensão é ultrapassar o estágio da marca “Fome Zero” associada a variadas ações de governo com impactos sobre a produção e acesso aos alimentos, aglutinando as ações no entorno de quatro eixos (ampliação do acesso, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, mobilização e controle social). Essa integração vem sendo buscada em espaços intersetoriais

como o CONSEA e o Grupo de Trabalho Fome Zero vinculado à Câmara e políticas sociais da Casa Civil da Presidência da República. (MALUF, 2007, p.94).

Em termos institucionais, a Lei Orgânica aprovada em 2006 estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) no Brasil. Por meio deste instrumento, o poder público com a participação da sociedade civil organizada, formula e implementa políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Este quadro institucional conformado pelo SISAN se refere às seguintes diretrizes:

(I) Promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais; (ii) Descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; (iii) Monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; (iv) Conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; (v) Articulação entre orçamento e gestão; (vi) Estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos (MALUF, 2007, p. 90).

O fator importante a considerar é a criação da SISAN pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) e pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A CNSAN é a instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar. Esta conferência realiza-se a cada quatro anos e é precedida pela realização de conferências estaduais, distritais e municipais. Na conferência participam delegados oriundos dos diferentes sectores do governo e sociedade civil. Até ao momento realizaram-se CNSAN no ano 1994 (Brasília), 2004 (Olinda) e 2007 (Fortaleza). O CONSEA é uma estrutura de governo que possui um carácter consultivo no que respeita à formulação de políticas e à definição de orientações em matéria de SAN para o país. Trata-se de um órgão de assessoria imediata do Presidente da República que articula governo e sociedade civil.

O CONSEA é constituído por 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil, escolhidos de acordo com determinados critérios, para além de observadores convidados, sendo presidido por um representante da sociedade civil. Na sua estrutura conta com uma Secretária-Geral liderada pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que assessora o Presidente do CONSEA e por uma secretaria executiva que apoia o seu funcionamento.

O CONSEA possui também Comissões Temáticas permanentes, as quais têm como objetivo aprofundar temas e elaborar propostas que serão tratados nas reuniões. Estruturas

similares ao CONSEA Nacional estão sendo implementadas a nível estadual (CONSEAS Estaduais) e municipal (CONSEAS Municipais). A sociedade civil possui um longo histórico de mobilização e participação no campo da Segurança Alimentar e Nutricional brasileiro como se pode observar nestas últimas décadas após seu período de redemocratização nos anos 80. Dessa maneira, atualmente destaca-se, entre outros, o exemplo do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN). Esta rede é hoje uma importante articulação de entidades, indivíduos, movimentos sociais e instituições que se ocupam da questão da Segurança Alimentar e Nutricional. Dentre os principais objetivos do FBSAN destacam-se:

(I) Mobilizar a sociedade em torno do tema da Segurança Alimentar Nutricional e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável a esta perspectiva; (II) Fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais em Segurança Alimentar e Nutricional e Direito Humano à Alimentação; (III) Inserir a temática na agenda política nacional, estadual e municipal e colaborar para o debate internacional sobre o tema; (IV) Estimular o desenvolvimento de ações locais e municipais de promoção da Segurança Alimentar Nutricional; (V) Colaborar para a capacitação dos atores da sociedade civil visando aperfeiçoar a participação efetiva da sociedade nos diferentes espaços de gestão social; (VI) Denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto a violações ao direito à alimentação (FAO, 2012, p. 2).

Outro exemplo a ser considerado, no contexto das políticas públicas brasileiras dentre as ações do Governo Federal, destacamos:

- Programa de Aquisição de Alimentos –PAA (MDS e MDA);
- Programa Nacional da Alimentação do Escolar PNAE (MEC);
- Programa Bolsa Família – PBF (MDS);
- Programa Cisternas (MDS);
- Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos e Cozinhas Comunitárias (MDS);
- Programa Nacional da Reforma Agrária (MDA);
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF (MDA);
- Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (sistema de informação basilar para monitoramento da PNSAN) – SISVAN (MS);
- Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN (MS);
- Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT (MT);
- Programas de SAN destinados às populações negras, povos indígenas e comunidades tradicionais – Decreto n. °6040/2007 (vários ministérios). (CAISAN, 2014).

Nesse sentido a abordagem da Segurança Alimentar Nutricional no Brasil tem como princípios basilares o Direito Humano à Alimentação e à Soberania Alimentar. Para além desses dois princípios que lhe servem de base, a política brasileira nesta matéria assume ainda outras características que a diferenciam, designadamente:

- A Segurança Alimentar e Nutricional como estratégia de desenvolvimento;
- A intersetorialidade das suas ações e políticas;
- O elevado nível de mobilização e participação social inerente.

O outro exemplo diz respeito à inovação e boa governança na agricultura familiar, pois desde 2009 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), totalmente administrado pelo governo, tem uma cota obrigatória de 30 por cento de agricultores familiares. Até agora, a maioria das escolas já atingiram essa cota de fornecedores de alimentos orgânicos e oriundos de pequenas famílias produtoras. Fortalecer as aquisições desses agricultores exigiu grandes esforços de coordenação entre as autoridades locais, os nutricionistas do programa e todos os atores envolvidos na implementação do programa. (PRONAE, 2019, p.3).

Esse processo também demandou uma assistência técnica contínua para auxiliar os agricultores no acesso aos mercados institucionais. Esses esforços têm resultado em cadeias logísticas mais curtas que promovem o desenvolvimento regional, pois os agricultores vendem alimentos frescos a preços competitivos para as escolas, onde seus próprios filhos comem refeições mais saudáveis todos os dias. (PRONAE, 2019, p.3).

Por lei, cada escola ou governo municipal no Brasil deve ter um conselho formado majoritariamente por membros da sociedade civil (como pais, professores e agricultores). Esses conselhos são responsáveis por supervisionar a implementação do Programa de Alimentação Escolar. Isso significa monitorar a qualidade, a continuidade, as instalações e as contas do programa, bem como receber reclamações e sugestões etc. Todos os anos, esses conselhos também aprovam os balanços financeiros dos governos municipais, antes que eles sejam submetidos ao governo estadual ou federal. (PRONAE, 2019, p.3).

O Programa Brasileiro de Alimentação Escolar proporciona refeições quentes todos os dias para mais de 40 milhões de estudantes em 156 mil escolas. Para obter esse alcance universal, foi necessário um modelo de implementação completamente descentralizado, desenvolvido ao longo de anos. O governo federal transfere fundos para os governos e escolas estaduais ou municipais, que ficam responsáveis por comprar os alimentos diretamente de fornecedores locais. A prestação de contas, o acompanhamento e o planejamento são responsabilidade dos governos municipais, e são essenciais para evitar a interrupção do fornecimento, de modo a garantir os padrões de qualidade e o uso adequado dos recursos. (PRONAE, 2019, p.3).

Por fim, a construção da Política Nacional de Segurança Nacional e Nutricional no Brasil está na ordem do dia em face da sanção Presidencial da lei que institui o Sistema Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovada no Congresso Nacional. (MALUF, 2007, p.162). Também a interação entre o Estado e a sociedade civil engloba outro componente que a experiência brasileira recente demonstra ser também bastante complexo relativo à incorporação das iniciativas de caráter público oriundas da sociedade civil na construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por isso tudo, deve ser reconhecido que a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional é uma responsabilidade coletiva, tanto do Estado como de toda a sociedade.

3.3 O CASO DE CABO-VERDE

A segurança alimentar em Cabo Verde constituiu uma preocupação e um desafio para os sucessivos governos, na medida em que, cabe ao Estado criar as condições necessárias para assegurar de forma sustentável a disponibilidade e estabilidade de alimentos nos mercados e facilitar o acesso físico e econômico das populações aos mesmos. Como resposta a estes desafios, foram implementadas desde a independência várias medidas, entre elas, as Frente de Alta Intensidade de Mão de Obra, enquanto instrumento para garantir o acesso econômico das famílias aos bens de primeira necessidade. O país criou ainda a Comissão Nacional para a Segurança Alimentar (CNASA) e o Sistema de Informação para a Segurança Alimentar (SISA). (REPÚBLICA DE CABO-VERDE, 2014).

Com a adesão de Cabo Verde aos desafios lançados na Cimeira Mundial da Alimentação, Roma, 1996, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para 1997-2000, estabeleceu a nova política de segurança alimentar definida à luz dos princípios e dos conceitos básicos defendidos nessa Cimeira, e criou no Ministério da Agricultura, Alimentação e Ambiente, a Direção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA) – como instrumento de implementação das políticas públicas em Segurança Alimentar.

O Programa de Alimentação e Segurança Alimentar inserido no PND 1997-2000, que deu corpo a essa nova orientação política, incluía cinco subprogramas para assegurar a consecução dos objetivos do programa: (i) Subprograma, Informação e Gestão para a segurança alimentar; (ii) Subprograma; Garantia e melhoria da segurança alimentar a população em geral; (iii) Subprograma Garantia da qualidade e inocuidade dos alimentos; (iv) Subprograma Educação alimentar e nutricional; e (v) Subprograma; Assistência alimentar aos grupos vulneráveis. Na sequência da execução deste programa foi adotado pelo governo o documento da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e do seu Programa Quinquenal, 2003-2007,

introduzido no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2002-2005 e na Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP). (POLÍTICA SAN CABO-VERDE, 2006).

Dessa maneira, foi incorporado no PND 2002-2005 o programa Garantia da Segurança Alimentar às Populações, que compreendeu quatro subprogramas: (i) Subprograma; Garantia da disponibilidade e estabilidade dos bens alimentares nos mercados; (ii) Subprograma Melhoria do acesso econômico aos bens alimentares e aos serviços sociais de base; (iii) Subprograma Melhoria dos dispositivos de prevenção e gestão de crises alimentares e reforço do quadro institucional da segurança alimentar; (iv) Subprograma Segurança sanitária e qualidade dos alimentos e educação nutricional. (REPÚBLICA SANCABO-VERDE, 2006).

Segundo as orientações do Plano Nacional de Desenvolvimento, os programas de segurança alimentar deveriamse articular com outros programas setoriais relativos à oferta de alimentos (programa de desenvolvimento agrário, pescas, ambiente, comércio, etc.) e ao setor social (luta contra a pobreza, saúde, educação, formação profissional, etc.). O Ministério do Ambiente Agricultura (MAA) de Cabo-Verde é o responsável pela concepção e implementação das políticas do Governo em matéria de segurança alimentar. (POLÍTICA SAN CABO-VERDE, 2006).

Portanto, o atual quadro institucional de segurança alimentar caracteriza-se por um elevado número de entidades intervenientes e por um deficiente mecanismo de coordenação e de concertação, com impacto no nível da eficácia dos recursos afetos e dos resultados globais. São outros instrumentos políticos existentes em Cabo-Verde importantes na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional: Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) é, segundo o Ministério do Ambiente, Agricultura e Pesca (Decreto-lei nº 56/2005), um órgão de natureza consultiva, que tem por finalidade assegurar a articulação de políticas e a cooperação entre entidades ou organizações públicas ou privadas nacionais que intervêm direta ou indiretamente no domínio da segurança alimentar. O Conselho é presidido pela Ministra do Ambiente e Agricultura, e compõe-se de representantes do sector público, privado e da sociedade civil organizada com poder de decisão. (POLÍTICA SANCABO-VERDE, 2006).

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar, tem como secretariado executivo a Direção dos Serviços da Segurança Alimentar, Agência Nacional de Segurança Alimentar (ANSA), criada pelo Decreto-lei nº47/2000 de 13 de novembro e instalada em 2002, enquanto autoridade reguladora do mercado de bens de primeira necessidade e atua no cerne da segurança alimentar, do ponto de vista da disponibilidade alimentar. A Agência Nacional de Segurança Alimentar (ANSA) funciona como um observatório do mercado de produtos alimentares essenciais, acompanhando a disponibilidade e o estoque interno, a conjuntura internacional, a

evolução dos preços, o comportamento dos agentes, etc. Apoia-se nas suas antenas regionais para atualização das informações sobre os mercados e que são publicadas através do seu Boletim Mensal INFO. (POLÍTICA SAN CABO VERDE, 2006, p.16).

Nesse sentido, ANSA é a responsável pela recepção e venda aos operadores econômicos, em concurso público, da ajuda alimentar e, a título muito excepcional, pode importar e distribuir os produtos de primeira necessidade para assegurar, em quantidade e qualidade, a segurança alimentar às populações. Por outro lado, Cabo-Verde criou a Agência de Regulação e Supervisão de Produtos Farmacêuticos e Alimentares (ARFA), pelo Decreto-Lei nº 43/2005 de 27 de junho, que é a autoridade nacional de qualidade de medicamentos e alimentos, para uso humano e veterinário, bem como de certificação. (POLÍTICA SAN CABO VERDE, 2006, p.16).

Essa Agência opere de forma coordenada com as entidades competentes, nos domínios da gestão dos mecanismos de fixação e controle de preços dos medicamentos e alimentos, da supervisão do estoque nacional de medicamentos, com base na Lista Nacional de Medicamentos, e do controle da qualidade da produção local e dos produtos importados (parágrafo 1º do artigo 2º). A ARFA, portanto, tem como finalidade a regulação técnica e econômica, bem como a supervisão e fiscalização dos sectores químico-farmacêutico e alimentar, excetuando a regulação técnica e econômica dos bens de primeira necessidade. (POLÍTICA SAN CABO VERDE, 2006, p.17).

A Direção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA) integra a Direção Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão do Ministério do Ambiente e Agricultura, tem diversas competências conferidas no que se refere à segurança alimentar: (i) Secretariar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e implementar as orientações que dele emanam; (ii) Planificar, coordenar e supervisionar a implementação da Estratégia e do Programa Nacional de Segurança Alimentar; (iii) Gerir o dispositivo nacional de seguimento e análise da vulnerabilidade e insegurança alimentares e coordenar o Sistema de Informação para a Segurança Alimentar; (iv) Promover a concertação das atividades das instituições nacionais, das Agências das Nações Unidas, dos parceiros internacionais e de todas as outras partes sobre os temas de segurança alimentar quer a nível central, quer a nível local; (v) Cooperar com as OSCs na implementação de projetos na área da Segurança alimentar; (vi) Colaborar com a Agência Nacional de Segurança Alimentar e a Agência de Regulação Farmacêuticos e Alimentares no exercício das suas atribuições. (POLÍTICA SAN CABO VERDE, 2006, p.17).

No quadro da reformulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA)⁴, o Ministério do Ambiente e Agricultura (MAA) do país solicitou o apoio da FAO para a elaboração do referido programa, para o período entre 2007-2011. Visava contribuir para o reforço das políticas públicas e das ações no domínio da segurança alimentar e para a diminuição da vulnerabilidade e insegurança alimentares no país. (POLÍTICA SAN CABO-VERDE, 2006, p.6-8).

Os objetivos específicos fixados pelo programa para o período foram: (i) promover uma agricultura e pesca mais produtiva, mais diversificada e durável; (ii) garantir a disponibilidade e a estabilidade dos produtos alimentares no abastecimento dos mercados centrais e periféricos; (iii) melhorar o acesso económico aos bens alimentares de base e aos serviços sociais de base; (iv) reforçar os dispositivos de prevenção e gestão das crises no quadro do sistema de segurança alimentar; (v) assegurar o reforço das capacidades dos atores e a promoção de uma boa governança da segurança alimentar; e (vi) garantir a segurança sanitária e a qualidade dos alimentos e da água com vista à proteção da saúde pública e do consumidor. (POLÍTICA SAN CABO-VERDE, 2006, p.6-8).

Cada objetivo específico do Programa Nacional de Segurança Alimentar estabeleceu um ponto de intervenção, para onde os investimentos e as atenções em matéria de segurança alimentar foram direcionados: (i) produção, diversificação e sustentabilidade do sistema agroalimentar; (ii) disponibilidade e estabilidade de produtos alimentares nos mercados; (iii) acesso económico aos bens alimentares e aos serviços sociais básicos às populações; (iv) prevenção e gestão de crises alimentares; (v) reforço da capacidade institucional dos atores e boa governança da segurança alimentar; e (vi) qualidade dos alimentos, da água potável e da dieta alimentar. (POLÍTICA SAN CABO-VERDE, 2006).

O Plano Nacional de Segurança Alimentar é um programa intersetorial que elege como elementos chave a coordenação das ações, o estabelecimento de sinergias e a mobilização de recursos, que por sua vez, requerem um diálogo sistemático e permanente de reforço da articulação, de identificação e estabelecimento de convergências e de criação de sinergias entre os vários intervenientes e entre as diferentes políticas e atividades no quadro da luta contra a vulnerabilidade e a insegurança alimentar. Com o intuito de efetivar esse diálogo, o programa aposta na introdução do trabalho em rede a todos os níveis, na execução, monitoramento e avaliação do PNSA. Em relação à intersetorialidade e a pluridisciplinaridade do Programa Nacional de Segurança Alimentar cabo-verdiano, optou-se por uma estrutura de coordenação

⁴Fonte: http://www.pccplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/politica_san_cabo_verde.pdf

para a implementação e execução do Programa que promovesse a integração das ações dos diferentes atores envolvidos, assente em três órgãos:

1. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), que é o órgão máximo, de natureza consultiva, em matéria de segurança alimentar, e instância de concertação e negociação política, ao qual compete, no âmbito da implementação do Programa Nacional de Segurança Alimentar, apreciar o Plano de Ação Anual, mobilizar financiamento, acompanhar os progressos realizados, assim como, o funcionamento da rede de Segurança Alimentar;
2. A Direção de Serviços de Segurança Alimentar (DSSA), que, além das funções que já possui, tem a função de coordenar a elaboração, do Plano de Ação Anual, efetuada de forma ascendente e participativa, a partir das prioridades identificadas pelos diferentes atores envolvidos em cada nível (municipal, ilha e nacional), que posteriormente será submetido ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar para apreciação. Compete igualmente a DSSA coordenar o seguimento e avaliação da execução do PNSA;
3. A Rede de SA, que funciona como uma estrutura de concertação e articulação da execução do PNSA nos níveis municipal, regional (ilha) e nacional, com vista a assessorar a DSSA no processo de planeamento, execução, seguimento e avaliação do Programa, e contribuir para a melhoria da eficiência e eficácia do Programa junto das populações alvo, através da coordenação, articulação, seguimento e avaliação das atividades nos diferentes níveis de execução. (POLÍTICA SAN CABO VERDE, 2006, p. 5)

Em se considerando os avanços obtidos desde os aspectos históricos referentes a construção de políticas públicas voltadas para a SAN em Cabo-Verde, o Estado assumiu o programa de alimentação escolar em 2010. Essa mudança foi guiada por um plano e por uma comissão multissetorial, e foi possível graças aos compromissos firmados para o financiamento progressivo do programa por parte do governo, investimentos no fortalecimento de capacidade e objetivos bem definidos. Ao final deste período de transição e instrumentalização do Estado, Cabo-Verde aprovou uma lei de alimentação escolar, estabeleceu uma instituição independente para gerenciar a alimentação escolar e deu início a experiências inovadoras, como a aquisição de alimentos regionais. (PRONAE, 2019, p.2).

Com o advento da Lei de Alimentação Escolar em 2015, Cabo Verde desenvolveu seus esforços de maneira audaciosa, fundamentado na experiência do país no gerenciamento da alimentação escolar e que cria novas perspectivas para o futuro. O texto da nova lei determina que, no mínimo, 25 por cento dos alimentos adquiridos pelo programa nacional deverão vir de fornecedores locais. A lei também regulamenta as parcerias com o setor privado, prioriza os hábitos alimentares locais e proíbe a venda e a propaganda de alimentos e bebidas com baixo valor nutritivo em um raio de 200m de qualquer escola. Portanto, é possível constatar um

avanço real de consolidação das políticas públicas e de participação social no que se refere a SAN e de exercício prático dos acordos internacionais em Cabo-Verde.

3.4 O CASO DE MOÇAMBIQUE

Em Moçambique a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) é correspondente ao Plano de Ação de Segurança Alimentar e Nutricional (PASAN), o qual, desde 1998 é considerado um instrumento imprescindível para o desenvolvimento econômico e social do país. Esta política é coordenada e implementada pelo Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN), estrutura vinculada ao Ministério da Agricultura. Nessa estratégia o Governo moçambicano definiu como objetivo global garantir que todos os cidadãos tenham, a todo o momento, acesso físico e econômico aos alimentos necessários, de modo a que tenham uma vida ativa e saudável. (REDSAN, 2010, CPLP, p.28). E assim definiu como objetivos:

- i) Existência de uma disponibilidade suficiente de alimentos com qualidade e variedade adequadas; ii) Acesso aos alimentos através da produção própria, compras, trocas, ofertas, etc.; iii) Que as pessoas sejam capazes de utilizar os alimentos de modo adequado (REDSAN, 2010, CPLP, p.28).

A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar em Moçambique consiste em uma estratégia multissetorial que tenta implementar ações articuladas com os vários setores de governo, assim como com as várias províncias buscando sua descentralização. Dessa maneira, após uma avaliação dos impactos e resultados dessa estratégia, o país se organizou pela aprovação da ESAN II (2008-2015). Com a ESAN II o Governo buscou incluir outros elementos relacionados como a educação, a nutrição e a água, assim como colocar o direito humano à alimentação adequada como base do seu enfoque. Em termos institucionais, esta nova estratégia integra o desafio de colocar a SAN no quadro legal e jurídico (Constituição da República e leis), bem como aprofundar e implementar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Importa neste estudo destacar na política do país africano o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN), o qual foi criado para coordenar a implementação da Estratégia Segurança Alimentar e Nutricional. Esta estrutura propõe-se a coordenar todas as atividades relacionadas com a planificação de intervenções às populações em situação de insegurança alimentar, a formulação de políticas e a avaliação e monitoria das

respectivas ações. O SETSAN possui também estruturas ao nível das províncias (SETSAN-Provinciais), com estrutura semelhante ao SETSAN-Central, cujo mandato é exercido pela Direção Provincial de Agricultura e Desenvolvimento Rural. Dessa maneira, apesar de ainda não estar operando em todas as províncias, o desenho da ação evidencia o fortalecimento da descentralização pretendida anteriormente, funcionando como ponto focal da estrutura central.

Esta estrutura é muito importante, pois procurar atuar como organismo articulador em matéria de Segurança Alimentar e Nutricional, possuindo representantes de vários ministérios, da sociedade civil e dos organismos internacionais, o que resulta em uma importante instância de diálogo no país. (REDSAN/CPLP, 2010). Por outro lado, seria desejável uma instância de articulação nacional da SAN que exibisse grau institucional superior, em lugar de estar vinculada a um setor específico – neste caso, ao Ministério da Agricultura. Conforme a (REDSAN/CPLP, 2010), em seu relatório “o caráter intersetorial da SAN justificaria a criação de uma estrutura ministerial, como por exemplo, um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional vinculado ao Presidente da República ou Primeiro-Ministro” – a exemplo do que ocorre no caso brasileiro.

O ESAN II posiciona a SAN como uma questão transversal a outros setores do governo e tem sido ativada de forma multissetorial desde 2007 sob a coordenação do SETSAN. A Estratégia e o Plano de Ação apresentam a definição Moçambicana de segurança alimentar e nutricional entendida como:

O direito de todas as pessoas, a todo o momento, ao acesso físico, econômico, e sustentável a uma alimentação adequada, em quantidade, qualidade, e aceitável no contexto cultural, para satisfazer as necessidades e preferências alimentares, para uma vida saudável e ativa (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p.54).

O país toma por seus pilares na Segurança Alimentar e Nutricional a produção e disponibilidade de alimentos para o consumo; o acesso físico e econômico aos alimentos; o uso e utilização adequados dos alimentos; a adequação em termos sociais, ambientais, biológicos e culturais, e a estabilidade do consumo de alimentos a todo o momento. Dessa maneira, segundo este Estudo de Caso das Nações Unidas (2013), a ESAN II é uma estratégia para orientar políticas, outras estratégias e planos multissetoriais setoriais, com os quais ela deve ser complementar. Ela define papéis para os diferentes setores: governo, sociedade civil, setor privado e academia e apresenta o HIV/AIDS, gênero e meio ambiente como questões transversais. O objetivo geral da ESAN II é o de garantir que todos os cidadãos tenham, a todo o momento, acesso físico e econômico aos alimentos necessários, de modo a que tenham uma

vida ativa e saudável, realizando o seu direito humano à alimentação adequada, e assim o estabeleceu metas concretas e indicadores para medir o seu progresso, e são eles:

(a) Garantir a autossuficiência alimentar do país; (b) Contribuir na melhoria do poder de compra dos agregados familiares; (c) Reduzir a incidência de desnutrição (aguda e crônica) através do melhoramento das condições de saúde, água saneamento do meio e educação alimentar e nutricional; (d) Garantir de forma progressiva a realização do direito humano à alimentação adequada para todos os cidadãos; (e) Aumentar a capacidade dos agregados familiares em responder as variações sazonais quanto à produção, o acesso físico e econômico a alimentos adequados; (f) Criar e desenvolver uma estrutura adequada para uma intervenção multisetorial e interinstitucional abrangente e inclusiva (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p.57).

Outro instrumento lançado em 2011 com perspectiva até 2020, portanto mais contemporâneo, é o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Setor Agrário (PEDSA), com a visão do setor agrícola de Moçambique para o período. Ele apresenta uma visão de médio e longo prazo com base em diretrizes nacionais para a agricultura e nas prioridades estabelecidas no Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura na África (CAADP), um plano conjunto para melhorar a desempenho do setor agrário em países africanos. (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p.57).

Desse modo os pilares do CAADP (desenvolvimento sustentável dos recursos naturais; mercados e infraestruturas; produção de alimentos; e pesquisa agrícola) são bastante refletidos nos objetivos e atividades do PEDSA. O PEDSA sistematiza uma ampla gama de orientações estratégicas para a agricultura, para avançar o setor agrícola de uma agricultura predominantemente de subsistência para um modelo mais competitivo no mercado internacional e aumentar a atratividade para investidores. Seu objetivo geral é "contribuir para a segurança alimentar e a renda dos produtores agrários de maneira competitiva e sustentável garantindo a equidade social e de gênero". Os objetivos específicos são:

a) Aumento da produtividade, produção e competitividade na agricultura; **b)** Melhoria dos serviços e infraestruturas para maior acesso ao mercado; **c)** Uso sustentável e aproveitamento integral dos recursos terra, água, florestas e fauna; **d)** Estabelecer uma estrutura e políticas que são favoráveis ao investimento agrário; **e)** Instituições agrárias fortes (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p.57).

Essa abordagem de execução do PEDSA é baseada na cadeia de valor e sua operacionalização leva em consideração atividades de produção agrícola; atividades de transformação e comercialização que agreguem valor aos produtos agrícolas, da pecuária, da silvicultura e produtos silvestres; e gestão sustentável dos recursos naturais. A terminologia

utilizada é segurança alimentar e nutricional. Este documento apresenta a definição conceitual de SAN do país e orienta todas as suas outras políticas.

Nesse sentido, o PEDSA é a estratégia mais abrangente da agricultura em Moçambique até o momento, sistematizando outras estratégias já existentes como a Estratégia da Revolução Verde, as Prioridades do Sector da Agricultura, a Estratégia de Pesquisa, o Programa Nacional de Extensão, a Estratégia de Reflorestamento, o Plano Nacional de Florestas, a Estratégia de Irrigação, o Plano de Ação de Produção de Alimentos e do Plano Estratégico da Pecuária, entre outros. (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p. 58).

No entanto, os mesmos autores apontam que há questões ainda não abordadas pela estratégia, como a ligação entre a agricultura e a redução da vulnerabilidade a eventos climáticos extremos (como secas e enchentes, muito comuns no país), e uma estratégia regional clara (sul, centro, norte) para desenvolver o setor agrário tendo em conta os potenciais de produtividade e os desafios de cada zona. (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p. 58). Os principais aspectos inovadores enquanto políticas públicas intersetoriais e que contribuem para sensibilidade à nutrição do plano são o empoderamento das mulheres, a promoção do aumento da produção de alimentos, a redução de perdas pós-colheita, o melhoramento do processamento e armazenamento de alimentos e a expansão dos mercados e do acesso a eles. O PEDSA considera o direito humano à alimentação como um princípio orientador para alcançar a sua visão:

O acesso seguro a quantidades suficientes de alimentos nutritivos é um direito humano fundamental. Por isso o objetivo desta estratégia de desenvolvimento agrário, na fase de desenvolvimento em que Moçambique se encontra, é a produção e diversificação de alimentos, especialmente alimentos básicos, para melhorar a situação de segurança alimentar e nutricional da população, reduzindo-se assim os níveis de má nutrição crônica (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p.59).

Outros instrumentos ainda foram desenvolvidos pelos moçambicanos, como o Plano Nacional de Investimento do Setor Agrário (PNISA) 2013–2017 e esses planos foram desenvolvidos pelo Governo de Moçambique como parte dos requerimentos do pacto CAADP, assinado em 2011, de forma complementar, um abordando a estratégia e outro a parte de investimentos para executar as estratégias. Não vamos nos deter neste trabalho sobre estes a explicitar os mesmo, pois a informação se encontra digitalizada, importa saber que o PNISA foi elaborado através de um “processo colaborativo” que contou com a criação de uma equipe técnica para coordenar, com a assistência técnica e metodológica da FAO, consultores nacionais

para apoiar a elaboração do documento, grupos de trabalho setoriais que elaboraram as propostas por área e sessões plenárias com os atores envolvidos para criação de consensos.

O destaque se dá no PNISA no aspecto de mobilização e participação da população, além de fazer valer um esforço coletivo de garantia da SAN a população do país, houve também uma sessão pública com o governo, setor privado, agências internacionais, organizações não governamentais e da sociedade civil onde as sugestões foram reunidas e posteriormente incorporadas ao documento. Por ser baseada no PEDSA, a visão geral da PNISA é a mesma: contribuir para a segurança alimentar e a renda dos produtores agrícolas de forma competitiva e sustentável, garantindo a equidade social e de gênero. (ESTUDO DE CASO/ONU, 2013, p.61).

Aprovado pelo Conselho de Ministros em maio de 2013, um avanço se realiza no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE), e seu principal objetivo é reduzir o impacto da insegurança alimentar e da desnutrição crônica, que são conhecidos por influenciar negativamente o desempenho e frequência escolares. Na sua fase inicial de execução o PRONAE concentrou pré-escolas e escolas primárias, com intenção de expandir o programa nos próximos anos, e os três pilares do programa são: promoção da educação nutricional nas escolas; o desenvolvimento da capacidade agrícola e a melhoria do estado nutricional e de saúde global dos jovens aprendizes.

Moçambique se tornou um membro do movimento “Fomentando a Nutrição” (*Scaling Up Nutrition-SUN*) em agosto de 2001, e o presidente de Moçambique é membro do Grupo de Liderança do Movimento SUN. Em 2012, o país assumiu a presidência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e sediou a Nona Reunião de Cúpula de Chefes de Estado, que teve foco na segurança alimentar e nutricional.

Neste sentido, o Moçambique também faz parte da Nova Aliança para a Segurança Alimentar e Nutricional, uma iniciativa do G8 para apoiar a execução do Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura na África (CAADP). O compromisso do país com a Nova Aliança inclui a plena implementação da PAMRDC. Além disso, em 2012 a iniciativa foi renovada contra a fome infantil (REACH) e iniciou sua atuação em Moçambique, dando suporte à gestão do PAMRDC.

Cabe destacar segundo Centro de Excelência Contra a Fome, que Moçambique trocou dívidas por alimentação escolar, um acordo inovador entre o Programa Mundial de Alimentos, a Federação Russa e o governo de Moçambique trouxeram 40 milhões de dólares para a alimentação escolar no país no período 2018-2021. O acordo redirecionou para a alimentação escolar recursos que seriam utilizados para pagar dívidas de Moçambique com a Rússia. As

verbas foram aplicadas na expansão do PRONAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), atendendo 156 escolas e mais de 150 mil estudantes. O dinheiro também será investido no fortalecimento de capacidades governamentais para implementar a alimentação escolar com produtos regionais em todo o país. (PRONAE, 2019, p. 3).

4 A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NA GUINÉ-BISSAU: FUTUROS E DESAFIOS

O presente capítulo tem como objetivo examinar as principais políticas implementadas no país para a promoção de segurança alimentar, a discussão dos capítulos está organizada em oito seções. A primeira seção traz uma abordagem da Construção de Políticas voltadas para Segurança Alimentar na Guiné-Bissau. A segunda parte apresenta o processo de formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). A terceira redação examina a construção de Plano Nacional de Investimento Agrícola, PNIA. A quarta escrita discorre acerca de formulação de Documento Estratégico Nacional de Redução da Pobreza Denarp I, (2005-2008), Denarp II (2011–2015). A quinta etapa consiste na análise da construção de Rede da sociedade civil para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional RESSAN-GB. Na última parte, é analisada a Carta de Política de Desenvolvimento Agrário “CPDA”.

4.1 A CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR EM GUINÉ-BISSAU

Em Guiné-Bissau existem vários projetos locais com vista à promoção da Segurança Alimentar Nutricional quer por iniciativa do Governo, quer por iniciativa de algumas Organizações Não-Governamentais nacionais e Organizações Internacionais. Dessa maneira, o Governo assumiu um forte compromisso político de formular uma política nacional robusta a formulação do seu Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) está em andamento, faltando aprovação na Assembleia Nacional Popular, o parlamento guineense. Nesse sentido, cabe destacar que após a formulação de PNSA, esse instrumento não chegou ainda a ser aprovado pelo Conselho de Ministros, razão pela qual não entrou na sua fase de implementação, previsto para o período 2008-2013.

Por esse efeito possui como principais constrangimentos a ausência de um quadro integrado de coordenação multisetorial para realização das políticas, a insuficiência de recursos humanos e do recurso financeiro, bem como instabilidade política. Entretanto, ainda existem desafios no sentido de tornar duradouros os resultados destas ações e criar condições estáveis de segurança e soberania alimentar no país.

Para tanto, a parceria entre a FAO e a Guiné-Bissau se desenvolve de forma constante ao longo dos últimos 30 anos, e no plano político a FAO apoiou o Governo na elaboração e execução de um conjunto abrangente de políticas agrícolas, bem como programas relacionados

com a gestão dos riscos de catástrofe e de crise alimentar, a segurança alimentar e nutricional, e a gestão dos recursos naturais. Nesse sentido, o objetivo da assistência operacional tem sido estimular a produção, a produtividade e a diversificação do setor agrícola, centrando-se nos pequenos agricultores familiares e, em particular, nas mulheres e nos jovens. Foram realizadas diversas intervenções de urgência e reabilitação, sendo que a assistência tem um enfoque cada vez maior no aumento da capacidade de resiliência às ameaças e situações de urgência, incluindo conflitos armados. (FAO, 2016, p. 1).

Cabe destacar que a FAO é a instituição líder para os atores em matéria de desenvolvimento rural, agricultura e segurança alimentar e nutricional em Guiné-Bissau. Em 2015, esta organização presidiu ao Grupo sobre Gestão da Segurança Alimentar e Nutricional (GSAN), o qual é composto pelo Governo, sociedade civil, outras agências do sistema das Nações Unidas e Parceiros Técnicos e Financeiros. A Gestão Segurança Alimentar Nutricional “GSAN-GB” é uma plataforma para a discussão sobre assuntos relacionados com as estratégias e políticas de segurança alimentar e nutricional, e que ajuda a melhorar a coordenação das respostas à insegurança alimentar e nutricional no país. Um forte apoio e um estreito envolvimento dos parceiros nas atividades da FAO ajudaram a aumentar a compreensão, a partilhar conhecimentos e informação, a demonstrar as vantagens comparativas da FAO e a preparar um quadro para a mobilização de recursos e parcerias que possibilitem a implementação do Quadro de Programação por País. (FAO, 2016, p. 2).

Vale destacar que as elevadas taxas de desemprego entre os jovens em geral, e entre os jovens desfavorecidos em particular, constituem uma preocupação central para as autoridades nacionais. Com o objetivo de melhorar as condições de vida dos jovens desfavorecidos, a FAO está a colaborar com o Governo para fazer da agricultura um domínio de inserção econômica por excelência para os jovens que procuram emprego.

Dessa forma, um projeto da FAO intitulado “Criação de oportunidades de emprego jovem no setor agroalimentar através de sistemas de aquicultura e de cadeias de valor de mandioca sustentáveis na África Ocidental”, o qual faz parte de uma iniciativa mais ampla de apoio à estratégia do Governo para a criação de emprego e a inserção dos jovens. A iniciativa visa igualmente à melhoria da segurança alimentar para a população em geral. De modo a criar oportunidades de emprego para os jovens no setor agroalimentar, as atividades são centradas no desenvolvimento de sistemas de aquicultura e cadeias de mandioca sustentáveis aos níveis individual, comunitário e familiar, incluindo o desenvolvimento de competências de micro empreendedorismo junto dos jovens. (FAO, 2016, p. 2).

Em decorrência dos compromissos assumidos no plano internacional e regional, Guiné-Bissau está neste momento a trabalhar na formulação de estratégias e programas nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional com vista a cumprir as metas estabelecidas. Quando a CMA de 1996 definiu o célebre objetivo de “reduzir pela metade o número de pessoas desnutridas até 2015”, estabeleceu o país um Plano de Ação para atingi-lo. Entre as principais recomendações encontra-se a formulação de políticas nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional:

A implementação das recomendações do Plano de Ação da Cimeira Mundial de Alimentação é uma responsabilidade de cada Estado, mediante a legislação nacional e a formulação de estratégias, políticas, programas com o objetivo de conseguir a segurança alimentar. *In*: Plano de Ação da CMA (Roma, 1996, Redsan-Cplp, 2007, p. 7).

Nesse sentido uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pode ser definida como um conjunto de ações do Governo que conformam um compromisso público para garantir a SAN para toda a população em vulnerabilidade ou risco social evidente. As estratégias e programas nacionais com os seus correspondentes planos de ação que vêm sendo formulados em inúmeros países constituem exemplos de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional como no caso da Guiné-Bissau e de muitos outros países esses programas estão a ser formulados com apoio técnico da iniciado Programa Especial de Segurança Alimentar. (PINTO, 2008, p.22).

O Programa Especial de Segurança Alimentar “PESA” é uma iniciativa da FAO, que tem como principal objetivo apoiar os países para conseguirem atingir o primeiro do Objetivo Desenvolvimento Milênios. O Programa Especial de Segurança Alimentar “PESA” atua em mais de 100 países e entre as suas atividades está o apoio técnico aos governos na formulação de programas nacionais e regionais de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse âmbito a FAO tem como função: **(i)** facilitar o processo de formulação e execução dos programas; **(ii)** intervir como catalisador para obter compromissos políticos mais fortes; **(iii)** proporcionar sinergias com doadores e prestar apoio técnico. (REDSAN/CPLP, 2007).

Para além do apoio na formulação de programas nacionais o PESA desenvolve também intervenções piloto de pequena escala, simples e de baixo custo (intensificação, diversificação, gestão de água, etc.) e utiliza enfoques participativos com base em alianças com diversos atores. Desde a sua implementação em 1994 que o Programa Especial de Segurança Alimentar evoluiu em termos do enfoque adotado, mudando de uma abordagem mais centrada nas tecnologias (Produção) para uma abordagem mais centrada nas pessoas. (REDESAN-CPLP, 2007).

Ou seja, o PESA abandonou o seu único objetivo de incrementar a produção agrícola, passando a procurar formas de melhorar o acesso das pessoas aos alimentos. Nessa linha tem vindo a propor o “enfoque de dupla via” que observa tanto o lado da produção de alimentos como o lado do acesso: **(Via 1)** Por um lado, é necessário criar oportunidades para que os famintos melhorem os seus meios de vida através da promoção do desenvolvimento agrícola e rural com reformas políticas e investimentos na agricultura; **(Via 2)** Por outro lado, é necessário ter uma intervenção direta através de programas que facilitem o acesso imediato aos alimentos. (REDESAN/CPLP, 2007).

Nesse sentido, para alcançar a Segurança Alimentar e Nutricional é necessário considerar simultaneamente todas as suas dimensões e por isso é preciso adotar um enfoque intersectorial na definição das políticas públicas, envolvendo os vários setores do governo em conjunto com a participação da sociedade civil. É importante lembrar que estas medidas não devem ser tomadas isoladamente. Praticamente, isso requer na formulação das políticas públicas relacionadas com a SAN a participação dos diferentes setores do governo para que as suas ações sejam coordenadas. (PINTO, 2013, p.34).

A garantia da SANem Guiné-Bissau às populações tem se constituído historicamente um dos objetivos estratégicos e prioritários dos governos guineenses traduzida nos sucessivos planos de desenvolvimento e programas de Governo (Carta Política Agrária, 1996). Nesse sentido, o sistema de segurança alimentar na Guiné-Bissau implementada, segundo o Gabinete da Segurança Alimentar (GSA), na Direção do Plano do Ministério da Economia e Finanças integrando, essencialmente, os seguintes eixos essenciais: (i) a estabilidade do aprovisionamento alimentar, tanto a nível do país como a nível das regiões e localidades; (ii) a melhoria da produção de alimentos; (iii) a acessibilidade aos produtos alimentares pelas famílias mais desfavorecidas e das regiões "periféricas"; (iv) a integração da ajuda alimentar no desenvolvimento do país e (v) a informação para a segurança alimentar. (BOCK, 2009, p.100).

Logo após a independência, a mobilização e a gestão da ajuda elementar constituíram o primeiro elemento da política de segurança alimentar do país. O Governo decidiu-se pela distribuição gratuita da ajuda alimentar para as populações vulneráveis, organizada e realizada pelo Programa Mundial para a Alimentação (PAM). Nesse caso, a estabilidade do aprovisionamento, com um abastecimento regular do país e sua disponibilidade nas diferentes regiões em produtos alimentares essenciais foi garantida pelo estado pela empresa pública “ARMAZEM DO POVO”. (BOCK, 2009, p.100).

E garantiram ainda vários empresários colaboradores do Estado, como único importador, nomeadamente DJAQUITÉ, DJABI, CADOGO PAI, etc. – em regime de

exclusividade de importação desses alimentos (importação comercial e ajuda alimentar). Essas entidades garantiam em conjunto com o seu estoque de exploração, denominado estoque de segurança alimentar gerido pelo Programa Alimentar Mundial. Dessa maneira, a acessibilidade aos produtos alimentares foi garantida através dos seguintes instrumentos:

(1) a criação de emprego e de rendimentos pelo sistema de trabalhos públicos de funcionários do MDRA inseridos no Programa Desenvolvimento Rural Integrada (PDRI) nas diferentes zonas, para 15 mil trabalhadores rurais tornados excedentários pela fraqueza do sector agrícola e falta da continuidade dos projetos, os sistemas dos projetos visavam também fazer a ligação entre o curto e o longo/médio prazo com a criação de condições para uma segurança alimentar sustentável e facilitar a integração das regiões no processo do desenvolvimento global do país;

(2) a assistência alimentar aos grupos da população ditos "vulneráveis", cobrindo algumas categorias de pessoas em situação de insegurança alimentar crônica, foi garantida, esta assistência é apoiada pelo Programa Alimentar Mundial (PAM);

(3) nos últimos anos em 1994, o Governo reorientou a sua política para soluções mais duráveis de luta contra a pobreza, através de um documento denominado "Documento Estratégico Nacional da Redução da Pobreza (DENARP) elaborado e iniciou-se logo a sua implementação;

(4) nos anos 1990 a avaliação das recolhas da informação e a montagem de um sistema de alerta rápida passaram a constituir elementos adicionais da política de segurança alimentar, ainda durante esse período e, sobretudo, depois da entrada do país na União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), em 1997 a Guiné-Bissau iniciou um processo de reformas visando a liberalização da economia, este processo provocou grandes alterações no contexto socioeconómico da segurança alimentar no país que se deverá adaptar para responder aos desafios colocados pela retirada do Estado enquanto interventor direto e pela atribuição de um papel acrescido ao sector privado na realização e orientação da segurança alimentar". (BOCK, 2009).

Dessa maneira, a atual reforma do sistema de segurança alimentar baseia-se essencialmente na reformulação da sua gestão, coordenação e quadro institucional no contexto da economia de mercado. Realizou ainda o seu plano visando, em primeiro lugar, a redução dos custos e do sistema, através da melhoria da sua eficiência, que poderá providir à entrada de operadores privados no mercado de produtos alimentares de primeira necessidade e da concorrência dos agentes; em segundo lugar, a maximização do impacto dos recursos, através de promoção e valorização dos produtos localmente produzidos. Tendo em conta os impactos que a política da liberalização das importações dos produtos de base (milho, arroz, açúcar, óleo).

Essa política visava o compromisso do governo com o programa do PNUD 1997. (BOCK, 2009).

O processo de liberalização e de privatização do mercado dos produtos de base em curso na Guiné-Bissau originará importantes modificações na organização dos aprovisionamentos dos produtos alimentares e no funcionamento dos mercados. Isto é, hoje em Guiné-Bissau é permitida a entrada de produtos privados no circuito de comercialização dos produtos alimentares de base pública. A importação de farinha de trigo pelos setores industriais que a utilizam como matéria-prima na elaboração dos seus produtos, já está liberalizada, sendo o mercado da importação e venda do trigo e da farinha de trigo totalmente liberalizado desde março de 1997. A manutenção do preço único a nível nacional, tendo em conta os custos de distribuição díspares entre os principais mercados nacionais de Bissau e as outras regiões são mantidas à custa das altas margens de comercialização do preço de mercado com a possibilidade de lucros em escala, derivado deste monopólio. (BOCK, 2009).

Nocampo da política de preços, o Decreto-Lei dos regimes de preços dos bens e serviços em Guiné-Bissau estabelece um compromisso prudente entre a liberalização total dos preços e a manutenção de preços administrados para "ter em conta a descontinuidade do território, as imperfeições do mercado e o peso de certos bens (incluindo os produtos alimentares) no cabaz de compra⁵ das populações mais vulneráveis" e prevenir eventuais desequilíbrios nas ilhas (Bolama, Bubaque, Jetaepexice) e regiões periféricas (Tombali e Quinara). Ainda sobre essa política, o novo regime de preços consagra o regime dos preços máximos para os produtos alimentares de base para garantir o acesso das populações tanto nos mercados centrais como nos mercados periféricos.(BOCK, 2009).

Com essa ideia, Bock (2009, p.103) explica que em Guiné-Bissau as medidas tarifárias prevalecem sobre as medidas administrativas, sendo as taxas de direitos escalonados entre 0% e 50%. As maiores taxas incidem sobre os produtos de luxo e os produtos agrícolas concorrentes da produção nacional (arroz, cebola, milho, etc.). As taxas de direitos aduaneiras dos produtos agroalimentares variam entre 20 e 50 por cento (taxa máxima de direitos). Os produtos de primeira necessidade pagam a taxa mínima de 5% de direitos, enquanto que as sementes são livres de direitos. (BOCK 2009, p. 103).

O setor da promoção social engloba vários intervenientes, organismos e organizações públicas e privadas de solidariedade social, constituindo uma vasta rede de serviços a favor dos

⁵Conjunto dos produtos essenciais, dos quais o governo, durante certo período, garante o abastecimento suficiente e um preço máximo.

mais desfavorecidos, afetados por situações diversas, de pobreza, de desemprego, marginalização ou exclusão social. Os chamados “grupos vulneráveis” são constituídos por pessoas e famílias que vivem em situações de grande carência e/ou de risco, muitas vezes agravadas pela doença, velhice ou invalidez. São pessoas que comprovadamente não podem, por si sós, assegurar a sua subsistência e que vêm se beneficiando dos programas de assistência, tanto públicos como privados, cada vez mais desempenhado pelas ONGs com insuficiente ou quase nulo apoio por parte do Governo guineense. (BOCK, 2009, p. 103).

Nesse sentido, as ações de promoção social desenvolvidas têm-se traduzido em respostas diversas, fundamentalmente, de caráter assistencial, prestações pecuniárias e em espécie, ajudas alimentares e outras para fazer em face de situações de carência temporária ou permanente, prestação de serviço de atendimento a diferentes grupos da população, nomeadamente doentes, idosos, crianças em risco, etc. A assistência alimentar vem assegurando um complemento necessário à sobrevivência de milhares de pessoas e vem encorajando as famílias mais pobres a enviar as crianças à escola, contribuindo para a elevada taxa de frequência escolar na Guiné-Bissau. (BOCK, 2009).

As ações de assistência alimentar aos grupos vulneráveis são conduzidas por um apreciável número de organizações públicas e privadas, destacando-se o programa de assistência aos grupos vulneráveis, crianças em idade pré-escolares, crianças mal nutridas, pessoas idosas e deficientes, doentes crônicos e famílias pobres, e o programa de cantinas escolares. Diversas ONGs e associações destacam-se, tais como a Cruz Vermelha Nacional de Guiné-Bissau e a Cruz Vermelha Internacional, em particular, através dos seus programas que visam direta ou indiretamente a SAN, que vem ajudando um número elevado de famílias carentes e de agricultores pobres. (BOCK, 2009, p.104).

Nos últimos anos, foram criadas várias ONGs, por exemplo: Associação dos Estudos Alternativos “ALTERNAG”, Essa Terra é Nossa TINIGUENA, União Internacional para a Conservação da Natureza “UICN”, Ação para Desenvolvimento “AD”, Agência de Cooperação Suíça “SWISSAID” – como objetivo de proteger o meio ambiente, lutar contra a pobreza e participar no desenvolvimento local e comunitário, com uma estratégia baseada na abordagem comunitária e na flexibilidade das formas de intervenção. No meio rural houve iniciativas demovimentos associativos, apresentando uma dinâmica interessante, apesar de apresentar constrangimentos diversos, quer do ponto de vista metodológico, organizacional e de execução.

Portanto, são inúmeros os desafios guineenses na construção e fortalecimento das políticas públicas em SAN no país, devido aos inúmeros fatores neste estudo apresentados, principalmente, pela dificuldade de um trabalho mais integrado ser executado que unifique as

forças públicas e privadas que atuam na área, de legitimar o processo enquanto uma política de Estado constitucional, uma rubrica específica nesta área contínua para além das crises dos Governos, uma educação articulada de esclarecimento, uma política para o desenvolvimento rural no campo que envolva a diversificação e a agroecologia e agroflorestal são alguns destaques que requer um cuidadoso estudo.

4.1.1 O Processo de Formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA)

O Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) é uma política que ainda está em construção no país, sendo o principal instrumento para planeamento, gerenciamento e execução da SAN em Guiné-Bissau. O programa busca superar grandes desafios, através de iniciativas que alcancem metas prioritárias para atingir seus objetivos estratégicos. (PINTO, 2011, p. 26).

Dessa forma, o governo iniciou em 2002 a implementação do projeto com o apoio técnico e financeiro da FAO, sendo que *afase I* deste projeto consistiu na implementação de iniciativas piloto no âmbito da intensificação da produção agrícola, irrigação e dinamização dos circuitos de comercialização, e a *fase II* consistiu na formulação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), no ano de 2007. (PINTO, 2011, p.26).

Nessa linha de raciocínio em termos de conteúdo, a proposta do PNSA estrutura-se através de quatro eixos estratégicos e dá orientações para executar as ações através de oito subprogramas específicos. Contudo, nota-se uma visão eminentemente setorial no conteúdo das propostas de ação, limitando uma compreensão mais abrangente da Segurança Alimentar Nutricional. Após a sua formulação esse instrumento não chegou a ser aprovado pelo Conselho de Ministros, razão pela qual não entrou na sua fase de implementação, prevista para o período 2008-2013. (PINTO, 2011, p. 26).

Os resultados dos inquéritos apontam como principais constrangimentos a ausência de um quadro integrado de coordenação multisetorial para implementação das políticas, a insuficiência de recursos humanos a todos os níveis e recursos financeiros, bem como a instabilidade política. É importante referir que o Plano Nacional de Investimento Agrícola (PNIA) do país desenvolvido no quadro a Programa Detalhado de Desenvolvimento da Agricultura na África (PDDAA) foi aprovado pelo Conselho de Ministros em janeiro de 2011, este instrumento constitui atualmente a principal prioridade do governo em termos de políticas no campo da SAN. Em linha com as orientações do Programa Abrangente de Desenvolvimento da Agricultura na África CAADP e Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD)

o governo pretende com este instrumento alcançar um maior nível de crescimento econômico com base no desenvolvimento da agricultura (embora com grande foco na exportação), reduzir a pobreza e promover a Segurança Alimentar e Nutricional. (PINTO, 2011, p. 26).

A gestão sustentável das terras e recursos hídricos, a melhoria das infraestruturas rurais e de comercialização, o acesso ao mercado, e o aumento da disponibilidade de alimentos são os principais vetores deste programa. As orientações do PNIA estão em linha com a agenda da estratégia nacional de redução da pobreza e dos Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio (ODS/ONU). (PINTO, 2011, p. 26).

Este instrumento absorveu vários instrumentos em curso e, ou previstos, como é o caso do PNSA, conforme se explicita no documento: Por razões de eficiência e racionalidade de recursos, as ações no âmbito do Programa Nacional de Segurança Alimentar são consideradas no PNIA. (PINTO, 2011, p. 26).

Contudo, importa sublinhar que a abordagem do direito à alimentação não é mencionada em nenhum dos instrumentos. Em virtude do que foi mencionado, concluiu-se que a promoção da SAN e a redução da fome e superação de pobreza não está na agenda dos sucessivos governos de Guiné-Bissau. Por isso tudo, o presente estudo aponta a criação de novo programa nacional de segurança alimentar, que passaria a integrar o sistema nacional de segurança alimentar como órgão regulador encarregado de estabelecer políticas e promover a segurança alimentar no país, integrando os diversos setores afins.

4.2 A CONSTRUÇÃO DE PLANO NACIONAL DE INVESTIMENTO AGRÍCOLA (PNIA)

Ao adotar, em Maputo, em 2003, o Programa Detalhado de Desenvolvimento da Agricultura na África (PDDAA), componente agrícola da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), no qual os Chefes dos Estados Africanos comprometeram-se a destinar pelo menos 10% dos seus orçamentos nacionais para agricultura como base de crescimento das suas economias. (RESSAN-GB, PNIA, 2016, p.5).

Nesse sentido, o Plano Nacional Investimento Agrícola segue as orientações do PDDAA, assim como as da NEPAD, que identificaram quatro grandes temas que têm como objetivos acelerar o crescimento agrícola, reduzir a pobreza e alcançar a segurança alimentar e nutricional nos países signatários. Os quatro grandes domínios de intervenção ou “Pilares” definidos pelo PDDAA são:

a) Pilar 1: Aumentar de forma durável as superfícies cultivadas e acompanhadas por sistemas fiáveis de controlo e gestão de água; **b) Pilar 2:** Melhorar as infraestruturas rurais e as capacidades comerciais para facilitar o acesso aos mercados; **c) Pilar 3:** Aumentar o aprovisionamento dos produtos alimentares, reduzir a fome e melhorar as estratégias e paliativos em casos de urgência alimentares; **d) Pilar 4:** Melhorar a pesquisa agrícola, a adoção e a difusão de tecnologias (RESSAN-GB, PNIA, 2013, p.1).

O Programa de Desenvolvimento Agrícola Global Africano (PDAGA) prevê um crescimento agrícola anual de 6%, o acesso dos produtos africanos aos mercados mundiais e a criação de mercados locais de produtos agrícolas. Portanto, este plano permitirá definir os objetivos a serem alcançados em todos os setores agrícolas e determinar os investimentos e financiamentos requeridos. O plano integrará também a participação do setor privado no desenvolvimento e na diversificação dos produtos agrícolas. (RESSAN-GB).

Dessa maneira, o PNIA se inscreve nesta dinâmica de desenvolvimento agrícola para resolver os problemas da fome, da desnutrição e da insegurança alimentar. Assim, é orientado para a implementação de métodos sustentáveis de gestão das terras, controle de água, gestão dos recursos hídricos, a melhoria das infraestruturas rurais e de comercialização para facilitar o acesso ao mercado, aumentando a oferta de alimentos com redução da fome. (RESSAN-GB).

Acrescenta-se ainda, o desenvolvimento da pesquisa agrícola, a difusão e adoção de tecnologias para sustentar o crescimento e a produtividade no longo prazo, o desenvolvimento sustentável da pecuária, das pescas e das florestas. Nesse sentido, o projeto propôs como pontos focais o objetivo de ajudar os países africanos a alcançarem um maior nível de crescimento econômico através de um desenvolvimento baseado na agricultura, que elimina a fome, reduz a pobreza e a insegurança alimentar e permite aumentar as exportações. (RESSAN-GB).

O PNIA tem como origem PDDAA em conexão com a NEPAD, e pretende apoiar os países africanos nos seus esforços para alcançarem um maior nível de crescimento econômico, através do desenvolvimento da agricultura como base, em especial os da região Oeste Africana. Desse modo, um dos objetivos é gerar um excedente comercializável que permite o aumento das exportações e, portanto, os rendimentos das famílias rurais. Foi assim que Guiné-Bissau, a semelhança de outros se lançou nesta dinâmica, em 2002, na Carta de Política de Desenvolvimento Agrícola, “CPDA” quatro objetivos prioritários (PNIA, 2013, p. 5):

a) Garantir a segurança alimentar; **b)** Aumentar e diversificar as exportações agrícolas; **c)** Garantir a boa gestão e conservação dos produtos agro-silvo-pastoril; **d)** E melhorar as condições de vida das populações rurais (PNIA, 2013, p. 5).

O Programa Nacional de Investimento Agrícola, iniciado em abril de 2009, será uma ferramenta que contribuirá para a execução na Guiné-Bissau da Política Agrícola Comum da África Ocidental (CEDEAO), mas também a política da NEPAD. Contribuirá também para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Milênio (ODM), que visava reduzir pela metade a pobreza e a fome até 2015. Nesse sentido, a formulação deste Programa Nacional de Investimento Agrícola faz parte de uma lógica participativa. (PNIA, 2013, p.5).

Todas as habilidades e experiências nacionais foram mobilizadas na sua elaboração. Uma equipe de especialistas de todos os setores-chave da economia participou de seu desenvolvimento (Agricultura, Floresta, Pecuária, Pesquisa, Ministérios Setoriais como Pesca, Economia e Comércio), Organizações de Agricultores, Setor Privado e Sociedade Civil, bem como a Assembleia Popular Nacional e Organizações Internacionais como a FAO.

O lançamento do processo ocorreu em Gabú nos dias 16 e 17 de abril de 2009 e o documento final foi discutido e validado pelos atores intervenientes no mundo rural durante duas oficinas nacionais, realizadas em Bissau, de 9 a 13 de agosto de 2010 e de 8 a 9 de novembro. Seu custo total é estimado em 167.430.750.000 FCFA. A primeira fase de implementação do PNIA foi prevista para um período de cinco anos, a partir de 2012. (PNIA, 2013, p.5). O processo de desenvolvimento do PNIA, como parte da agenda do CAADP, seria então encerrado na Mesa Redonda Nacional, com a assinatura do pacto do CAADP pelas diversas partes interessadas. Esse pacto permitiria visualizar o desenvolvimento do setor a médio e longo prazo na forma de uma estratégia setorial. Após a Mesa Redonda, a Reunião de Negócios seguiria a permitir o posicionamento das TFPs em relação ao seu financiamento. (PNIA, 2013, p.5). Com a assistência da FAO, o Programa Nacional de Investimento Agrícola já iniciado com o apoio da CEDEAO e a ser desenvolvido em plano operacional segue as seguintes etapas: consulta com certos doadores com sede em Bissau para identificar os recursos a ser mobilizados, o desenvolvimento do plano operacional; e daí a reestruturação do PNIA através de subprogramas orientados para subsetores, com o inventário de recursos disponível para iniciar a sua implementação, estimativa de destino e revisão de custos. Este trabalho deveria levar ao lançamento de uma convocação de manifestações junto aos parceiros Técnicos e financeiros PTF para especificar seu nicho de intervenção na Mesa Redonda Nacional, a ser realizada no final de novembro 2010. (PNIA, 2013, p.5).

O seu plano de investimento orienta: (i) as respostas políticas do país e investimento para alcançar o Compromisso de Maputo através da alocação de pelo menos 10% das despesas públicas no setor agrícola, (ii) planejamento no longo prazo da ajuda ao desenvolvimento apoiar os esforços do país; e (iii) parcerias público-privadas e iniciativas setoriais setor privado para

aumentar e apoiar os investimentos necessários no setor agrícola. Deste ponto de vista, o PNIA é de escopo global, abrangendo todos os subsetores, produções agrícolas (culturas e silvicultura), animais, e pesca. (PNIA, 2013).

O PNIA leva em consideração as áreas tais como o fortalecimento institucional, a pesquisa e extensão agrícola e incluem gênero, juventude, dimensões ambientais e sociais nos subprogramas para garantir a sustentabilidade das realizações. O programa também fortalece as capacidades das populações para adaptarem-se aos efeitos das mudanças climáticas em suas atividades. Ele promove a disseminação de tecnologias aprimoradas para reduzir os efeitos nocivos das mudanças climáticas. Os impactos das mudanças climáticas projetadas, atuais ou potenciais, se ocorrerem, prejudicariam em menor proporção os esforços de desenvolvimento do país, em particular, na luta contra pobreza e desenvolvimento econômico sustentável, acordados em décadas de trabalho. (PNIA, 2013, p.5).

O PNIA inclui todos os programas atuais e já financiados, bem como os programas novos e expandidos para os quais serão necessários fundos adicionais durante o período do plano. Inclui pacotes de realizações sequenciais que passam nos estudos básicos, estabelecendo no lugar de uma estrutura institucional adequada, capacitação e infraestrutura para fornecer serviços e produtos específicos para organizações de agricultores e empresas agroindustriais, para garantir a segurança alimentar e nutricional das populações. (PNIA, 2013).

A abordagem basear-se-á na promoção de cadeias de valor e, nesse contexto, são envidados esforços para melhorar o clima de negócios no setor, com base em uma melhor parceria entre o setor público e privado. É dada especial atenção à resiliência das populações vulneráveis. Estes são agricultores pouco conectados aos mercados, com pouco acesso a serviços sociais básicos, com fracas oportunidades de diversificação e envolvidos em um ciclo de pobreza e dívida. (PNIA, 2013). Também são agro pastores ou pastores, além de pescadores artesanais, enfrentando as mesmas restrições que os agricultores vulneráveis, e também enfrentando a erosão de seus recursos pecuários ou pesqueiros. Dentro de suas populações vulneráveis, uma ênfase especial é focada em crianças menores de cinco anos, mulheres grávidas e nutrizas mulheres chefes de família, além de idosos.

No contexto de Guiné-Bissau, a nutrição é de particular importância para a conquista Programa Nacional de Segurança Alimentar, que é um documento separado e já aprovado, também considerado no PNIA. O programa faz parte de uma perspectiva de longo prazo que pode ser dividida em três fases sucessivas de cinco anos cada. Para evitar quebras nos fluxos de financiamento e reduzir a dinamismo gerado durante a primeira fase representada por este programa. O financiamento do PNIA anda de mãos dadas com as fases envolvidas. Os objetivos

intermediários de cada fase. Isso incluirá o treinamento de pessoas na combinação de alimentos disponíveis em seu ambiente, a fim de ter mais dietas equilibradas. O plano deveria gerar um crescimento agrícola de pelo menos 6 por cento ao ano, reduzir a pobreza e consolidar a segurança alimentar. O cronograma de implementação do programa está articulado à agenda do DENARP e à agenda ODM. Por razões de eficiência e racionalidade dos recursos, as ações previstas pelo Programa Nacional de Segurança Alimentar, que é um documento separado e já aprovado, são também consideradas no PNIA. Os objetivos intermediários de cada fase são. (PNIA, 2016, p.4):

- **FASE 1 (2010-2015)**, esta fase é caracterizada pela criação ou reabilitação de estruturas e de infraestruturas de apoio à produção. Um plano geral de ordenamento hidro agrícola e a diversificação da produção assim como de programas de apoio aos produtores em fatores de produção, formação, enquadramento de estruturação do mundo rural e de reforço das suas organizações devem ser implementadas. O PNIA tratará, portanto, principalmente a resolução de problemas de equipamentos com os produtores e do mundo rural, de transformação, de armazenamento, de conservação e do desencravamento dos principais centros de produção. No final desta fase, devemos ter uma agricultura mais produtiva e mais competitiva, diversificada e capaz de produzir excedentes comercializáveis. No final desta fase, o déficit de cereais, principalmente em arroz, deve ser reduzido em pelo menos 50%. (RESSAN-GB, PNIA, 2013, p.7).
- **FASE 2 (2016-2021)**, durante esta fase, as prioridades serão consagradas ao reforço e à consolidação de iniciativas e dos investimentos privados, e ao desenvolvimento e consolidação de cooperativas de Organizações Camponesas e Instituições de Micro Finanças. Nesta fase, as condições serão criadas para impulsionar a economia rural, apoiando a criação de mecanismos de gestão das fileiras, para combater eficazmente a pobreza e a insegurança alimentar. No final desta fase, a Guiné-Bissau deve chegar a sua soberania alimentar em termos de arroz como alimento básico da população. (RESSAN-GB, PNIA, 2013, p.7).
- **FASE 3 (2021-2025)** será uma fase baseada no reforço e na consolidação da integração comercial regional, sub-regional e internacional, que terá como objetivo conquistar novos mercados e fluidez das trocas. No final desta fase, as fontes de renda para os agricultores serão diversificadas, graças ao desenvolvimento da comercialização, a poupança rural será substancialmente aumentada e as instituições de micro finanças serão operacionais. No final desta fase, devemos ver o desenvolvimento de fluxos de exportação de produtos alimentares (incluindo o arroz) para fornecer certos mercados regionais deficitários (principalmente urbanas) (RESSAN-GB, PNIA, 2013, p.7).

O Plano Nacional Investimento Agrícola (PNIA, 2013, p.8), está dividido em sete subprogramas: (i) Promoção de setores de produção vegetal; (ii) Promoção de produções animal; (iii) Promoção da produção Haliêutica; (iv) Gestão Durável dos Recursos Naturais (água, solo, florestas); (v) Pesquisa e Conselho Agrícola; (vi) Fortalecimento institucional e coordenação setorial; Adaptação do Setor agrícola a Mudanças Climáticas.

Dessa maneira, cada subprograma é dividido em dois a quatro componentes, dependendo dos subprogramas, e estes por sua vez organizados em ações, e sua estruturação

em torno de uma série de atividades orçadas. Foram identificados 36 componentes, totalizando 51 ações. (PNIA, 2013, p.8).

O PNIA afeta, assim, todos os setores envolvendo cerca de 120.000 produtores nos subsetores de cultura e produção animais e 20.000 pescadores, em termos de produtos pesqueiros. Neste prazo, a produção é estimada em 1.147,000 toneladas para a produção agrícola e em 36.000 toneladas para a produção pesqueira. A descrição detalhada dos programas do PNIA (2013, p.7-36), e está dividida em sete subprogramas:

1. SUB-PROGRAMA – PROMOÇÃO DAS FILEIRAS DE PRODUÇÃO VEGETAL: Objetivo geral do Plano Nacional Investimento Agrícola é garantir a segurança alimentar e nutricional e contribuir para redução da pobreza nas áreas rurais, promovendo setores agrícolas promissores. Ele está considerando, portanto, como prioridade o desenvolvimento de uma produção alimentar de qualidade para consumo e especulações destinadas à exportação, graças à mecanização, controle da água, intensificação agrícola e uso da terra em todas as estações. A nutrição será levada em consideração conta no desenvolvimento da cadeia de valor e no desenvolvimento de políticas, estratégias e programas. (PNIA,2013, p.8).
2. SUB-PROGRAMA – PROMOÇÃO DE PRODUÇÃO ANIMAL: Intensificação da produção no melhoramento tradicional na direção de melhores integração agricultura-pecuária e desenvolvimento da pecuária periurbana por um setor privado dinâmica (e por jovens e mulheres, que devem receber treinamento prático em produção gerenciamento, bem como instalações) são as principais ações a serem apoiadas em termos de desenvolvimento de gado. (PNIA,2016, p.19).
3. SUB-PROGRAMA – PROMOÇÃO DE PRODUÇÃO HELIÊUTICA: Este subprograma será implementado através de dois componentes: (I) promoção da pesca artesanal e (II) gestão sustentável dos recursos pesqueiros. (PNIA,2013, p.23).
4. SUBPROGRAMA – PESQUISA E CONSELHO AGRÍCOLAS: A agricultura da Guiné-Bissau permanece improdutiva e, portanto, pouco competitiva, porque os métodos de trabalho permanecem arcaicos, dominados pelo trabalho manual e físico, operadores mais velhos e frequentemente analfabetos. Perante esta situação, o Governo considerou importante envidar esforços conjuntos (governo, ONGs, parceiros, camponeses e setor privado) no senso de transmitir uma nova dinâmica na implementação da política de desenvolvimento agrícola, com o objetivo de revitalizar e aumentar a produção e produtividade através de difusão e adoção de tecnologias aprimoradas em diferentes sistemas de produção existente. (PNIA,2013, p.32).
5. SUBPROGRAMA – REFORÇO INSTITUCIONAL E COORDENAÇÃO SETORIAL: A agricultura é um setor essencial da economia nacional e não forneceu segurança. criar condições para melhorar as condições de vida das populações rurais e menos ainda, para apoiar o desenvolvimento de outros setores socioeconômicos. (PNIA,2013, p.34).
6. SUBPROGRAMA – GETÃO DURAVEL DOS RECURSOS NATURAIS (Água, Solos, Florestas): Este subprograma consiste em três componentes: i) Gestão integrada de recursos hídricos;ii) Manejo sustentável da fertilidade do solo; iii) gestão sustentável dos recursos florestais. As ações destinadas a fortalecer as capacidades das populações rurais de se adaptarem as mudanças climáticas. (PNIA,2013, p.26).

7. SUBPROGRAMA 7 – ADAPTAÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA À MUDANÇAS CLIMÁTICAS: os impactos das mudanças climáticas projetadas, atuais ou potenciais, se ocorrerem, prejudicar os esforços de desenvolvimento do país, em particular na luta contra pobreza e desenvolvimento econômico sustentável, acordados em décadas de trabalho. Nesse sentido, é muito importante que na implementação do Plano Nacional de Investimento Agrícola levar em conta as medidas de adaptação às mudanças climáticas previstas no NAPA (Plano Ação Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas). (PNIA, 2013, p.23).

Cabe destacar que, o orçamento deste programa foi na ordem de 152.530,750 00 milhões de francos CFA, equivalente a 320 milhões de dólares, deveria ser aplicado num período de 15 anos 2010 á 2025, mas ainda aguarda financiamento. O Plano Nacional Investimento Agrícola (PNIA) visa desta forma a contribuir para a redução da pobreza no meio rural através da promoção das fileiras agrícolas. Desenvolve as culturas alimentares do consumo e à exportação, desde a mecanização, o controle da água, à intensificação agrícola e à exploração das terras em todas as estações do ano. Globalmente, o programa pretende tornar Guiné-Bissau autossuficiente na produção alimentar até 2025. (GUINÉ-BISSAU, 2015, p.14).

Vale destacar que os recursos financeiros apontados no PNIA como necessários não alcançaram sua expressão, situação que impediu a execução das suas ações. A procura de fontes financiadoras segue, explorando outras pistas além das tradicionais, nomeadamente parcerias público-privadas – o que deve ser uma prioridade dos governos guineenses. Em virtude destes fatos identificados por esta pesquisa, ainda corresponde a necessidade urgente de revisão da legislação agrícola, a qual deveria estabelecer critérios mais rígidos de fiscalização e sanções no âmbito do PNIA.

Dentre as alterações importantes no programa, é preciso que os governos passem a ter poder não apenas mobilizar recursos, mas para administrar sua execução, desde a qualificação dos serviços públicos envolvidos, assim como de seu quadro funcional dedicado as ações diretas da SAN no país. Além disso, essa questão socioeconômica precisa ser abordada em toda a sua perspectiva, na saúde e educação, por exemplo. A fragilidade continua a definir a trajetória do desenvolvimento em Guiné-Bissau.

O Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2011 define essa situação de crise institucional como um período em que “os Estados e a instituições não têm a capacidade, responsabilidade, ou legitimidade para mediar às relações entre grupos de cidadãos e entre os cidadãos e o Estado, tornando - os vulneráveis à violência”. Um Estado democrático enfraquecido historicamente, com um nível pobre de serviços ao cidadão e frequentes episódios de conflito tem marcado a história da Guiné-Bissau – uma longa guerra de independência, uma Guerra Civil e diversos golpes militares e assassinatos políticos.

4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA PRIMEIRA ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA (DENARP I/2005-2008)

O primeiro Documento Estratégico Nacional de Redução da Pobreza (DENARP I) foi criado em 2005 e constituía na época em uma forma bastante inovadora de parceria na busca por soluções para o problema da pobreza e da miséria em Guiné-Bissau. Uma das novidades era o fato de a sua condução ser compartilhada entre o governo e a sociedade civil, associações, ONGs, redes e sindicatos. Dessa forma, ao longo do processo de elaboração do DENARP I, a abordagem participativa teve como objetivos:

(I) Uma boa mobilização de recursos humanos qualificados e de comprovada experiência como uma fonte de informações de qualidade e de propostas de soluções apropriadas, (ii) Uma ampla consulta aos atores através de um diálogo sério sobre temas de capital importância; (iii) Uma constante interação entre os diferentes níveis de implicação e de responsabilidade, como uma forma de aprendizagem e de enriquecimento mútuo das partes envolvidas, (iv) A formação de um consenso sobre as problemáticas, os objetivos e as alternativas de saída da crise, (v) A apropriação das soluções escolhidas, e o engajamento em favor da sua concretização. (vi) Para atingir estes objetivos, o quadro institucional de elaboração do DENARP procurou associar três níveis de participação: (vii) Um nível político-institucional onde intervém os governantes e os parceiros de desenvolvimento, (viii) Um nível técnico envolvendo os quadros nacionais dos sectores público e privado, assim como da sociedade civil, (ix) Um nível popular e comunitário assente na consulta do cidadão comum e de grupos organizados de atores de base nas zonas rurais e urbanas. Os encontros debates permitiram uma consulta alargada de todas as franjas da população (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.8)

Nesse sentido, o DENARP I se torna um plano elaborado pelo governo guineense que se realizaria entre 2005-2008, o qual, além de reduzir a pobreza no país, buscou atingir as metas do ODM/ONU. O documento foi apresentado aos parceiros de desenvolvimento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a ONU, buscando assim captar os recursos financeiros para sua execução. O DENARP I não se realizou plenamente devido à inexistência de um quadro institucional necessário no Estado e qualificado suficiente para realizar a operação com eficiência e eficácia junto à população e de forma coordenada aos parceiros locais e internacionais.

Segundo o Banco Mundial (2015, p.45), o governo de Guiné-Bissau reconheceu que foi incapaz de monitorar a execução do DENARP I, por razões técnicas, como a indefinição das tarefas de diferentes órgãos de monitoramento, institucionais, como a ausência de uma cultura institucional de avaliação, e carências de recursos humanos e financeiros. A incerteza advinda dos cenários de instabilidade do país, como no caso do narcotráfico – desafio à consecução da

agenda política manifestada pela sociedade, e das crises políticas, o que não permitiu a concretização, dentro dos prazos razoáveis, dos esforços para sua finalização.

Com o DENARP I, Guiné-Bissau realizou progressos significativos na estabilização da gestão macroeconômica, na reforma da administração pública e na melhoria da oferta dos serviços públicos, nomeadamente nos domínios da educação e saúde (GUINÉ-BISSAU, 2011). Desse modo, com base nas lições aprendidas na experiência do DENARP I, o governo elaborou um segundo documento, que iria cobrir o período 2011-2015, em que a nova estratégia será orientada para a consolidação da Paz e do Estado de Direito, aceleração do crescimento econômico durável e desenvolvimento dos recursos humanos, buscando alinhar-se aos ODM/ONU.

4.4 O DENARP II (2011-2015)

Este segundo documento nacional demonstra os progressos realizados e os novos desafios que norteiam a governança local e o compromisso para com a agenda de desenvolvimento global dos ODM ONU – ainda em vigor no período de sua elaboração e execução. Este instrumento da política nacional teve como principal objetivo apresentar orientações estratégicas centradas na diversificação da economia e na aceleração dos ODM ONU em Guiné-Bissau. O foco era reduzir significativamente a pobreza nas suas múltiplas dimensões, criando mais oportunidades e melhorando o acesso à serviços públicos básicos de qualidade em um Estado de Direito fortalecido. (GUINÉ-BISSAU, 2011; ZENI, 2018, p.203-204). Por outro lado, é importante destacar que o DENARP II, por sua vez, teve o seu desenvolvimento prejudicado pelo contexto do golpe militar em 12 de abril do ano de 2012, na medida em que o orçamento do governo guineense dependia, em sua maior parte, da ajuda financeira externa, a qual foi praticamente suspensa devido aos eventos inconstitucionais do país naquele ano. (GUINÉ-BISSAU, 2011, ZENI, 2018, p.204).

Nesse sentido, o DENARP II cobriu o período de 2011-2015 e capitaliza as conquistas e as lições do (DENARP I), através dos seus objetivos: reduzir a pobreza através do fortalecimento do Estado de Direito; o aumento do crescimento econômico e a realização dos ODM/ONU. Adicionalmente, sinaliza o seu planejamento. (FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL, 2011, GUINÉ-BISSAU, 2011, p.10) para as seguintes orientações e estratégias aos governos guineenses:

- I) Adoção progressiva da abordagem da estratégia de redução da pobreza com base numa visão holística das questões de desenvolvimento nacional e do exercício de planificação participativo envolvendo todos os atores;

- II) Assunção dos engajamentos da Guiné-Bissau tanto a nível internacional como continental nas escolhas estratégicas de redução da pobreza, do reforço da paz e segurança e melhoria da qualidade dos serviços sociais de base, nomeadamente OMD, CEDEF, protocolo adicional em matéria dos Direitos das Mulheres da CADHP e Plano de Ação para a saúde e os direitos em matéria da sexualidade e de reprodução;
- III) Relançamento do crescimento econômico pró-pobre e diversificação de bases produtivas, através de uma combinação de medidas no domínio da agricultura, pecuária, pescas e desenvolvimento das atividades de transformação e comercialização;
- IV) Melhoria da governança nacional e local no contexto da estratégia nacional de consolidação da paz e do desenvolvimento econômico;
- V) Orientação setorial e geográfica de ações ao nível dos principais eixos do Denarp;
- VI) Redução das disparidades entre homens e mulheres e eliminação das discriminações e desigualdades contra as mulheres;
- VII) Forte ligação entre as prioridades do DENARP II e o orçamento do Estado através do CDMT e orçamentos-programas nos setores mais estratégicos (agricultura e setores sociais);
- VIII) Dinamização do mecanismo de seguimento & avaliação abrangente (ou seja, capaz de fornecer informações de forma desagregada a nível setorial, geográfica, por sexo, etc.), e eficiente (fácil de usar e harmonizado). (FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL, 2011).

Os objetivos específicos do DENARP II são:

(i) Reduzir a incidência de pobreza ao nível nacional de 69,3% em 2010 para 59% em 2015 e a extrema pobreza de 33% para 20%, no decorrer do mesmo período, tendo em conta as disparidades entre homens e mulheres; **(ii)** redução do índice de insegurança alimentar de 32% para 16% até 2015; **(iii)** atingir uma taxa de crescimento econômico em média de 5% por ano até 2015; **(iv)** estabilização do contexto de segurança do país por uma reforma harmonizada das forças de defesa e segurança; **(v)** A eliminação das desigualdades estruturais entre homens e mulheres (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.9-11)

Dentre os objetivos essa política pública previa ainda eixos de trabalho por categoria de intervenção. (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.9-11), são eles:

Eixo1 - Fortalecer o Estado de Direito e as Instituições Republicanas: este primeiro eixo se refere à construção de estruturas e autoridade do estado na sua capacidade de desenvolver novas práticas de governança política e administrativa com vista a instaurar o Estado de direito e a segurança alimentar efetiva para as pessoas e seus bens. Destacam-se certas agendas importantes ligadas à melhoria da situação dos direitos humanos e os mecanismos de prevenção e gestão de crises. Nesse sentido, a afirmação da separação dos poderes, da segurança e do estado de direito constitui a primeira pedra deste edifício. Isto implica a aceleração e a condução em termos de reformas engajadas nos setores da defesa e segurança, de forma ao respeito pelos direitos humanos e o desenvolvimento do sistema judicial seja fortemente apoiado. (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.9-11).

Eixo2 - Assegurar um Ambiente Macroeconômico Estável e Incentivo: este segundo eixo atribui uma importância estratégica para os fundamentos macroeconômicos e da boa gestão das finanças públicas a fim de criar ótimas condições para a retomada do crescimento e desenvolvimento do setor privado. São prioridades neste:

- (a) Melhorar os fundamentos macroeconômicos e a gestão das finanças públicas para estabelecer melhores condições para o relançamento do crescimento econômico e atração de investimento estrangeiro; (b) Promover o desenvolvimento do setor privado, melhorando o quadro jurídico e administrativo dos negócios e o desenvolvimento do sistema financeiro, a fim de orientá-los ao maior apoio aos operadores econômicos (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.12).

Eixo3 - Promover o Desenvolvimento Econômico Durável: este eixo é baseado na importância do crescimento econômico e na redução da pobreza. Diferente ao DENARP I, este opta pela escolha mais estratégica de certos sectores produtivos, susceptíveis de criar empregos e diversificar as bases de produção. São suas prioridades:

- (a) Apoiar e acompanhar o desenvolvimento das fileiras promissoras no sector agrícola (agricultura, pesca, pecuária), assim como o turismo; (b) Acelerar o desenvolvimento das infraestruturas económicas básicas, incluindo as energéticas (alargamento das infraestruturas de produção e de distribuição) e de transportes (rodoviário, marítimo, fluvial e aéreo), como parte de novas políticas setoriais e de reformas institucionais e em conformidade com as exigências ambientais, nomeadamente aquelas relacionadas às mudanças climáticas; (c) Desenvolver as capacidades institucionais, técnicas e financeiras que permitirão à Guiné-Bissau tomar medidas rápidas e urgentes para fazer face as catástrofes climáticas que podem prejudicar a consecução dos objetivos de desenvolvimento (inundações, secas, degradação dos solos e das florestas, perturbação dos ciclos de chuva, surtos e epidemias (GUINÉ-BISSAU,2011, p.12).

Eixo 4 - Elevar o Nível de Desenvolvimento do Capital Humano: o quarto Eixo, centrado na aceleração do processo de realização do Objetivo Desenvolvimento Milênio, visa desenvolver o capital humano no quadro da melhoria da vida da população e de gênero, no contexto das novas políticas setoriais e transversais. São suas prioridades:

- (a) Elevar o nível de desenvolvimento do capital humano pela continuação dos esforços para melhorar os sistemas de educação, saúde e alfabetização; (b) Melhorar o acesso à água potável e de condições de vida das populações, através da criação de programas voltados para tornar a água mais acessível principalmente nas áreas rurais e desenvolver a infraestrutura adequada para o saneamento; (c) Promoção do gênero a fim de reduzir as desigualdades de gênero em todas as áreas (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.12).

Portanto, o DENARP II está estruturado em três partes. A primeira parte apresenta a evolução recente da situação política, econômica e social do país após o DENARP I. Na

segunda parte aborda as orientações e descreve os quatro eixos estratégicos através dos seus objetivos e as intervenções prioritárias que deverão conduzir a ação do Governo ao longo do período 2011-2015. O enquadramento macroeconómico é igualmente desenvolvido nesta parte. A terceira e última parte destaca o quadro da implementação, seguimento e avaliação da estratégia, importa neste estudo identificar os cinco eixos estratégicos a serem desenvolvidos pelo governo guineense (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.77):

(I) Garantir a segurança alimentar: a política de segurança alimentar inclui um aspecto ofensivo, que consiste em aumentar o máximo possível a produção de produtos alimentares estratégicos, como arroz, mandioca, milho e milho bacil, desde um aspecto defensivo, que consiste em adquirir certa resiliência aos choques (climáticas, económicas), por meio da reação rápida pós-catástrofe; (ii) Melhorar o rendimento dos produtores: o alcance desta meta exige uma boa informação sobre o mercado, um alto grau de organização da economia agrícola (envolvendo a colaboração entre os intervenientes na cadeia) e uma abertura para a exportação. A agroindústria ajuda o país a adquirir divisas quando seus produtos são exportáveis. Esta pista é muito exigente e requer um esforço particular de organização dentro das fileiras dos produtos. Uma política de qualidade deve ser concebida e implementada, e os serviços controles eficazes instalados. (iii) Desenvolver atividades de promoção dos produtos locais: essas atividades são fontes de desenvolvimento de tecidos produtivos (locais e regionais), animados pelas pequenas e médias empresas que serão apoiados no quadro do desenvolvimento do sector privado. Os produtos prioritários a desenvolver são: castanha de caju, arroz, produtos animais e peixes assim como alguns produtos turísticos; (iv) Promover alguns polos regionais de crescimento, com vista a permitir uma real valorização dos recursos regionais para o desenvolvimento das economias regionais, isso passará: pelo ordenamento das áreas de atividade agrícola e melhoria das infraestruturas rodoviárias e de comunicação das áreas turísticas; **i)** pelo desenvolvimento de uma nova parceria do desenvolvimento entre o Estado e o sector privado; **ii)** pela implementação acelerada dos projetos de eletrificação em certas regiões com vista a atrair mais investidores nos sectores de transformação de produtos agrícola e do turismo; pela implementação de programas específicos de desenvolvimento das economias locais, através de fundos locais de desenvolvimento e os fundos regionais de desenvolvimento económico. (v) Integrar as mudanças climáticas nas decisões políticas, de planificação e de investimento nos sectores portadores de crescimento para torná-los resistentes às mudanças climáticas. A consideração dos riscos climáticos permitirá desenvolver as zonas agrícolas, habitação, turismo e costeiras e conceber infraestruturas rodoviárias e de comunicação adequadas para lidar com as catástrofes climáticas. A integração das mudanças climáticas abrangerá também os aspectos relacionados com a redução das emissões de gases com efeitos de estufa (GEE), permitindo, entre outros, privilegiar a eficiência energética e as energias renováveis em todas as decisões políticas e de investimentos assim como as estratégias sobre a questão energética. Assim, as estratégias de desenvolvimento dos diferentes sectores de crescimento deverão transformar-se em estratégias para o desenvolvimento com baixo nível de emissão de carbono e resistentes as mudanças climáticas a fim de promover um desenvolvimento sustentável (GUINÉ-BISSAU, 2011).

Torna-se importante reconhecer o DENARP II enquanto um avanço substancial em relação ao seu predecessor, no que diz respeito ao rigor analítico, a base estatística e estrutura. Para garantir a sua qualidade técnica o documento se organiza desde uma série de mapeamentos e diagnósticos, tais como: o Recenseamento Geral da População e Habitação (RGPH) de 2009,

o Inquérito de Indicadores Múltiplos (MICS) de 2010, o segundo Inquérito Ligeiro para Avaliação da Pobreza (ILAP II) de 2010, bem como estudos elaborados especificamente sua confecção, como o estudo sobre as fontes de crescimento econômico (2010), o estudo sobre a pobreza não monetária (2010), e a avaliação dos custos para a realização dos ODM (2011). O processo de elaboração do DENARPII possui sua referência igualmente em outros documentos de estratégia do setor público elaborados pelo governo: a Carta de Política para o Sector da Educação (CPSE), o Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário (PNDS), o Plano Diretor de Água e Saneamento (PDAS), o Programa Nacional de Investimento Agrícola (PNIA) e a Política Nacional de Igualdade e Equidade do Gênero (PNIEG). (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2011).

Em relação à produção de arroz, este produto recebeu uma atenção especial no DENARP II, dada a sua função essencialna SAN das populações em situação de risco e vulnerabilidade. Dessa forma, o documento considera ainda que o aumento da produção interna de arroz é uma forma de melhorar as relações comerciais de troca do país, ao compensar as importações dos produtos alimentares básicos e de aumentar o rendimento da população rural. Os técnicos concordam com esta avaliação, e lembram também o potencial da fileira do arroz para reduzir a desigualdade de rendimentos, e recomendaram às entidades executoras que priorizassem o cultivo do arroz irrigado, que seria a modalidade mais eficaz de produção de arroz e uma das que causam o menor impacto ambiental. (GUINÉ-BISSAU, 2011, p.70).

Por outro lado, mesmo que o DENARP II se configure como uma estratégia abrangente para o desenvolvimento guineense no médio prazo, este movimento enfrenta grandes desafios decorrentes da baixa capacitação técnica, financeira, institucional. A instabilidade política igualmente representa um risco persistente para a continuidade e a execução uniforme das ações previstas, e os técnicos que monitoram e avaliam o processo concordam com a opinião do Governo: “que o progresso sustentado nas reformas do setor da defesa e segurança é um pré-requisito fundamental para a estabilidade política”.

Nesse sentido, os técnicos reconhecem que a mitigação dos constrangimentos à capacidade de execução do DENARP II requer o apoio contínuo e a participação ativa da ONU, da sociedade civil, do poder comunitário – como uma força positiva no enfrentamento do cenário de insegurança alimentar em Guiné-Bissau e dos riscos políticos. Isso por que o DENARP II, restou prejudicado pelo golpe militar de 12 de abril de 2012, na medida em que o orçamento do governo guineense dependia, em sua maior parte, da ajuda financeira externa, a qual foi praticamente suspensa devido aos eventos inconstitucionais do país neste período. Importa discutir as iniciativas recentes de constituir uma rede da sociedade civil para a

soberania e segurança alimentar e nutricional guineense, a qual poderá abrir novas perspectivas à participação social.

4.5A CONSTRUÇÃO DA REDE DA SOCIEDADE CIVIL PARA A SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (RESSAN-GB)

Criada em 2008, a RESSAN-GB é um espaço de articulação de organizações da sociedade civil guineense que trabalham em conjunto para fortalecer o diálogo com os governos e organismos internacionais, no sentido de influenciar a agenda política no que tange a Segurança Alimentar e Nutricional e o direito à alimentação em todo território nacional. Na rede, ONGs nacionais parceiras como a Ação para o Desenvolvimento (AD), Apoio ao Desenvolvimento das Iniciativas Comunitárias (ADIC-NAFAI), Associação Guineense de Estudos e Divulgação de Tecnologias Apropriadas (DIVUTEC), Federação Camponesa e TINIGUENA Esta Terra é Nossa (KAFO), dentre outras, estabelecem um movimento articulado. (RESSAN-GB, 2016, p.4).

Este grupo de entidades em colaboração com uma equipe de Pontos Focais Regionais elaborou um conjunto de documentos norteadores, os quais seriam aprovados posteriormente em Assembleia Geral Constituinte, em 2013, em Guiné-Bissau. Nesse sentido, a RESSAN-GB defende o princípio do direito humano a uma alimentação adequada, uma realidade a ser fortalecida em Guiné-Bissau, além de promover o trabalho em rede das OSC com foco na SAN no país. Com isto foi garantido a Guiné-Bissau um lugar no quadro da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (REDSAN-CPLP), bem como no âmbito das discussões e formulação de Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP), constituindo marcos importantes alcançados no domínio da Segurança Alimentar Nutricional no espaço da CPLP.

A motivação dos membros e líderes da RESSAN-GB antes da sua criação formal é louvável, pois trabalharam de forma sistemática e com afinco na sua promoção e seu desenvolvimento institucional e organizacional. Não obstante às dificuldades conjunturais nada favoráveis vividas no período da sua criação (Governo de transição), ainda assim conseguiram estabelecer uma organização funcional desde suas estruturas. Neste momento, esta rede é constituída por 57 membros representados em todo o país e a coordenação nacional da rede é eleita em Assembleia Geral, a exceção do Secretário Permanente (recrutado por concurso público) e coordenados pela ONG AD (Ação para o Desenvolvimento), sediada no Bairro de Quelelé, a qual é composta por quatro Coordenadores de Grupos de Trabalho Temáticos, um

Coordenador de Pontos Focais Regionais e um Secretário Permanente. Conforme (RESSAN-GB, 2016, p.4), os seguintes Grupos Temáticos estão conformados:

- i) Reforço da Capacidade Institucional, Comunicação, Visibilidade e Políticas Públicas Nacionais e Internacionais, que é o Porta-Voz da RESSAN-GB, coordenado pela ONG TININGUENA, sediado no Bairro de Belém, Guiné-Bissau; **ii)** Produção Agropastoril, Transformação e Comercialização, Coordenado pela Federação Camponesa KAFO, sediado em Djalicunda/Mansabá, Região de Oio; **iii)** Ecossistemas Florestal/Marinho/Costeiro/Conservação de Recursos Naturais e Biodiversidade, Coordenado pela ONG GUIARROZ, sediada em Contuboel, Região de Bafatá; **iv)** Educação Alimentar e Nutricional/Saúde e Gênero, Coordenado pela ONG EDEC, sediada em Quebo/Cacine, Região de Tombali. (RESSAN-GB, 2016, p.5).

E os Pontos Focais Regionais (PFR) são coordenados pelas diferentes organizações que compõe o RESSAN-GB:

- a) Ponto Focal de Gabu: ONG ASTECAP, Gabu, Região de Gabu;
- b) Ponto Focal de Bafatá: ONG DIVUTEC, Bafatá, Região de Bafatá;
- c) Ponto Focal de Oio: ONG ADPP – Bissorã, Região de Oio;
- d) Ponto Focal de Cacheu: COOPERATIVA COAJQ – Canchungo, Região de V Cacheu;
- e) Ponto Focal de Biombo: ONG MERSBODJAR – Quinhamel, Região de Biombo;
- f) Ponto Focal de Quinara: ONG ENEAPROMA – Buba, Região de Quinara;
- g) Ponto Focal de Tombali: ONG EAPP, Catió, Região de Tombali;
- h) Ponto Focal de Bolama Bijagós: ONG ADIMilha de Bubaque, Região de Bolama-Bijagós;
- i) Ponto Focal de Sector Autônomo de Bissau: ASA de SOCORRO – Bairro de Antula, Bissau. (RESSAN-GB, 2016, p. 5).

Dessa maneira a RESSAN-GB pretende o reforço da capacidade de intervenção das Organizações da Sociedade Civil em Guiné-Bissau, para que estas o possam contribuir na formulação, implementação e monitoria das políticas públicas em Segurança Alimentar e Nutricional. Sua Visão, Missão e Objetivos se orientam conforme o texto abaixo:

1. Constitui visão da RESSAN-GB, a Guiné-Bissau alcance a Segurança alimentar e nutricional e a soberania alimentar. **2.** A RESSAN-GB tem como missão, contribuir para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e da Soberania Alimentar de forma sustentada na Guiné-Bissau. **3.** A RESSAN-GB tem como objetivo geral: reforçar a capacidade de intervenção das Organizações da Sociedade Civil na Guiné-Bissau para que possam contribuir na formulação, implementação e monitoria de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Como objetivos específicos: conforme seguem: **a)** Promover ações de sensibilização e de advocacia para o alcance da segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada na Guiné-Bissau; **b)** contribuir ativamente nos processos de formulação, implementação e monitoria de políticas públicas para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; **c)** capacitar os membros da Rede nos vários domínios da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; **d)** contribuir para melhorar a coordenação das atividades

comuns da área da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; e) facilitar a disseminação de informação e partilhar de experiências entre os membros da Rede e demais atores (RESSAN-GB, 2013, p.3).

No que se refere à intervenção da RESSAN-GB ela ocorre através das seguintes ações no campo da SAN e do Direito Humano à Alimentação:

- (a) Sensibilização, esclarecimento e mobilização da sociedade civil; (b) Partilha de informação e conhecimento; (c) Promoção do fortalecimento e capacidade de intervenção das organizações da Sociedade Civil membros nestes domínios; (d) Promoção do diálogo político e desenvolvimento de ações de lobby e advocacia a nível local, nacional, regional e global; (e) Participação na formulação, implementação e monitoria de políticas e ações públicas locais, nacionais, regionais e internacionais; (f) Desenvolvimento de parcerias e alianças com outras redes e plataformas da sociedade civil a nível regional e internacional; (g) Participação, representação e intervenção da sociedade civil em espaços de diálogo a nível nacional, regional e internacional, designadamente e entre outros, Conselho Nacional de Segurança Alimentar, na REDSAN-CPLP, no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP), União Africana, CEDEAO, UEMOA, União Europeia e Comitê Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas (CFS); (h) A RESSAN deve ter um manual de procedimento administrativo e financeiro (RESSAN-GB, 2013, p.12).

Os desafios propostos na criação da RESSAN-GB são a consolidação e o funcionamento descentralizado de suas estruturas, de forma a promover sua inserção nacional e dar-lhe as capacidades necessárias para que, no âmbito das suas zonas de intervenção, os membros locais possam participar de forma ativa, contribuindo na promoção da boa governança e do desenvolvimento inclusivo e sustentado da SAN localmente. Devido ao corte de relações das organizações internacionais e locais com o governo de transição guineense após o Golpe de Estado de 2012, o contrato formal com a rede apenas é assinado em 2015, com a instalação do novo Governo legal, eleito em 2014.

Desse modo, suas ações também foram extensivas ao novo Governo instalado, após a transição, através do Ministério Agricultura Desenvolvimento Rural e outras estruturas do Estado, centrado principalmente na promoção da criação de um espaço de concertação nacional dos atores públicos, da sociedade civil e do setor privado e na problemática da conquista da segurança e da soberania alimentar e nutricional em Guiné-Bissau.

Com o retorno das Agências Internacionais de apoio ao desenvolvimento, a rede se torna membro da Célula Técnica e de Coordenação através de convite do Programa Alimentar Mundial, que em parceria com Ministério Agricultura Desenvolvimento Rural, gerem a implementação de suas ideias com financiamento pela União Europeia, no quadro do Programa AINDA. E através da FAO e do Ministério da Saúde, a RESSAN-GB integraria o Movimento *Scaling Up Nutrition* (SUN). (RESSAN-GB, 2016, p.7).

Logo após este momento de instabilidade política considera-se que a RESSAN-GB, em certa medida, foi refundada, voltando-se ao propósito de tornar o Direito Humano à Alimentação Adequada realidade em Guiné-Bissau. Neste novo cenário a rede se coloca como um espaço de concertação social, de partilha, de participação e diálogo para influenciar as políticas públicas, e que possa contribuir ativamente para os processos de planejamento, execução, seguimento e avaliação da Estratégia e do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no país. (RESSAN-GB, 2016, p.7).

No entanto, no que se refere ao resultado esperado a RESSAN-GB, reorienta sua proposta a partir dos seguintes elementos: (a) maior participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoria de políticas públicas de segurança alimentar; (b) organizações de base fortalecidas na oferta de serviços estratégicos de segurança alimentar e nutricional; (c) agricultura familiar promovida e fortalecida.

Portanto, é importante sublinhar que um conjunto de organizações de base tem implementado, em quase todo território nacional, várias iniciativas voltadas para a SAN. No âmbito produtivo, destacam-se as associações e cooperativas. Para além dos desafios estruturais e iniciativas já abordadas no âmbito de políticas públicas na promoção de direito humano a uma alimentação adequada, e na elaboração da política de segurança alimentar e nutricional no país, para a efetivação das metas nos vários instrumentos, em iniciativas de soberania e SAN no país.

4.6 A CARTA DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - CPDA

A Carta da Política do Desenvolvimento Agrário (CPDA) foi criada em 1997 e revista em 2002, e a partir dessa data não houve atualizações. A CPDA pretende apresentar de forma coerente as diferentes políticas subsetores (agricultura, pecuária e floresta) e as suas interações com outros setores, em especial os da pesca, obras públicas, ambiente, educação, promoção feminina e comércio. Apresentou-se como uma ferramenta de coordenação e harmonização do conjunto das atividades do setor agrícola. De acordo com a CPDA, RESSAN-GB, os objetivos gerais em matéria da política agrícola são:

- a) garantir a segurança alimentar; b) aumentar e diversificar as exportações agrícolas; c) assegurar a gestão racional da preservação dos recursos agro silvopastoris; d) melhorar as condições de vida das populações rurais (RESSAN-GB, 2017, p.18).

Estes quatro objetivos deverão permitir o crescimento de produção alimentar per capita, o reforço da disponibilidade dos produtos alimentares (mercados e armazenamento), a melhoria do rendimento das populações e do acesso financeiro a produtos alimentares e a preservação do capital nacional de recursos naturais (floresta, solo, água e pesca) através de um nível apropriado de exploração. Os grandes princípios da CPDA e seu fundamento é o desenvolvimento humano sustentável, no qual três atores principais, o Estado, o setor privado e as comunidades rurais dividem, respectivamente, o papel de orientador/regulador, de impulsionador do setor produtivo e da responsabilidade e da participação em face ao desenvolvimento. (RESSAN-GB, 2017, p.18).

A CPDA lança o desafio da correlação equilibrada entre o crescimento e a disponibilidade de produtos alimentares incluindo o rendimento que deles pode advir com a preservação do capital nacional dos recursos naturais (florestas, solos, água, pesca).

Críticas a CPDA envolvem desde a delimitação de áreas em relação aos sistemas de produção até a gestão racional dos recursos, no que tange as florestas e o seu devido uso. O apontamento se organiza na perspectiva de que a carta possui uma visão restrita, principalmente, quanto aos objetivos sobre os recursos agro-silvo-pastoril. (RESSAN-GB, 2017, p.18).

Nesse sentido, o agricultor, o ponteiro, o explorador da floresta e o Estado regulador e taxador encontram de uma forma ou de outra sua expressão no conteúdo da carta, enquanto o grande ausente é o pastor. Desse modo, a Carta da Política Desenvolvimento Agrário exclui por isso a questão pastoril e a sua relação com o espaço agrícola e florestal. Provavelmente, nessa lógica, está inserida a aldeia enquanto uma unidade de suporte para alcançar os objetivos da CPDA. (RESSAN-GB, 2017, p.18).

Desse modo, é definidor no processo de formulação das políticas públicas e promoção nacional de segurança alimentar e nutricional em Guiné-Bissau frente às dificuldades de o Estado, através de seu governo, estabelecer uma dinâmica constante de combate à fome e a miséria. Esse processo começou desde os primeiros anos de independência em 1975, com a adoção de muitos planos e programas de ação específicos, compromissos e acordos internacionais assumidos buscando resolver a insegurança alimentar e nutricional das populações em risco e vulnerabilidade. Mas como na proposta da CPDA, por vezes, se torna falho o instrumento construído e, ainda assim, se busca executar o mesmo sem a proporção de seu alcance e resultado efetivos.

Os diferentes planos neste estudo referidos e brevemente aqui detalhados constituem uma série histórica do importante esforço do país no quadro de uma estratégia

nacional que visa dar resposta à problemática da insegurança alimentarem Guiné-Bissau. Apesar destes esforços o país continua a revelar indicadores deficitários sob o ponto de vista da disponibilidade dos alimentos, de má aplicação das leis e de políticas agrárias inexistentes, assim como de uma política de emprego aos jovens, dentre outros fatores – soma a corrupção generalizada, em que os governantes são protagonistas negativos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentou o panorama da Segurança Alimentar e Nutricional em Guiné-Bissau e desenvolveu o tema desde a premissa do acesso à alimentação como um direito de todos. A problemática descreveu historicamente o processo das políticas públicas e programas de promoção voltados ao fortalecimento de SAN no país, indicando que o sistema nacional de segurança alimentar não pode ser considerado acessível a todos os cidadãos. A pesquisa identificou os principais referenciais que têm guiado a elaboração da política pública na área no decorrer da recente democracia guineense e apontou seus principais desafios ao fortalecimento da segurança alimentar no país africano.

A revisão da literatura demonstra que os documentos e acordos praticamente são as únicas fontes e revela a importância de maiores estudos para inserir a temática da SAN nas camadas mais populares de Guiné-Bissau desde a pesquisa científica. Ainda que a segurança alimentar e nutricional no país e no continente africano apresentem diferentes perspectivas para os autores, os conflitos políticos e as crises institucionais que atravessam os governos são o principal desafio.

Entretanto, o acúmulo de experiências e a intersetorialidade governamental adquirida nesta jornada, favorece uma articulação com força de realização da SAN em Guiné-Bissau. Efeito do apoio constante de organismos internacionais, da participação de representantes dos setores produtivos nos atuais programas e ações, de envolvimento na elaboração das políticas públicas das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais locais.

Os documentos e acordos realizados e a presença da comunidade lusófona permite verificar os caminhos contemporâneos a serem adotados como meios hábeis e ágeis na consecução de políticas públicas eficientes, eficazes e efetivas nos países africanos, com especial atenção às suas populações que experimentam a fome e a miséria neste limiar do século XXI. A possibilidade de adoção de novas tecnologias na agricultura familiar se destaca como um potencial inexplorado, bem como a inserção de uma educação qualificada dos setores públicos envolvidos na questão social da SAN, de forma a vincular seus objetivos aos 17 ODS/Agenda ONU 2030.

O presente trabalho contribui no debate acerca dos dilemas na África em uma situação cultural que é a insegurança alimentar e nutricional crônica que se conformou, de violação dos Direitos Humanos quanto a sua alimentação adequada e saudável, das dificuldades dos governos frente ao Estado em defender a sua soberania no campo da alimentação,

consequenciada incapacidade de seus órgãos públicos de executar e cumprir os seus compromissos nacionais, regionais e internacionais. No caso guineense, é perceptível que o processo tardio de sua emancipação democrática frente a Portugal deriva em um sério quadro deficitário em múltiplos setores fundamentais, na educação e saúde, prioritariamente, de efeitos devastadores em seu desenvolvimento socioeconômico – a maioria de sua população experimenta uma condição de subalternidade evidente quanto a outros países africanos.

Estes fatores geram uma demanda no campo da investigação científica, a qual produza resultados práticos que auxiliem a composição de novas políticas sociais em educação, essencialmente nas zonas rurais em que a situação é precária. Aum mesmo tempo, podem emergir nestes espaços avanços consideráveis a ponto de solucionar localmente questões com foco na SAN.

Ainda que o continente africano esteja praticando uma agricultura de subsistência, tecnologias e soluções locais podem ser incentivadas, as quais promovam a equidade nos processos de produção, distribuição e comércio dos alimentos regionais – a riqueza e a diversidade dos produtos agrícolas, enfim, uma nutrição equilibrada foi apresentada neste estudo.

Entretanto, os dados ainda confirmam a baixa produtividade e o baixo rendimento no setor agrícola guineense, seja pela diminuição das terras para alimentação ou o próprio déficit alimentar dos envolvidos na produção, dentre outras situações. Obstáculos como a dificuldade pela ausência de sementes, assim como na distribuição e transporte da produção e da necessária qualificação técnica dos atores no cenário, podem ser resolvidos com a capacitação dos quadros agrícolas no setor através de cursos, com a formação de novas redes de trocas a exemplo da RESSAN-GB.

Guiné-Bissau vivencia um momento de transição democrática desde 2012, e seus governos de certa forma apresentam a mesma questão. O investimento é pequeno frente à capacidade de captação e linhas internacionais de recursos financeiros destinados ao continente africano. Então, as sucessivas crises políticas, desde um novo arranjo é necessário nas forças militares e um acordo local das tribos e grupos de interesse deve prevalecer na Agenda Política. Somente assim as políticas públicas e de desenvolvimento do setor agrícola e outros setores importantes como a educação e a saúde poderão evoluir com a efetividade que requer o tema da SAN no país.

Por isso tudo, o poder público tem que investir nas infraestruturas rurais necessárias para o progresso na área de segurança alimentar aconteça. A diversificação na produção dos pequenos agricultores deve ser incentivada, como em regimes de agroflorestal e agroecologia,

a exemplo de outros países como o Brasil – depender apenas das receitas de caju é ineficiente para Guiné-Bissau. Nesse sentido, a inserção do tema no formato da constituição e a aprovação da SAN desde a sua institucionalização deve ser em regime de urgência, assim como realizado no exemplo brasileiro, e de outros países como Cabo-Verde. Explicitar a vontade política de combater a fome e a exclusão social das populações afetadas pela insegurança alimentar deve estar presente nos rumos constitucionais do Estado de Direitos guineense.

A questão da alimentação adequada, como um direito humano inalienável, deve ser inserida na Agenda Política Internacional dos países como uma situação emergencial até que seja dissolvida. No caso da Guiné-Bissau, a pobreza tem privado sua população das necessidades básicas de nutrientes, decorre assim a mortalidade infantil, além de prejudicar os jovens no que concerne a sua produtividade escolar e futura ocupação profissional. O Estado e a Sociedade devem assumir suas responsabilidades no cumprimento dos acordos assinados de valor ético e solidário na proteção social de seus cidadãos.

A construção de políticas públicas de alcance em todo o território nacional deve ser uma prioridade do investimento dos recursos públicos e privados oriundos da captação internacional, de forma a combater a desnutrição e o alto índice de analfabetismo devido ao crescimento demográfico – isso por que a incidência da pobreza é notória quando se percebe que a maioria da população vive com menos de um dólar por dia. Esse fenômeno deve ser objeto de um esforço de Estado de forma a investigar causas prováveis da não resolução destas questões após, praticamente, meio século da independência do país.

Nessa direção, o estudo apoia a composição de iniciativas, arranjos institucionais de universidades públicas e privadas locais e OIS na geração de redes de ensino, pesquisa e extensão, com metodologias especiais de conversão propositiva deste cenário negativo – inclusive com Observatórios que exerçam a função de controle social e *accountability* das ações dos governos, de forma a serem, inclusive, órgãos fiscalizadores auxiliares das políticas públicas do Estado.

O direito humano a uma alimentação adequada, no que diz respeito à soberania alimentar guineense, compreende que sua agricultura é o pilar da economia do país e a fonte de rendimento para 85 por cento da população, representando 62 por cento do PIB, o maior empregador da economia 65 por cento do emprego total – sendo um fator influente. O estudo aqui realizado evidencia a necessidade de o estado investir na produção de arroz, contribuindo assim na segurança alimentar e nutricional do país em escala. Desse modo, em uma economia fechada, o aumento da produção resultaria em um preço mais reduzido, sem piorar a situação dos produtores. No entanto, Guiné-Bissau é uma economia aberta e o preço do arroz é cota do

externamente, com base no preço internacional – e este preço não corresponde necessariamente aos aumentos na demanda interna.

Cabe destacar, que no âmbito da SAN e políticas públicas na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o Brasil constitui atualmente uma das referências em termos de política nacional de combate à fome, tendo assumido um considerável protagonismo no plano internacional, fruto do empenho político demonstrado pelo Governo Lula, como no caso do impacto e visibilidade do Programa Fome Zero. O componente que o estudo destaca é a interação entre o Estado e a Sociedade Civil, o qual identifica a experiência brasileira recente como positiva, na incorporação das iniciativas de caráter público oriundas da sociedade civil na construção e alcance da SAN no país. No continente africano deve ser reconhecido que a promoção dos Direitos Humanos, no que concerne a uma alimentação adequada, é uma responsabilidade coletiva, tanto do Estado como de toda a sociedade organizada.

Cabo-Verde um importante exemplo de instrumentos para garantir o acesso econômico das famílias aos bens de primeira necessidade, no âmbito das políticas de segurança alimentar e nutricional, como resposta a estes desafios, desenvolve desde a sua independência várias medidas, tais como a Comissão Nacional para a Segurança Alimentar (CNASA) e o Sistema de Informação para a Segurança Alimentar (SISA). Deste modo, a SAN no país africano constituiu uma preocupação para os sucessivos governos como no caso guineense, mas o Estado cabo-verdiano criou as condições necessárias para assegurar de forma sustentável a disponibilidade e estabilidade de alimentos nos mercados ao facilitar o acesso físico e econômico à população.

Nesse sentido, um outro exemplo a considerar é o caso de Moçambique, em termos de políticas e boas performances no âmbito da SAN. O governo moçambicano adotou sua Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESSAN I) em 1998, tendo esta sofrido uma revisão em 2007, e constituiu ainda uma segunda (ESSAN II). Cabe sublinhar que uma das inovações mais importantes na ESSAN II é a inclusão de uma abordagem baseada em direitos, com a menção explícita do direito humano à alimentação na sua Constituição.

Em relação à Guiné-Bissau, levando em consideração esses aspectos, consta-se que o Programa Nacional de Segurança Alimentar na Guiné-Bissau (PNSA), é uma política que ainda está em construção sendo o principal instrumento para planejamento, gerenciamento e execução. Este programa busca superar grandes desafios, através de iniciativas que atinjam metas prioritárias para realizar seus objetivos estratégicos. A não aprovação pelo Conselho de Ministros desse mecanismo é um problema, razão pela qual não entrou em sua fase de operacional, prevista para o período 2008-2013. A criação de um novo programa nacional de segurança alimentar é imprescindível para que Guiné-Bissau avance, o qual poderia integrar o

Sistema Nacional de Segurança Alimentar – como órgão regulador encarregado de estabelecer políticas de promoção à segurança alimentar no país. É necessária, igualmente, que a questão nutricional seja abordada sistemicamente em toda a sua dimensão multissetorial.

Algumas limitações identificadas no decorrer da pesquisa, como a falta de fontes atualizadas e de continuidade do monitoramento e da avaliação da execução ou não das ações previstas nos acordos locais e internacionais, abrem a possibilidade de novos estudos. Ainda que com esse quadro, foi possível neste estudo compreender melhor a não linearidade dos fatos que atingem a questão da SAN nas suas dimensões principais, que são a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens.

Partindo deste contexto, futuras investigações poderiam utilizar estudos comparados que se fazem necessários para contribuir na busca de soluções mais próximas das realidades dos eventos e das populações envolvidas. Um centro de convergência científica de suporte estrutural deveria ser constituído de forma interdisciplinar, de confecção de um banco de dados e uma memória com as séries históricas dos esforços empreendidos até o momento em Guiné-Bissau/África.

Por fim, a presente dissertação constitui uma contribuição relevante para o reconhecimento do panorama da Segurança Alimentar e Nutricional em Guiné-Bissau e desenvolveu o tema desde a premissa do acesso à alimentação como um direito de todos. O objetivo de verificar o problema do acesso pela sua população aos alimentos essenciais a um bem viver como um direito de todos aqui foi desmistificado em suas causas políticas, sociais e econômicas.

Demonstrada a importância destemática global, desde a sua presença nos três primeiros Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, considera-se esse campo de investigação no continente africano como incipiente, e, portanto, um campo pioneiro de trabalho em aberto, para que outros pesquisadores possam trilhar esta jornada local e regionalmente construir pontes, as quais o possam conectar a Agenda ONU 2030 às necessidades dos povos fragilizados da África.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS-ABRANDH. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.** Brasília, DF:ABRANDH, 2009.Disponível em. <https://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/exigibilidade-dhaa-5363c739f3c70.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS-ABRANDH. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional.** Brasília, DF: ABRANDH, 2010.
- AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS-ABRANDH. **Formação em DHAA, no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.**2010. Disponível em:
http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/df_bib.php?COD_ARQUIVO=14184. Acesso em: 22 abr. 2020.
- AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS-ABRANDH. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.** Brasília, DF: ABRANDH, 2013. Disponível em.
http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 21 abr. 2020.
- ALIMENTAÇÃO Escolar nos Países de Língua Portuguesa, Cabo-Verde, Tome e Príncipe, Brasil, Moçambique. 2009. Disponível em. <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2019/09/BoasPraticas1PT.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- ALIMENTAÇÃO Escolar nos Países de Língua Portuguesa. Cabo-Verde. São Tomé e Príncipe. Brasil. Moçambique. 2019. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2019/09/BoasPraticas1PT.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2020.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. **Nota e estratégia Intermédia para a República da Guiné-Bissau para o período AF09-AF10.** Documento do Banco Mundial, Relatório n. 48466-GW, 20 de maio, 2009. Disponível em:
<https://documents.worldbank.org/curated/pt/920181468274250133/484660PORTUGUE1010ISN0June0141CLEAN.doc>: Acesso em 7 mar. 2020.
- AUGEL, M. P. **O desafio do escombro: nação, identidade, e póscolonialismo na literatura da Guiné-Bissau.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- AUGUSTO, J.B. **Segurança Alimentar: Guiné-Bissau e política alimentar.** 2009. Tese (Doutorado) Universidade Técnica de Lisboa, Portugal, 2009.
- BANCO MUNDIAL. **Memorando Econômico do País Terra Ranca! Um Novo Começo.** Washington, D.C., 2015. Disponível em:
<https://documents1.worldbank.org/curated/ru/843231468250507098/pdf/582960PORTUGES0CEM0final010Feb150PT.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2020.

BRASIL. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>. Acesso em: 01 fev. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA. **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Relatório Final**. Brasília: CONSEA. 2004.

BRASIL. Decreto-Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e das outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial**, República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, 18 set. 2006. Seção 1.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, Revisado 2012/2015, aprovado pelo pleno executivo da CAISAN em 23 de julho de 2014. Disponível em: https://issuu.com/informecaيسان/docs/plansan_2012-2015_revisado/50. Acesso em: 27 abr. 2020.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN**. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A Exigibilidade do Direito à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN, Brasília**, 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/456371618/exigibilidade-direito-humano-alimentacao-adequada>. Acesso em: 16 abr. 2020.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **O Direito Humano a Alimentação adequada e o sistema nacional de SAN**, Brasília, 2013: Disponível em: https://issuu.com/informecaيسان/docs/dhaaesisan_2013/19. Acesso em: 20 abr. 2020.

CARTA DA POLÍTICA AGRÁRIA. **Plano de ação da carta de desenvolvimento agrário da Guiné-Bissau**. Bissau: MDRA/GAPLA, 1996.

COMITÊ DE DIREITO-ECONÔMICOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. **Comentário Geral n. 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito humano à alimentação adequada**. 1999.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. **Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN-CPLP: Parte I enquadramento**. Versão em Desenvolvimento Jul. de 2011. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/cplp/21_ESAN_CPLP_I_Enquadramento-FIM.pdf. Acesso em: 25 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR NUTRICIONAL. **A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2004. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/II_Conferencia_2versao.pdf. Acesso em: 19 jun. 2019.

CONTI, I. L. **Curso de Formação de Gestores Públicos em Segurança Alimentar e Nutricional:** (FGP-SAN–2011 na Rede SAN). 2011. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/comsea/publicacoes/artigos/arquivos/fundasan.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

CONTI, I. L. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Noções básicas. Passo Fundo: IFIBE. 2009. Disponível em: <http://docplayer.com.br/8626235-Seguranca-alimentar-e-nutricional-nocoes-basicas.html>. Acesso em: 24 abr. 2020.

DECLARAÇÃO de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. Roma, 1996.

DECLARAÇÃO Final da **Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural.** ICARRD. Porto Alegre, 2006.

DIAS, L. M. **Diagnóstico sobre as mutualidades de saúde na Guiné – Bissau.** 2006. Disponível em: [http://www.didinho.org/Arquivo/diagnosticosobremutualidadesdasaude na Guine Bissau.pdf](http://www.didinho.org/Arquivo/diagnosticosobremutualidadesdasaude%20na%20Guine%20Bissau.pdf). Acesso em: 02 mar. 2020.

ESTUDO DE CASO do Comitê Permanente de Nutrição do Sistema Das Nações Unidas Para a **Segunda Conferência Internacional Nutricional**, Moçambique, 2013: Disponível em: http://www.unscn.org/files/Publications/Country_Case_Studies/MZ_CASE_STUDY_REPORT_FINAL_PT_April2014.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

FÓRUM SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR NA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 1., 2012, São Tomé e Príncipe. **Anais [...].** São Tomé e Príncipe, 2012. Disponível em: <http://www.FAO.Org/Fsn>. Acesso em: 23 maio 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (**FBSAN**). Disponível em: “<http://www.fbsan.org.br/>” Acesso em: 01 fev.2020.

FÓRUM SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR NA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 1., 2012, São Tomé e Príncipe. **Anais[...].** São Tomé e Príncipe, 2012. Disponível em: <http://www.FAO.Org/Fsn>. Acesso em: 23 maio 2019.

FORUM SOCIEDADE CIVIL, SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. 2013, Guiné-Bissau. **Anais[...].** Guiné-Bissau, 2013. Disponível em: https://issuu.com/imvf/docs/cadernos_do_forum/26. Acesso em: 05 fev. 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Guiné-Bissau Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza.** Dezembro de 2011 Relatórios do FMI No. 11/353 Disponível em: <http://livrozilla.com/doc/828997/guin%C3%A9-Bissau--segundo-documento-de-estrat%C3%A9gia-nacional-de>. Acesso em: 11 maio 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Nota Consultiva Conjunta das Equipas Técnicas sobre o Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza.** Dezembro de 2011, Relatório do FMI No. 11/352. Disponível em <http://www.Imf.Org> - Acesso em: 26 abr. 2020.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRASSI NETO, R. **Segurança alimentar agrária à proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva 2013.

GUINÉ-BISSAU. **Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP)**: Versão corrigida. 2005. Disponível em: <http://docplayer.com.br/8245720-Guine-bissau-documento-de-estrategia-nacional-de-reducao-da-pobreza-denarp.html>. Acesso em: 09 maio 2020.

GUINÉ-BISSAU. Ministério de Economia Plano e Integração Regional. **Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, DENARP II (2011-2015)**. Guiné-Bissau, 2011.

GUINÉ-BISSAU. **Plano de Desenvolvimento Agrícola Regional de Bafatá 2017 – 2021**. Disponível em: <http://www.ressan-gb.gw/index.php/documentos/6-pdar-bafata-vf/file>. Acesso em: 28 jun. 2020.

GUINÉ-BISSAU. Food and Agriculture Organization - FAO. **Construir a Resiliência e Garantir a Sustentabilidade da Segurança Alimentar e Nutricional**. 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/au071pt/au071pt.pdf>. Acesso em: 07 maio 2020.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012.

INSTITUTO MARQUÊS DE VALLE FLÔR (IMVF). **Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento**. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE GUINÉ-BISSAU. **Censo Demográfico 2010**. Guiné-Bissau, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE GUINÉ-BISSAU. **Censo Demográfico 2009: características Socioculturais**. Guiné-Bissau, 2011.

KOUDAWO, F.; MENDY, P. K. **Pluralismo político na Guiné-Bissau: uma transição em curso**. Bissau: INEP, 1996.

LEÃO, M.; MALUF, R. **A Construção Social de Um Sistema Público de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência Brasileira**. 2012. Disponível em: https://issuu.com/unicafesnacional/docs/sistemapublicosan_experienciabrasil/49. Acesso em: 17 abr. 2020.

MALUF, R.S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MALUF, R. S. et al. **Caderno segurança alimentar**. Disponível em: <http://www.zooide.com/>>. Acesso em: 05 maio 2019.

MALUF, R. S. et al. **Cahier securité alimentare**. Disponível em: http://www.lliance.21.org/2003/Img/pdf/draft_secalim_fr.pdf. Acesso em: 05 maio 2019.

MALUF, R. S. **Políticas de segurança alimentar**: definições, determinantes e o papel do MAARA. Rio de Janeiro: IICA-MAARA, 1994.

MALUF, R. S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; MARQUE, S. B. **Caderno Segurança Alimentar**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/tconferencias.html>. Acesso em: 15/06/2020.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; VALENTE, F. L. Contribuição ao tema segurança alimentar no Brasil. **Revista Caderno sem Debate**, NEPA/UNICAMP, Campinas, v. 4, p.66-88, 1996.

MOÇAMBIQUE. **Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <http://www.setsan.org.mz/>. Acesso em: 01 fev.2020.

MOE EU. Election Observation Mission Guinea-Bissau. **Final Report on the Presidential Elections**. 2005. Disponível em: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rightselection_observation/guinea_bissau_2009/final_report_pt.pdf. Acesso em: 11 mar. 2020.

MOE EU. Election Observation Mission Guinea-Bissau. **Final Report on the Presidential Elections**. 2009. Disponível em: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rightselection_observation/guinea_bissau_2009/final_report_pt.pdf. Acesso em: 11 mar. 2020.

LIMA, S. C. et al. **Segurança alimentar e nutricional na comunidade dos países de língua portuguesa**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Milênio, Cimeira do Milênio**, Nova York, 6-8 de setembro de 2000. Disponível em: <https://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2013/10/Declaracao-do-Milenio.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br>. Acesso em: 27 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Novo relatório da ONU revela que a fome na África continua aumentando**, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1180521/>. Acesso em: 23 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **O Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional no Mundo em 2019**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1680101.%20>. Acesso em: 25 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. New York: ONU, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Alimentação para todos**. 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. Rome. **Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action**. Rome, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/>. Acesso em: 24 jun.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP**. 2011. Disponível em: "<http://www.fao.org/3/a-i3348o.pdf>" Acesso em: 12 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições**, 2014. Disponível em. <http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>. Acesso em: 20/04/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Estado da Fome e Nutrição Mundial**, Angola, Moçambique e Guiné-Bissau entre países com crises alimentares devido ao clima. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/angola-mo%C3%A7ambique-e-guin%C3%A9-bissau-entre-pa%C3%ADses-com-crisis-alimentares-devido-ao-clima/a-45446421>. Acesso em: 10 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Fome Zero: lições principais**. Santiago, Chile: FAO, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Guiné-Bissau e a FAO - Construir a resiliência e garantir a sustentabilidade da segurança alimentar e nutricional**. 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/3/au071o.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Governança Nacional e Regional da Segurança Alimentar e Nutricional: Experiências dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)**, Side Event to the FAO Regional Conference for África Luanda, Angola, 5th may, 2010. Disponível em. https://www.redsanclp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/cfs_angola_2010.pdf. Acesso em: 02 maio 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Mobilização Social Para a Segurança Alimentar e Nutricional a Experiência de Trabalho em Redes Multitemáticas da REDSAN-PALOP**, 2012. Disponível em. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/cplp/REDSAN_PT.pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Novo relatório da ONU revela que a fome na África continua aumentando**. 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1180521/>. Acesso em: 24 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Promoção Da Resiliência Clima no Domínio da Segurança Alimentos e Nutrição**, Roma, 2018. Disponível em: <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>. Acesso em: 13 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Relatório da cimeira mundial da alimentação**. Roma, N.53/3, out.1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **The state of food security and nutrition in the world**. 2018. Disponível em: <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **Trade reforms and food security: conceptualizing the link ages**. Rome, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/>. Acesso em: 24 jun.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **World food and agriculture situation, state of food and agriculture**. 1974. Disponível em: <http://www.fao.org/>. Acesso em: 24 jun.2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA-FAO. **World Food Security: a reappraisal of the concepts and approaches**. 1983. Director General's Report. Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/>. Acesso em: 24 jun.2019.

PINTO, J. N. **Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP**. Jun. 2011. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_m/cplp/CPLPdiagno%CC%81sti.pdf. Acesso em: 22 abr. 2020.

PINTO, J. N. **Sociedade civil e segurança alimentar nos Palop: desafios da Articulação em Rede**. 2008.

PINTO, J. N. **Sociedade Civil e Segurança Alimentar nos PALOP: desafios da articulação em rede**. Rio de Janeiro: IFSN, 2008.

PINTO, J. N. **Manual Segurança Alimentar e Nutricional** Programa de Formação Avançada para ANEs - Formações Temáticas. Coimbra. 2013. Disponível em: http://www.uepaane.org/files/2214/6055/5309/7_Manual_SAN.pdf. Acesso em: 11 jul. 2020.

REDE DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA GUINÉ-BISSAU (RESSAN-GB). **Plano Estratégico 2016/2020**. Bissau, 2016. Disponível em: <http://www.ressan-gb.gw/index.php/documentos/67-novo-plano-estrategico-2016-2020/file>. Acesso em: 13 mar. 2020.

REPÚBLICA DE CABO VERDE. **Resolução n. 32/2014 de 28 de março, 2014**. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cvi132877.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2020.

REPUBLICA DE CABO VERDE. **Programa Nacional de Segurança Alimentar 2007-2011**. 2012. Disponível em: http://www.pccplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/politica_san_cabo_verde.pdf. Acesso em: 27 abr. 2020.

REPUBLICA DE MOCAMBIQUE. Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. **Estratégia e plano de ação de segurança alimentar e Nutricional 2008-2015:**

segurança alimentar e nutricional, um direito para um Moçambique Sem Fome e Saudável. 2007. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz149216.pdf>. Acesso em: 02 maio 2020.

RÉPUBLIQUE DE GUINÉ-BISSAU. Ministère de L'agriculture et Du developman rural. **Cabine de planification agricole programme national d'investissement agricole (PNIA) plan:** (version finale). Bissau, 2013.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SEMEDO, O. C. **Guiné-Bissau: histórias, culturas, sociedade e literatura**. Belo Horizonte: Nadyala, 2020.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO RURAL, 1., Lubango, 2007. **Anais[...]**. Disponível em: https://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/relatorio_lubango.pdf. Acesso em. 08 maio 2020.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. S. Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão das capacidades. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n.28/29, p.313-333, 1993.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Recorde, 2001.

SEN, A. **Pobreza e fomes: um ensaio sobre direitos e privações**. Lisboa: Terramar, 1999.

SEN, G. **Empowerment as on approach to poverty: wor king Paper Series**, nº 97.07. Bengaluru: Indian Institue of Management, 1997. Disponível em: http://www.grhf.harvard.edu/HUpapers/97_07.pdf. Acesso em: 24 jun.2019.

VALENTE, F. L. S. (Org.). **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo:Cortez,2002.

VALENTE, F. L. S. **A evolução, conceito e o quadro da segurança alimentar dos anos 90 no mundo e no Brasil**. 1995. Disponível em: www.sept.pr.gov.br/conselhos/consea/artigos. Acessoem:01 abr.2019.

VALENTE, F. L. S. **A política de insegurança alimentar e nutricional no Brasil de 1995 a 2002**. 2004. Disponível em: www.fomezero.gov.br/download/pol_inseg_alimentar_Flavio_Valente.pdf. Acesso em: 02 out. 2019.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez,2002.

VALENTE, F. L. S. **Segurança Alimentar e Nutricional- Transformando Natureza em Gente**, 2002. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/5187572/seguranca-alimentar-e-nutricional-transformando-natureza-em-gente-flavio-valente/2>. Acesso em: 20 abr. 2020.

VALENTE, F. L. S.; BEGHIN, N. **Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira**: subsídios para a reapplicabilidade. Brasília: ABRANDH, 2006.

VALENTE, F. S. L. ET al. Instrumentos e mecanismos não judiciais de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada no Brasil. In: PIOVEZAN, F.; CONTI, I. L. (Org.) **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.p.17-48.

ZENI, Kaline. **A transferência de conhecimento como um mecanismo alternativo de cooperação sul-sul: uma análise exploratória da atuação do Fundo IBAS em Guiné Bissau (2005-2015)**. 2018. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, RS2018.

ZIEGLER, J. **Le Droit à l' alimentation**. Paris: Mille et uneNuits, 2003.