

Da pobreza estrutural à falta de políticas públicas

Insegurança alimentar ou direito à alimentação?

Portugal tem um problema crónico de insegurança alimentar, que se agrava a cada crise (austeritária, pandémica...). Particularmente atingidos são os sectores mais vulneráveis da população, que acumulam pertenças a vários grupos de risco. A alteração da estrutura de despesas das famílias mostra uma redução do peso relativo da alimentação e um aumento dos encargos ligados à habitação, sem que políticas públicas de alimentação coerentes substituam um crescente assistencialismo. Direito fundamental, não é tempo de a alimentação e a nutrição terem a sua lei de bases?

SUSANA BRISSOS *

O cinema e a literatura contam-nos histórias de lutas sociais em tempos medievos, como a de Robin dos Bosques na Floresta de Sherwood, em que o povo, faminto, onerado pelos impostos a pagar ao dono e senhor das terras em que vivia e trabalhava, era proibido de nelas caçar, mesmo que apenas para garantir a sua subsistência e da sua família, ou passadas nos anos 40 em Portugal, após o Estado proibir o acesso a terrenos baldios que sempre haviam sido a base do sustento das comunidades locais da Serra dos Milhafres. Este povo era, todavia, livre de se «plantar» à porta da igreja, à hora de saída da missa de domingo, descalço e maltrapilho, de mão estendida e cabeça baixa, suplicando pela compaixão dos poderosos locais.

Só após a Revolução de 25 de Abril de 1974, entre 1976 e 1978, Portugal assina e ratifica a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (DESC), por esta adoptado em 1966. A primeira enuncia no artigo 25.º que todas as pessoas têm direito a um nível de vida adequado que garanta a sua saúde e bem-estar, incluindo alimentação, e o segundo reconhece explicitamente o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como direito humano fundamental no artigo 11.º. E em 1999, o Comité dos DESC do Gabinete do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos veio esclarecer o que entendia por DHAA — acesso económico e social a uma alimentação adequada ou aos meios para a sua obtenção —, mas também que ao reconhecimento de um direito humano universal pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos correspondia a identificação de três tipos de obrigações legais dos Estados: o dever de respeitar, proteger e assegurar a garantia desses direitos.

Estudos recentes desenvolvidos junto de amostras representativas da população

portuguesa, seguindo diferentes metodologias, estimaram os níveis de incidência de insegurança alimentar — situação em que o acesso a uma alimentação adequada é insuficiente para manter uma vida activa e saudável — e identificaram os grupos mais vulneráveis no país. Adoptando um método qualitativo baseado numa abordagem subjectiva da insegurança alimentar; a partir de inquéritos aplicados directamente ao representante da família, o Inquérito Alimentar Nacional e de Actividade Física 2015-2016^[1] estima que 10,1% da população portuguesa estava em situação de insegurança alimentar em 2015-16. A incidência era superior à média nacional nas famílias com rendimento disponível inferior ou próximo do salário mínimo (39,3%), com baixa escolaridade (19,1%), residentes na Região Autónoma dos Açores (13,4%) ou da Madeira (13,2%), ou com menores de idade (11,4%). Adoptando um método quantitativo baseado numa abordagem objectiva da insegurança alimentar, aplicando um critério de adequação nutricional às quantidades alimentares consumidas pelos agregados familiares, fornecidas pelo Inquérito às Despesas das Famílias, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) com periodicidade quinzenal, o projecto de investigação para tese de doutoramento «(In)Segurança alimentar em Portugal: determinantes socioeconómicos do acesso a uma alimentação adequada»^[2] estima que 7,8% da população portuguesa estava em situação de insegurança alimentar em 2015-16. A incidência era superior à média nacional nos indivíduos no seio de famílias residentes na Região Autónoma dos Açores (27,4%) ou da Madeira (10,9%), em situação de pobreza, considerando uma definição de pobreza segundo a despesa monetária e não monetária das famílias (21,5%), famílias com 5 ou mais elementos (cerca de 15%), monoparentais (10,4%) ou com mais crianças dependentes (9,9%), mais jovens, até 24 anos, inclusive, ou mais ido-

sos, com 80 anos ou mais (cerca de 10%), com nacionalidade de países de língua portuguesa, excepto Portugal (12,9%), dependentes de transferências sociais (12,9%), desempregados (11%), inactivos (9,7%), recém-chegados ao mercado de trabalho (9,1%), trabalhadores sem contrato efectivo (8,4%) ou a tempo parcial (8,8%), residentes em alojamentos (sub)arrendados com renda inferior ao preço de mercado (11%) ou a preços de mercado (9,1%), ou em áreas urbanas (8,1%). Sendo óbvio que a situação de pertença cumulativa a diversos grupos de risco se traduz em níveis de incidência de insegurança alimentar significativamente superiores: por exemplo, no primeiro estudo, famílias com menores e baixa escolaridade (30,9%), ou, no segundo estudo, agregados familiares pobres e com crianças dependentes (27,7%).

As crises e a redução do peso relativo das despesas com alimentação

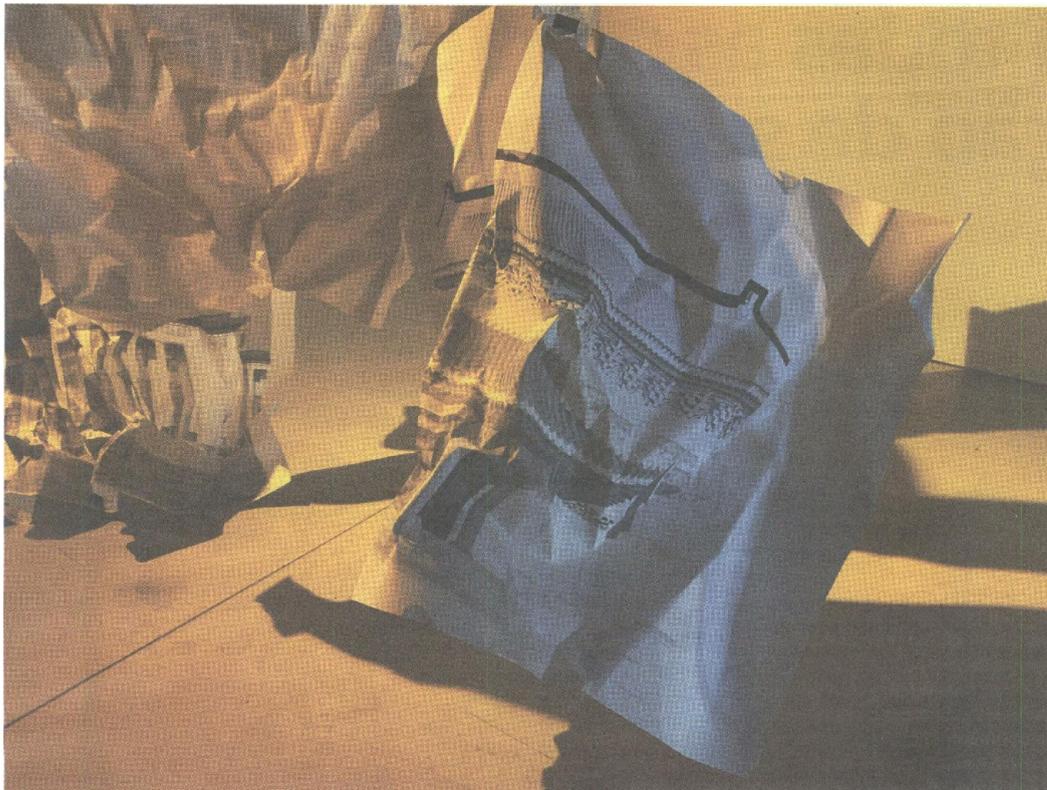
À semelhança da pobreza, a insegurança alimentar aumenta de forma significativa em épocas de crise económica como a vivida em Portugal em 2010-2014 e a resultante da crise pandémica actual, dinâmica evidenciada no aumento dos pedidos de ajuda alimentar a que se assistiu então e em meados de 2020. Esta situação resulta não só da pressão exercida pela redução do rendimento disponível das famílias, por via do desemprego, *lay-off* ou redução da actividade, mas também pelo aumento dos preços dos produtos alimentares e/ou dos restantes bens e serviços que compõem os orçamentos dos agregados familiares, como habitação e transportes. Estas dinâmicas conjunturais somam-se a uma tendência estrutural de alteração do perfil da despesa total anual média dos agregados familiares portugueses, com uma redução do peso relativo da componente de alimentação em casa (18,7% em 2000; 15,5% em 2005/2006; 13,3% em

2010/2011; e 14,3% em 2015/2016) e um aumento significativo das despesas associadas à habitação (19,8%; 26,6%; 29,2%; e 31,9%)^[3], originado quer pelo aumento das rendas e das prestações do crédito à habitação, quer dos preços da energia para consumo doméstico.

Como se explica então que estejamos tão distantes da garantia plena de um direito básico e fundamental como é o DHAA, sendo Portugal um país desenvolvido, membro da União Europeia e tendo ratificado todos os compromissos internacionais que o reconhecem? Ao invés, enfrentamos não só situações de insegurança alimentar transitória originadas por crises económicas mais ou menos prolongadas no tempo mas, fundamentalmente, níveis não negligenciáveis de incidência de insegurança alimentar crónica, dada a sua aparente natureza estrutural decorrente da associação com a condição de pobreza estrutural das famílias, situação amplamente diagnosticada e debatida a todos os níveis na sociedade portuguesa.

A resposta reside no facto de o Estado português subscrever a dinâmica de subordinação aos mercados, abdicando do seu dever de respeitar, proteger e assegurar a garantia do DHAA, colocando-a na mão («invisível») dos mercados e, consequentemente, aceitando as suas falhas estruturais e cíclicas, que procura colmatar através de programas permanentes de ajuda alimentar e do seu reforço de emergência, deixando a cargo de instituições particulares de solidariedade social (IPSS), municípios e afins a tarefa de suprir as demais necessidades que se apresentem.

O eixo de combate à privação alimentar do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAMPC)^[4], implementado desde 2017 e financiado em 85% pela União Europeia, fornece ajuda alimentar em géneros, através da distribuição de um cabaz de alimentos definido com base em critérios nutricionais, em parceria com o Programa Nacional para



CELESTE CERQUEIRA . Da exposição "Sem ver" . No Espaço MIRA, Porto, até 10 de Julho

a Promoção da Alimentação Saudável da Direcção-Geral da Saúde^[5], mas que apenas cobre 50% das necessidades energéticas e nutricionais diárias dos indivíduos. Os seus destinatários são pessoas em situação de carência económica, conceito definido pelo Instituto da Segurança Social no âmbito do subsistema da acção social, tendo apoiado 37 615 indivíduos em 2017, 79 037 em 2018 e 92 632 em 2019, segundo o Tribunal de Contas^[6]. Ora, estes números são residuais face às necessidades permanentes identificadas. Quer considerando as taxas de insegurança alimentar estimadas para 2015-16, ainda pouco conhecidas dos decisores públicos e da sociedade em geral, dada a relativa novidade da temática no nosso país e a escassez de dados estatísticos. Quer tendo em conta a taxa de privação material severa^[7], divulgada pelo INE com periodicidade anual, e que se cifrou em 9,6% em 2015 e 8,4% em 2016 (para efeitos de comparação). Para já nem referir a taxa de risco de pobreza após transferências sociais^[8], esta sobejamente conhecida e substancialmente superior, igualmente divulgada pelo INE com periodicidade anual, e que se cifrou em 19% em 2015 e 18,3% em 2016. Na verdade, estes números são residuais até face à taxa de privação alimentar mais restrita (falta de capacidade financeira para ter uma refeição de carne, peixe ou equivalente vegetariano, pelo menos de dois em dois dias)^[9],

apurada também pelo INE e pelo Eurostat com periodicidade anual, que se cifrou em 3,5% em 2015 e 3,4% em 2016. Tendo de ser complementados com ajuda alimentar prestada por uma miríade de IPSS, municípios e afins, e portanto financiada por donativos privados e pelos orçamentos autárquicos, instituições estas que já são na realidade as que executam o POAMPC no terreno, sendo intermediárias entre o Estado e os cidadãos, tal como acontece com grande parte do apoio social às populações vulneráveis em Portugal.

A necessidade de uma política nacional de alimentação e nutrição

Temos assim uma situação em que a Economia Social («terceiro sector») e as autarquias são chamadas a intervir face, não só a uma «falha de mercado», como também a uma «falha de Estado», que assume proporções alarmantes em épocas de crise como a que vivemos desde Março de 2020, com várias centenas de milhares de beneficiários de ajuda alimentar no país (ninguém sabendo ao certo o total), depois do reforço possível de todos os programas no terreno. Nos meses de Agosto e Setembro de 2020 o POAMPC tinha quase 100 mil beneficiários (mais 40 mil do que em Março de 2020), a que se somavam 440 mil apoiados pela Rede de Emergên-

cia Alimentar (mais 60 mil do que antes da pandemia) e ainda muitas mais dezenas ou centenas de milhares apoiados por diversas outras IPSS e autarquias, de que a comunicação vai dando nota amiúde^[10]. Assumindo o Estado (com tranquilidade passividade, somos levados a pensar) a ausência de resposta social a muitos outros pedidos, dada a incapacidade do sistema, e a sujeição dos cidadãos, em todo este processo, à indignidade de mendigar pelos seus direitos e de permanentemente ter de comprovar ou assumir publicamente a sua condição de carência económica.

A inversão desta situação passaria, necessariamente, pela vontade política de assegurar a garantia do DHAA através da implementação de uma política nacional de alimentação e nutrição coerente, integrada e coordenada, de natureza assumidamente multisectorial, assente numa abordagem baseada em direitos humanos. Por isto lutam diversas organizações da «sociedade civil», em particular, as integrantes da Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (ReAlimentar)^[11], cuja Carta de Princípios convoca os diferentes actores sociais a unir esforços em prol da sua realização. Esta política poderia (e deveria) ser vertida numa lei de bases da alimentação e nutrição, à semelhança do que acontece com a saúde, a educação e, recentemente, a habitação, implementando-se o mecanismo que permitiria o efectivo reconhecimento do DHAA e os meios e instrumentos necessários à eliminação das desigualdades no acesso a uma alimentação adequada e à garantia da segurança alimentar em Portugal. Esta proposta não é nova, tendo já sido rejeitado pela Assembleia da República, em 2019, um projecto de Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas^[12], apesar dos apelos à aprovação pelos grupos parlamentares endereçados pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pela Ordem dos Nutricionistas^[13], mantendo-se na agenda de diversas organizações, de que é exemplo uma petição pública em aberto^[14], e tendo-se afirmado a sua importância inequívoca, em Portugal e no mundo, face à crise pandémica actual e à possibilidade de prolongamento no tempo da crise económica subsequente. ■

* Economista, investigadora do CEAs/CSG, ISEG, Universidade de Lisboa. Para um enquadramento da autora sobre o tema aqui abordado, leia «O direito à alimentação no mundo continua por cumprir» em <https://pt.mondediplo.com>.

[1] Ver Carla Lopes et al., «Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, IAN-AF 2015-2016: Relatório de resultados», Universidade do Porto, Porto, 2017.
[2] Susana Brissos, «(In)Segurança alimentar em Portugal: determinantes socioeconómicos do acesso a uma alimentação adequada», Projecto de investigação para tese de doutoramento financiado pela Universidade de Lisboa e pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, apresentado para prova de defesa pública na Universidade de Lisboa, s.d.
[3] Cf. «Inquérito às Despesas das Famílias 2010/2011», Instituto Nacional de Estatística (INE), Lisboa, 2012; e «Inquérito às Despesas das Famílias 2015/2016», INE, 2017.
[4] <https://poapmc.portugal2020.pt>.
[5] «Programa de ajuda alimentar às pessoas carenciadas», <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt>.
[6] «Pessoas mais carenciadas: programa de apoio é bem acolhido. Tribunal aponta melhorias», Tribunal de Contas, 16 de Novembro de 2021, disponível em www.tcontas.pt.
[7] «Taxa de privação material severa (%) por Local de residência (NUTS – 2013); Anual», INE, actualização a 7 de Maio de 2021, www.ine.pt/xportal.
[8] «Taxa de risco de pobreza (Após transferências sociais - %) por sexo e Grupo etário; Anual», INE, actualização a 7 de Maio de 2021, www.ine.pt/xportal.
[9] Ver https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs03/default/table?lang=en.
[10] Joana Gorjão Henriques, «Cada vez mais pessoas recorrem a programas de ajuda alimentar» *Público*, 2 de Outubro de 2020, www.publico.pt.
[11] Ver www.realimentar.org.
[12] Projecto de Lei 1048/XIII/4, versão final de 6 de Junho de 2019, disponível em www.parlamento.pt.
[13] «ON e FAO apelam à Lei de Bases que execute o Direito Humano à Alimentação Adequada», 7 de Fevereiro de 2019, www.viversaudavel.pt.
[14] «Por uma Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação Adequada em Portugal», petição disponível em <https://peticaopublica.com/pview.aspx?pi=LeiBases-alimentacao>.