

CERESAN

Centro de Referência em
Segurança Alimentar e Nutricional

cpda
UFRRJ

MNS
uff

Construção e implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: histórico, balanço e perspectivas

Autores

Francisco Sarmento

João Pinto

Com contributos de

Aboobakar Covela (Moçambique)

Avelino Bonifácio (Cabo Verde)

Dinho Major (Angola)

Textos para Discussão 7

Fevereiro - 2015

Apoio



OXFAM

CERESAN - O Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional é um núcleo de estudos, pesquisa e capacitação voltado para congregar pesquisadores, técnicos, estudantes e outros profissionais interessados nas questões relacionadas com a segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. O CERESAN possui sedes na UFRRJ/CPDA e na UFF/MNS, tendo como coordenadores: Renato S. Maluf (UFRRJ) e Luciene Burlandy (MNS/UFF). (www.ufrj.br/cpda/ceresan).

OXFAM - *A Oxfam é uma confederação internacional de 17 de organizações que atuam em mais de 90 países. Ao longo dos seus 50 anos de história no Brasil, a Oxfam contribuiu para o fortalecimento do terceiro setor no país, tem apoiado organizações de base comunitária em áreas rurais, e defendido os direitos humanos e a justiça econômica.*



CPDA/UFRRJ



APOIO

Construção e implementação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP: histórico, balanço e perspectivas¹

Autores²

Francisco Sarmiento
João Pinto

Com contributos de

Aboobakar Covela (Moçambique)
Avelino Bonifácio (Cabo Verde)
Dinho Major (Angola)

¹ Documento elaborado no âmbito do projeto CERESAN/OXFAM intitulado *Fortalecendo o papel do Brasil nos espaços internacionais para uma agenda global pelo direito humano à alimentação e a erradicação da fome*, 2014/2015.

² Francisco Sarmiento, Doutor em Ciências Sociais. Consultor da FAO na elaboração da ESAN-CPLP. João Pinto, Mestre em Desenvolvimento e Agricultura. Consultor internacional em segurança alimentar e desenvolvimento rural. Ex-Director Executivo da ACTUAR – Associação para a Cooperação e Desenvolvimento e membro da comissão instaladora da REDSAN-PALOP e da REDSAN-CPLP.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I. INTRODUÇÃO | 4 |
| II. A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE SAN DA CPLP E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL..... | 6 |
| III. MOBILIZAÇÃO, ACÇÃO COLECTIVA E MARCO INSTITUCIONAL DOS ESTADOS E DA CPLP | 23 |
| VI. DESAFIOS PARA A SOCIEDADE CIVIL..... | 33 |
| V. BIBLIOGRAFIA | 36 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Resumo dos princípios de acordo político consagrados na ESAN-CPLP..... | 8 |
| Quadro 2 – Resumo dos princípios de acordo político consagrados na ESAN-CPLP..... | 9 |
| Quadro 3 – Resumo dos princípios de acordo político consagrados na ESAN-CPLP..... | 10 |
| Quadro 4 – Redes nacionais parceiras da REDSAN-CPLP e da PC-CPLP..... | 17 |
| Quadro 5 – Tipologia de iniciativas de lobby, advocacia e campanhas para o DHAA da REDSAN-CPLP..... | 18 |

I. INTRODUÇÃO

A partir de 2005, um renovado empenho de actores individuais e colectivos, organizações não-governamentais, redes da sociedade civil, organizações do sistema das Nações Unidas, doadores, alguns decisores-chave em governos de alguns países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) permitiram a construção de um movimento virtuoso que permitiu a colocação do tema da segurança alimentar e nutricional (SAN) na agenda política (prioritária) dos Estados-membros e da Comunidade.

Em decorrência, em Julho de 2012, os Estados-membros da CPLP discutiram e aprovaram ao mais alto nível um conjunto de princípios de acordo político para a erradicação da fome e promoção da SAN na Comunidade. Este importante passo político ficou materializado na aprovação da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP)³.

Há, pelo menos, quatro boas razões para reconhecer a importância deste passo para a Comunidade. Em primeiro lugar e de forma mais global, pelo contributo da ESAN para o reforço da vertente de “cooperação para o desenvolvimento” (entendida como possível instrumento de luta contra a pobreza e a fome) na própria CPLP. Em segundo lugar, pelo próprio exercício de participação das múltiplas partes interessadas na sua discussão e formulação, processo que, apesar das limitações decorrentes dos prazos e recursos disponíveis, contou com ampla participação e contributos dos Estados-membros (através das estruturas governamentais responsáveis), dos principais actores de cooperação e desenvolvimento existentes nos países (incluindo delegações da Comissão Europeia, órgãos das Nações Unidas e agências de cooperação nacionais), do sector privado e da sociedade civil.

Em terceiro lugar, pela adopção de uma abordagem baseada em direitos, reconhecendo e colocando a realização do direito humano à alimentação adequada (DHAA) como o objectivo norteador da acção individual e colectiva dos Estados-membros em matéria de luta contra a fome. Em quarto lugar, pela

³ Disponível em <http://www.cplp.org/id-2391.aspx>.

contribuição ao aumento do conhecimento e reforço das capacidades de realização dos actores nacionais, no domínio da SAN. Em decorrência, salienta-se a aprovação de um quadro institucional para a implementação da Estratégia que incluem o Conselho de Segurança Alimentar da CPLP (CONSAN-CPLP), o Secretariado Técnico de SAN da CPLP e Mecanismos próprios para facilitar a participação qualificada de múltiplas partes interessadas, como sejam a sociedade civil, sector privado, universidades e parlamentares. Nunca antes o DHAA havia sido explicitamente consagrado como princípio e desígnio a alcançar através de instrumentos concretos no âmbito das acções de cooperação da CPLP.

Passados dois anos, o balanço relativamente à implementação da ESAN é algo decepcionante, frustrando expectativas e contribuindo para diminuir a esperança numa acção efectiva que pudesse contribuir para devolver a dignidade a milhões de cidadãos da Comunidade⁴. Neste artigo, actores que participaram em diferentes momentos deste processo de construção efectuem um exercício de resgate histórico e de reflexão colectiva, visando encontrar alguns caminhos que contribuam para a superação da actual situação a partir do reforço da cooperação entre a sociedade civil.

O artigo inicia-se recordando alguns momentos de um processo cumulativo que conduziu à formulação e aprovação da ESAN, apresenta algumas reflexões sobre a sua situação actual e discute possíveis alternativas de fortalecimento da cooperação entre a sociedade civil visando apoiar a sua implementação. Os autores concluem, a partir de algumas condicionantes importantes do processo de implementação das Estratégias Nacionais nos respectivos países, em particular na sua componente institucional (coordenação e participação social), pela importância da ESAN-CPLP para auxiliar estes processos e pela necessidade de fortalecer a cooperação entre a sociedade civil visando a sua implementação. É sublinhado, ainda, um certo distanciamento entre os modelos propostos para curto ou médio prazo e a realidade sobre a qual estes se deveriam construir.

⁴ Aspecto salientado também em 1996, na Cerimónia constitutiva da Comunidade pelo Presidente de Angola.

II. A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE SAN DA CPLP E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

Em Julho de 2011, a XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, realizada em Luanda, aprovou a Resolução sobre a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP), que decidiu, por um lado, institucionalizar progressivamente o tema de SAN na CPLP e a sua governabilidade a nível regional, reconhecendo esta área como vector fundamental de cooperação na CPLP, e, por outro lado, instar ao desenvolvimento crescente de acções de cooperação comunitária neste domínio. No seguimento, a ESAN-CPLP foi aprovada, *ad referendum*, na 146ª Reunião Ordinária do Comité de Concertação Permanente da CPLP realizada nesse ano e ratificada na IX Conferência de Chefes de Estado e de Governo realizada em Maputo, em Julho de 2012.

A ESAN-CPLP tem definido o seguinte objectivo: “Com base no Direito à Alimentação, contribuir para a erradicação da fome e da pobreza na Comunidade, através do reforço da coordenação entre os Estados-membros e da maior governança das políticas e programas sectoriais de segurança alimentar e nutricional”. Esta Estratégia, formulada com base na perspectiva do DHAA, coloca o foco no reforço da governança da SAN, procurando dar centralidade às estratégias e programas nacionais de SAN e soberania alimentar no panorama político e legislativo nos países da Comunidade.

Como é sabido, os países da CPLP apresentam enormes diferenças entre si, desde logo pela clara disparidade entre os seus actuais níveis de desenvolvimento, mas também nas suas especificidades intrínsecas e consequentes necessidades e prioridades a nível nacional. Contudo, um denominador comum sobressai neste campo: todos os países (com excepção de Portugal) avançaram na última década com a definição e implementação de estratégias e programas nacionais de SAN. Na maioria dos casos, a implementação destas estratégias tem sido lenta, apesar de estar a ser acompanhada pela construção de quadros institucionais que facilitem o diálogo e a coordenação entre o governo e as diferentes partes interessadas. O quadro 1

resume o ponto de situação das políticas públicas e quadros institucionais para a SAN nos países da CPLP.

Quadro 1 – Resumo dos princípios de acordo político consagrados na ESAN-CPLP

| País | Política Pública de SAN | | Mecanismo de Governança de SAN | |
|------------------------------|--|--|---|--|
| Angola | Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN) | 2009 | Não Existente <i>Previsto: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN)</i> | --- |
| Brasil | Programa Fome Zero Política e Plano Nacional de SAN | 2003 2011 | Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) | 1993-1994 2003 (reactivação) |
| Cabo Verde | Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) | 2004 | Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) | 2013 |
| Guiné-Bissau | Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) | Início da formulação em 2002 (ainda não aprovado) | Não Existente <i>Previsto: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN)</i> | --- |
| Moçambique | Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN) | 1998 2007 (revisão) | Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) <i>Previsto: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN)</i> | 1998 2010 (institucionalização) |
| Portugal | ... | ... | Comissão de Segurança Alimentar (CSA) | 2014 |
| São Tomé e Príncipe | Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) | 2012 | Não Existente | --- |
| Timor-Leste | Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) | 2005 2014 (em revisão) | Conselho Nacional Segurança Alimentar (CNSA-TL) <i>Previsto: Conselho Nacional para a Soberania, Segurança Alimentar e Nutrição (KONSSANTIL)</i> | 2005 |
| Nível Regional (CPLP) | Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP) | 2011 | Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP) | 2012 |

Fonte: Elaboração própria (dados ESAN-CPLP)

No quadro desta Estratégia, os Estados-membros assumiram um conjunto de princípios de acordo político para a sua acção individual e colectiva em matéria de luta contra a fome e realização progressiva do DHAA. Estes princípios estão em linha com as Directrizes Voluntárias para o DHAA e resumem-se no quadro seguinte.

Quadro 2 – Resumo dos princípios de acordo político consagrados na ESAN-CPLP

| Princípio | Orientação Política |
|--|--|
| Construção e Reforço de Quadros Legais | Recomenda a ratificação dos instrumentos internacionais de direitos humanos relacionados com o DHAA. Recomenda o reconhecimento constitucional do DHAA. Recomenda a adopção de um quadro legislativo nacional para a SAN e DHAA. |
| Construção e Reforço de Quadros Institucionais | Recomenda a vinculação institucional da SAN e políticas correspondentes a órgãos hierárquicos governamentais mais elevados. Recomenda a adopção de uma abordagem intersectorial para a SAN. Recomenda a conformação de mecanismos institucionais de diálogo político e participação social para reforçar a governança da SAN. Recomenda a implementação de sistemas de monitoria e informação para a SAN. Recomenda o reforço da investigação e capacitação institucional. |
| Construção e Reforço de Quadros de Políticas Públicas | Recomenda adoptar a perspectiva do DHAA nas políticas públicas. Recomenda implementar e coordenar políticas e programas sustentáveis de apoio aos grupos vulneráveis, incluindo protecção social, acesso a recursos naturais, educação alimentar, saúde, água potável e saneamento. Recomenda o reforço da agricultura familiar como via para aumentar a produção de alimentos a nível interno e a sua vinculação com programas públicos de alimentação escolar. |
| Construção e Reforço de Quadros Orçamentais | Recomenda o reforço do investimento público na agricultura, bem como em outras áreas relevantes para a SAN (nutrição, saneamento, água potável entre outros), de acordo com os compromissos internacionais e regionais assumidos. Recomenda maior transparência e prestação de contas relativamente ao uso dos recursos públicos. |

Fonte: Elaboração própria (dados ESAN-CPLP)

A estratégia da CPLP propõe a implementação de 3 eixos estratégicos que reforcem uma acção coordenada nos distintos níveis (local, nacional, regional e global), cada um deles acompanhado por planos de acção que deverão ser actualizados em função das prioridades identificadas para cada biénio, conforme se resume no quadro seguinte:

Quadro 3 – Resumo dos princípios de acordo político consagrados na ESAN-CPLP

Eixo 1 - Fortalecimento da governança da segurança alimentar e nutricional

O foco deste Eixo é o fortalecimento institucional para a segurança alimentar e nutricional a nível nacional e ao nível da CPLP por forma a assegurar a participação dos actores relevantes, melhorando assim a coordenação e a coerência das políticas ao nível local, nacional, regional e global.

EIXO 2 - promoção do acesso e utilização dos alimentos para melhoria dos modos de vida dos grupos mais vulneráveis

O foco deste Eixo é o apoio aos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional facilitando o acesso aos alimentos (em quantidade e qualidade adequadas) e a serviços básicos (água, saneamento, saúde, entre outros), visando melhorar os modos de vida e promover a inclusão social destes grupos, em particular agricultores e comunidades rurais.

EIXO 3 - aumento da disponibilidade de alimentos com base em modelos de produção, processamento e distribuição sustentáveis

O foco deste Eixo é o aumento da disponibilidade de alimentos, como forma de atender às necessidades alimentares da população, através do reforço da produção interna com base nos pequenos produtores. A priorização deste grupo como base para a produção interna de alimentos possibilitará atender às suas necessidades alimentares, quer pela via do auto-consumo, quer aumento dos rendimentos familiares disponíveis pela venda da sua produção.

Fonte: Elaboração própria (dados ESAN-CPLP)

A ESAN-CPLP dá prioridade à construção e reforço da institucionalidade e da governança da SAN como forma de melhorar a coordenação, coerência e alinhamentos das políticas de combate à fome nos seus diferentes níveis (local, nacional, regional, global). Para esse efeito, foi constituído a nível regional o Secretariado Técnico Permanente de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. A conformação deste órgão foi aprovada na V Reunião dos Ministros da Agricultura e Segurança Alimentar da CPLP, realizada em Luanda em Junho de 2012; esta reunião ministerial aprovou ainda as directrizes para constituição dos mecanismos de facilitação da representação social e recomendou a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP).

O Secretariado Técnico Permanente de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP é um órgão de assessoria técnica, administrativa e de comunicação da CPLP para a área da SAN, visando a coordenação de medidas políticas e implementação da Estratégia e a assessoria ao CONSAN-CPLP. Este Secretariado é composto pelos Pontos Focais para a SAN dos Estados-membros da CPLP.

Em Julho de 2012, a XVII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, realizada em Maputo, aprovou a resolução sobre a constituição do CONSAN-CPLP. Trata-se de uma plataforma ministerial e multi-actores para a coordenação das políticas e programas na área de SAN e DHAA e para a assessoria à Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP. O seu propósito, tal como definido nos Estatutos, é promover a inter-sectorialidade e a participação social na coordenação de políticas, legislação e programas de acções para a SAN e, por esta via, contribuir para materializar a prioridade, estabelecida na ESAN-CPLP, de combate à fome, mal-nutrição e à pobreza na CPLP através da concretização progressiva do DHAA nos Estados-membros.

A Presidência do CONSAN-CPLP é exercida por um Ministro do Estado-membro que nesse momento assume a presidência *pro tempore* da CPLP. Os Governos são representados pelos Ministros, Vice-Ministros ou Secretários de Estado responsáveis pela Segurança Alimentar e Nutricional. Os demais representantes são indicados para participar no CONSAN-CPLP de acordo com os princípios estipulados em Directrizes próprias aprovadas para esse efeito. Por exemplo, no caso da sociedade civil, estes representantes são indicados de acordo com os seguintes princípios: i) Princípio da representação directa ou indirecta dos grupos vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional; ii) Princípio da salvaguarda de uma participação eficaz e equitativa em termos de representação social e geográfica. Para além disso, as Directrizes específicas da sociedade civil estipulam que deverá ser dada prioridade à participação no CONSAN-CPLP dos grupos mais afectados pela insegurança alimentar e nutricional, em particular seguindo os grupos que correspondem à classificação oficial da FAO relativa aos mais vulneráveis⁵.

A primeira sessão do CONSAN-CPLP realizou-se em Maputo, em Julho de 2012, e contou com ampla participação de governos, sociedade civil, sector privado, universidades e observadores nacionais e internacionais. Desta sessão

⁵ A saber: a) Agricultores familiares e pequenos produtores agrícolas, entendendo-se por pequeno produtor o agricultor que explore directa ou indirectamente até 10 ha de terra e (ou) floresta; b) Pescadores artesanais; c) Pastores / criadores de gado; d) Populações sem-terra; e) Pobres urbanos; f) Trabalhadores agrícolas e do sector agroalimentar; g) Mulheres; h) Juventude; i) Consumidores; j) Povos Indígenas; k) Organizações Não-Governamentais nacionais com intervenção nos domínios da SAN.

resultaram recomendações importantes que foram endossadas à Cimeira de Chefes de Estado e de Governo⁶. Destaca-se, entre outras, o compromisso assumido pelos Estados-membros de fortalecer e consolidar os espaços de participação social e diálogo político, através da constituição de Conselhos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional até ao final de 2014. Este compromisso ainda não foi cumprido em vários países da CPLP.

A segunda sessão do CONSAN-CPLP deveria ter ocorrido em Julho de 2014, durante a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em Díli, Timor-Leste. Contudo, esta sessão não teve lugar por razões aparentemente de carácter logístico, tendo-se realizado uma conferência electrónica visando aprovar à última hora um documento de acordo entre os membros e participantes no CONSAN, visando não desvincular o órgão da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CPLP.

A decisão da CPLP de avançar com a formulação desta Estratégia foi fruto de vários factores convergentes dos quais se destacam os seguintes: i) a mobilização da sociedade civil e o empenho pessoal de alguns actores com capital político junto dos vários Estados-membros, da sociedade civil e da FAO; ii) o crescente reconhecimento político dos problemas da pobreza ao nível dos países e as prioridades assumidas por estes em matéria de luta contra a fome no plano internacional; iii) a crescente partilha de informação e aprendizagem mútua verificadas em anos recentes em matéria de SAN, facilitados pela existência de uma língua comum, tanto ao nível de Governos e da sociedade civil, assim como o impulso de consultores oriundos de diferentes países da Comunidade que desempenharam um papel de sensibilização contínuo junto de tomadores de decisão dos Estados-membros e da CPLP; iv) o contexto do processo de reforma do Comité Mundial de Segurança Alimentar das Nações Unidas e a forte recomendação para o aprofundamento da governança da luta contra a fome nos diferentes níveis territoriais; v) o protagonismo e visibilidade internacional assumido pelo Brasil em matéria de luta contra a fome.

A estes factores, juntou-se ainda a possibilidade de contar com a comparticipação financeira e apoio técnico por parte da FAO para a facilitação do

⁶ Disponível em <http://www.cplp.org/id-2419.aspx>.

entendimento político e formulação da Estratégia, assim como com o empenho pessoal e político dos responsáveis pela área em cada Estado-membro, da Direcção de Cooperação da CPLP e do então Secretário Executivo, Eng. Domingos Simões Pereira, que desde a primeira hora abraçou esse desafio como uma das prioridades do seu mandato.

A sociedade civil, designadamente através da Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar na CPLP (REDSAN-CPLP)⁷, desempenhou um papel fundamental desde a primeira hora para a concretização desta Estratégia. Num primeiro momento, contribuiu decisivamente para manter o tema na agenda política regional, através de sucessivas reuniões com o Secretariado Executivo e de chamadas de atenção públicas e na imprensa para a necessidade de avançar com uma estratégia colectiva para a Comunidade; num segundo momento, empenhando-se activamente na sua formulação, incluindo através da promoção da discussão entre as redes nacionais parceiras, visando alcançar recomendações consensuadas para a Estratégia.

Destacam-se em seguida algumas acções desenvolvidas pela REDSAN-CPLP neste âmbito:

Algumas iniciativas da REDSAN-CPLP

- Dezembro, 2007, **Cimeira Europa-África**, Lisboa - participação na iniciativa "*Tribunal Popular pelo Direito à Alimentação*" chamando a atenção para a importância desse direito humano e para a urgência da implementação de políticas nacionais de combate à fome.
- Julho, 2008, **VII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**, Lisboa - "*Mensagem da Sociedade Civil pelo Direito à Alimentação*" endossada aos governantes da CPLP, exigindo que a promoção da SAN fosse colocada como prioridade na agenda política em prol da realização do Direito Humano à Alimentação.
- Maio, 2009, **II Reunião de Ministros da Saúde da CPLP**, Lisboa - "*Mensagem pela Garantia da Segurança Alimentar e Nutricional*" endossada aos governantes da CPLP. A mensagem revelava a preocupação da sociedade civil com a questão da insegurança alimentar e nutricional e apresentava um conjunto de reivindicações e propostas aos Ministros da CPLP.
- Junho, 2009, **IV Reunião dos Ministros da Agricultura da CPLP**, Brasília - a Rede Regional endereçou formalmente um "*Documento Conjunto*" ao Secretário Executivo da CPLP com comentários e sugestões sobre as principais decisões tomadas nessa reunião, nomeadamente sobre a proposta de criação de um grupo de trabalho para o tema da segurança

⁷ Mais informação em www.redsan-cplp.org.

alimentar e da agricultura familiar ao nível da CPLP e sobre o Plano de Acção para a Segurança Alimentar anunciado pelos Governos.

- Maio, 2010, **26ª Conferência Regional da FAO em África**, Luanda - a REDSAN participou no painel oficial de eventos paralelos onde apresentou a comunicação "*Governança Regional e Nacional da Segurança Alimentar: Experiências dos Países Africanos de Língua Portuguesa*".
- 2011-2012, **Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP** – participação activa na discussão e formulação da estratégia de SAN da CPLP.
- Julho, 2012, **Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP**, Maputo – as redes nacionais participam na primeira sessão do CONSAN-CPLP e discutem com os governos questões relevantes da SAN.
- Maio, 2014, Participação na **1ª reunião do Grupo de Trabalho de Agricultura Familiar do CONSAN**, Brasília.

A nível nacional, a formulação e implementação de políticas públicas no campo da SAN e DHAA nos países da CPLP têm sido progressivamente acompanhadas de uma maior interacção entre governo e sociedade civil. Para isso, tem contribuído o fortalecimento das redes temáticas da sociedade civil que, com apoio da REDSAN-CPLP, têm contribuído para fazer avançar as agendas políticas. A consolidação do trabalho em rede a nível nacional difere muito em termos de amplitude, intensidade e histórico de mobilização dos diferentes países. Contudo, os esforços desenvolvidos até ao momento demonstram o potencial de mobilização existente, tanto a nível nacional como regional, incluindo em termos de monitoria para a implementação progressiva do DHAA.

A REDSAN-CPLP⁸ foi formalmente constituída em 2007 e é hoje um importante espaço de articulação de organizações da sociedade civil que trabalham em conjunto para fortalecer o diálogo com os governos e organismos internacionais, no sentido de influenciar a agenda política para a SAN, soberania alimentar e DHAA no espaço lusófono. A REDSAN-CPLP é composta pelas redes nacionais⁹ em representação de cada um dos países da Comunidade. O secretariado da REDSAN-CPLP funciona na ACTUAR, organização que historicamente tem desempenhado um papel fundamental na facilitação e

⁸ Mais informação em www.redsan-cplp.org.

⁹ Ou por grupos de trabalho não formalizados como rede.

mobilização do trabalho em rede a nível regional, bem como contribuído com apoio técnico e financeiro.

No seu conjunto, a REDSAN-CPLP congrega hoje mais de 500 organizações, incluindo associações de agricultores, pescadores, mulheres, pessoas vivendo com HIV/SIDA, grupos de jovens, organizações de consumidores, ONG, entre outros (Quadro 4). A diversidade de organizações envolvidas na REDSAN-CPLP permite trabalhar temas diversificados e transversais à SAN e DHAA como agricultura, pescas, florestas, biodiversidade, agroecologia, acesso a terra e outros recursos naturais e produtivos, comércio, género, saúde e nutrição, HIV/SIDA.

As actividades da REDSAN-CPLP centram-se no trabalho em rede, construção de parcerias, pesquisa, capacitação e partilha de conhecimento, bem como acções de lobby e advocacia que contribuem para influenciar a definição, implementação e monitoria das políticas de SAN.

Mais recentemente, outra estrutura da sociedade civil que tem chamado a atenção para esta temática com forte incidência política é a Plataforma de Camponeses da CPLP (PC-CPLP)¹⁰. Esta Plataforma foi lançada em 2012 durante a Conferência Rio+20 e reúne as estruturas representativas dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais existentes de cada um dos países da CPLP. No seu conjunto, esta Plataforma pode mobilizar mais de 17 milhões de camponeses e pequenos agricultores. A Plataforma tem chamado a atenção para a falta de prioridade das políticas nacionais dada à agricultura familiar e aos pequenos agricultores.

Algumas das reivindicações que têm trazido a debate incluem: i) a necessidade de se alcançar uma definição e reconhecimento dos pequenos agricultores para efeitos de interlocução e diálogo político e de definição do objecto das políticas públicas com impacto na agricultura e soberania alimentar; ii) exigir que 80% dos recursos públicos (nacionais, regionais, globais) investidos na agricultura sejam directamente canalizados para o apoio aos pequenos produtores e agricultura familiar; iii) exigir políticas, programas e estratégias de promoção da agroecologia e uma orientação estratégica focalizada na agricultura

¹⁰ Mais informação em www.pccplp.org.

familiar e pequena agricultura; iv) lutar pela consagração da biodiversidade e do conhecimento tradicional como bem de interesse público universal e exigir uma regulação efectiva do acesso e gestão de forma sustentável da terra, água e outros recursos naturais; v) exigir o acesso aos mercados locais por parte dos agricultores familiares através de regulação pública e de medidas de discriminação positiva para fomento da produção, transformação e comercialização dos produtos da agricultura familiar.

Estas reivindicações têm sido expressas e sublinhadas pela Plataforma de Camponeses da CPLP em diferentes momentos de interlocução com diversos actores, sendo de destacar a entrega de Carta Aberta ao Secretário Executivo da CPLP e representante da FAO junto da CPLP, durante uma audiência em Abril de 2014, com as principais preocupações e demandas por parte da sociedade civil¹¹.

A PC-CPLP participou, ainda, activamente na primeira reunião do Grupo de Trabalho em Agricultura Familiar do CONSAN-CPLP, que teve lugar em Maio de 2014, em Brasília, durante a qual foi discutido e aprovado o Regulamento do GT AF e debatidos elementos a considerar na elaboração de estudos sobre Agricultura Familiar nos países da CPLP, a implementar pelo GT AF em 2015, com o objectivo expresso de alcançar o reconhecimento da categoria de Agricultor Familiar nos países da CPLP para efeitos de interlocução e diálogo político e de definição do objecto das políticas públicas com impacto na agricultura, na segurança alimentar e no desenvolvimento rural.

¹¹ Carta Aberta disponível em:
<http://www.pccplp.com/uploads/5/6/8/7/5687387/cartaabertacplp2014.pdf>.

Quadro 4 – Redes nacionais parceiras da REDSAN-CPLP e da PC-CPLP

| País | Rede nacionais parceiras da REDSAN-CPLP | Data Constituição | Nº Membros | |
|------------------------------|---|--------------------------|-------------------|--|
| Angola | Grupo de Trabalho da Sociedade Civil sobre Segurança Alimentar e Nutricional | 2007 | 29 | |
| Brasil | FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional | 1998 | 300 | |
| Cabo Verde | PONG's – Plataforma de ONG de Cabo Verde | 1996 | 55 | |
| Guiné-Bissau | RESSAN-GB – Rede da Sociedade Civil para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na Guiné-Bissau | 2008 | 50 | |
| Moçambique | ROSA – Rede de Organizações pela Soberania Alimentar | 2003 | 30 | |
| Portugal | ReAlimentar – Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional | 2012 | 11 | |
| São Tomé e Príncipe | RESCSAN-STP – Rede da Sociedade Civil para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional de São Tomé e Príncipe | 2008 | 20 | |
| Timor-Leste | HASATIL - Rede de Agricultura Sustentável de Timor-Leste (observador) | 2007 | 29 | |
| Nível Regional (CPLP) | REDSAN-CPLP - Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP | 2007 | > 500 | |

| País | Federações nacionais de camponeses parceiras da PC-CPLP | Data Constituição | Nº Membros | Nº Camponeses |
|------------------------------|--|--------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Angola | UNACA – União Nacional das Associações de Agricultores e Cooperativas Agro-Pecuárias | 1990 | 8.302 | 736.596 |
| Brasil | CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | 1963 | 27 Federações 4000 Sindicatos | 16.000.000 |
| Guiné-Bissau | Federação Camponesa KAFO | 1996 | 10 | 23.454 |
| Moçambique | UNAC - União Nacional dos Camponeses | 1987 | 2.122 | 86.000 |
| Portugal | CNA - Confederação Nacional da Agricultura | 1978 | 68 | 40.000 |
| São Tomé e Príncipe | FENAPA - Federação Nacional das Associações de Pequenos Agricultores | 1997 | 72 | 2.900 |
| Timor-Leste | MOKATIL – Movimento de Camponeses de Timor-Leste (observador) | 2011 | nd | nd |
| Nível Regional (CPLP) | PC-CPLP – Plataforma de Camponeses da CPLP | 2012 | > 10.500 | > 17.000.000 |

Fonte: Elaboração própria (dados REDSAN-CPLP e PCCPLP)

No plano nacional, as redes são autónomas em termos organizativos e de definição das suas agendas e estratégias de intervenção, em função das prioridades específicas de cada país. No plano regional, estas redes convergem na REDSAN-CPLP e na PC-CPLP, partilhando experiências, conhecimentos e informação entre países e promovendo acções de intervenção colectiva (coordenação das acções, advocacia e campanhas) ao nível da CPLP (Quadro 5). No plano global, articulam-se com várias redes globais, sendo de salientar a Rede Global para o Direito Humano à Alimentação e Nutrição e a Rede IFSN - *International Food Security Network*, uma rede da sociedade civil que engloba mais de 30 países das regiões da África, Ásia, América Central e do Sul e Europa.

Estas redes têm desenvolvido diferentes tipos de acções de lobby e monitoria para a SAN e DHAA que sistematizamos na tabela seguinte.

Quadro 5 – Tipologia de iniciativas de lobby, advocacia e campanhas para o DHAA da REDSAN-CPLP

| | |
|----------------------------------|---|
| <p>Diálogo Político</p> | <p>A participação das redes nacionais, da REDSAN-CPLP e da PC-CPLP em espaços institucionais de diálogo político para a SAN e DHAA permite colocar o tema na agenda política e chamar a atenção para as prioridades existentes. Permite também monitorar as intervenções do Estado, designadamente em termos de implementação de políticas públicas e fazer recomendações estratégicas em prol do DHAA. Este tipo de acção ocorre nos seguintes níveis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A nível nacional (e.g. Conselhos Nacionais de SAN; Conselhos de Direitos Humanos) nos casos dos países onde existem estes espaços e onde a sociedade civil tem lugar para participar (ver ponto 6); - A nível regional, através da participação no CONSAN-CPLP; - A nível global, através da participação nas sessões do Comité Mundial de SAN (CFS); <p>A incidência política para a SAN e o DHAA ocorre também através da participação das redes em diferentes eventos e reuniões nacionais, regionais e globais onde têm a oportunidade de chamar a atenção e colocar na mesa de discussão a temática da SAN e DHAA.</p> |
| <p>Tomadas de Posição</p> | <p>A elaboração e disseminação de tomadas de posição – sob a forma de <i>policy briefs</i> ou mensagens políticas – por parte das redes nacionais, da REDSAN-CPLP e da PC-CPLP têm-se revelado bons instrumentos de lobby para a SAN e DHAA. Estes documentos sintetizam posições da sociedade civil ou alertam para determinados problemas que afectam a SAN e o DHAA e funcionam como meios de pressão para os decisores políticos e de sensibilização para os <i>media</i> e opinião pública.</p> |
| <p>Diagnóstico DHAA</p> | <p>Diagnósticos específicos sobre o DHAA foram já elaborados por algumas redes a nível nacional, assim como pela REDSAN-CPLP a nível regional. Trata-se de uma importante ferramenta para perceber a evolução do contexto (político, institucional, legal, orçamental) em matéria de DHAA. Permite igualmente identificar as lacunas e</p> |

| | |
|---|--|
| | propor recomendações. |
| Estudos e Pesquisas | Inúmeros estudos e pesquisas sobre temas transversais à SAN e DHAA foram já elaborados e disseminados pelas redes nacionais, REDSAN-CPLP e PC-CPCLP pelas redes nacionais e REDSAN-CPLP. Trata-se de uma acção importante na medida em que permite aprofundar os problemas e suas possíveis soluções aumentando assim o leque de argumentos ao dispor da sociedade civil para fortalecer as acções de lobby e monitoria do DHAA. |
| Discussão Pública | Foram já realizados inúmeros eventos (reuniões, workshops, seminários, palestras) versando temas transversais à SAN e DHAA. Estas acções permitem chamar a atenção para a SAN e DHAA, sensibilizar a opinião pública e decisores políticos. Funcionam também como mecanismos de monitoria, permitindo a participação de grupos vulneráveis e, assim, resultando numa identificação mais acurada dos problemas e na sistematização de recomendações para a realização progressiva do DHAA. |
| Campanhas / Acções de Rua | As redes nacionais e a REDSAN-CPLP organizaram já algumas campanhas e acções de rua incidindo sobre o tema do DHAA. Trata-se de ferramentas importantes para aumentar a visibilidade do DHAA bem como chamar a atenção para a necessidade da sua realização em cada contexto nacional. Tratando-se de uma responsabilidade colectiva, este tipo de iniciativas permite fazer chegar a mensagem a diferentes actores, incluindo governo, sector privado, doadores, opinião pública e <i>media</i> . |
| Intercâmbios / Troca de experiências | A realização de intercâmbios e trocas de experiência tem sido impulsionada no seio da REDSAN-CPLP e PC-CPLP, aumentando assim a partilha de informação sobre o tema da SAN e DHAA. Estas iniciativas promovem igualmente processos de aprendizagem conjunto através do qual os avanços e/ou retrocessos em matéria de realização do DHAA nos diferentes países servem de referência para melhorar as intervenções a nível nacional. |
| Construção de Capacidades | A realização de iniciativas de construção de capacidades para a SAN e DHAA promovidas pela REDSAN-CPLP tem permitido reforçar as competências das redes nacionais nesta matéria, aumentando assim a sua capacidade de lobby e monitoria para o DHAA. |

Fonte: Elaboração própria (dados REDSAN-CPLP e PCCPLP)

Apesar destes esforços, existem ainda várias debilidades e obstáculos que limitam a actuação da sociedade civil em matéria de lobby, advocacia, campanhas e monitoria para a SAN e DHAA. Estas dificuldades variam em função dos países, mas as mais comuns são as seguintes:

- Dificuldade de acesso a recursos financeiros por parte da sociedade civil para levar a cabo acções de lobby e monitoria da SAN e DHAA de forma regular.
- Inexistência ou ineficácia dos espaços de diálogo, participação e/ou de tomada de decisões efectivas para a SAN e DHAA, em virtude da não implementação dos compromissos assumidos pelos Governos nas estratégias nacionais neste campo.

- Limitada capacidade técnica de algumas redes nacionais e seus parceiros para adotarem uma abordagem baseada em direitos nas suas intervenções, limitando assim também as acções de lobby e monitoria para o DHAA.
- Deficientes mecanismos de comunicação e gestão da informação, em particular a nível nacional-local, limitando assim a capacidade de recolha e disseminação de informação nos níveis territoriais mais próximos dos grupos vulneráveis.
- Debilidade dos sistemas estatísticos na maioria dos países e inexistência ou ineficácia de sistemas de monitoria para a SAN e DHAA, limitando o acesso a informação credível e actualizada por parte da sociedade civil.
- Instabilidades políticas e governativas, em particular no caso de alguns países africanos, que afectam directamente a capacidade de trabalho das organizações da sociedade civil em matéria de SAN e DHAA.

A aprovação da ESAN-CPLP constituiu um importante passo em direcção à união de esforços para a erradicação da fome e da pobreza na Comunidade. A sua aprovação criou também um conjunto de expectativas e esperanças renovadas para o fortalecimento das políticas nacionais de SAN e para uma participação social mais activa no diálogo político a todos os níveis. Este compromisso foi inclusivamente saudado e elogiado internacionalmente no Comité Mundial de Segurança Alimentar (CSA) na sua 37ª Sessão realizada na sede da FAO em Roma, abrindo inúmeras possibilidades à Comunidade e aos seus Estados-membros junto da comunidade internacional.

Não obstante, após dois anos, verificam-se atrasos significativos e até retrocessos na implementação de princípios básicos dessa Estratégia. A não realização da 2ª reunião do CONSAN-CPLP prevista para a X Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, onde participariam os representantes da sociedade civil, demonstra o momento difícil que a implementação da ESAN-CPLP enfrenta. A sociedade civil considerou em comunicado distribuído na ocasião que não se trata de um atraso mas sim de um retrocesso grave que ilustrou a inoperância da ESAN-CPLP, a falta de entendimento de alguns responsáveis dos

Estados-membros e da FAO sobre a sua centralidade e mecanismos para implementação e, sobretudo, a escassa prioridade política para com a mesma.

As principais reivindicações da sociedade civil relativamente à implementação desta Estratégia foram as seguintes:

- A concretização da atribuição de recursos para a implementação da ESAN-CPLP (incluindo o funcionamento do Mecanismo da Sociedade Civil) nos termos dos Artigos 14º e 17º do Estatuto do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP) e com base na proposta de orçamento para funcionamento dos mecanismos e estruturas do CONSAN-CPLP (2012-2014) aprovada em Maputo em Julho de 2012;
- A operacionalização dos órgãos de governança criados no quadro da ESAN-CPLP, designadamente do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, nos termos do seu regulamento, incluindo a ligação com a sociedade civil;
- A conclusão da institucionalização dos mecanismos de representação dos vários atores nos moldes previstos na ESAN-CPLP por forma a se acabar com formas de representação social informais e desiguais junto dos órgãos de governança da CPLP ou da ESAN-CPLP;
- A conclusão da elaboração do Plano de Actividades da ESAN-CPLP, com base numa discussão com os mecanismos da sociedade civil, sector privado e Universidades, incluindo a definição de um orçamento realista e a consequente atribuição de recursos para a sua implementação, evitando-se actividades avulsas decididas em função da falta de informação de alguns atores chave ou maior ou menor proeminência (temporária) de determinados grupos de interesse;
- A operacionalização do Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar do CONSAN-CPLP e do Grupo de Trabalho sobre Nutrição do CONSAN-CPLP, incluindo a participação de Governos e Mecanismos da sociedade civil, sector privado e Universidades, conforme proposta aprovada na 1ª Sessão do CONSAN-CPLP;

- A convocação de uma reunião extraordinária do CONSAN-CPLP com o aval de dois terços dos Membros, como estipulado nos Estatutos do CONSAN-CPLP e com base numa agenda de trabalho consequente com os planos de trabalho aprovados anteriormente;

Para a materialização destas prioridades é importante reflectir sobre as possíveis estratégias que a sociedade civil ao nível da CPLP pode adoptar, já que a vontade política é determinante mas esta tem gradações e dificuldades concretas, cuja resolução implica um maior ou menor empenho dos decisores políticos e da sociedade civil. Nesta reflexão será importante analisar, também, algumas das condicionantes para a inoperância das Estratégias Nacionais de SAN, da ESAN-CPLP e sua ligação com a mobilização da sociedade civil.

III. MOBILIZAÇÃO, ACÇÃO COLECTIVA E MARCO INSTITUCIONAL DOS ESTADOS E DA CPLP

Pode dizer-se que o enfoque de SAN das Estratégias Nacionais e da ESAN-CPLP beneficiou de um longo processo de construção de uma agenda internacional nessa matéria, onde a experiência brasileira e o proactivismo da FAO e de alguns países foram importantes. Vejamos estes aspectos mais de perto.

Sabe-se que, embora a mobilização social contra a fome se tenha iniciado há várias décadas no Brasil, terá sido a intensificação da mobilização social na década de 1990 e o lançamento de uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar pelo “Governo Paralelo” – uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT) que trouxe o conceito e seu conteúdo para o campo dos programas partidários no Brasil e posteriormente para outros países (tendo a FAO em muito contribuído para esse processo). De facto, a partir de 1993, quando o Governo de Itamar Franco (1992-95) cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) com a participação da sociedade civil, é reforçado um processo gradual de experiências sobre as possíveis abordagens para o tema¹.

Mais tarde, com a constituição do Comité Técnico Interministerial no Brasil, é implantada uma crescente articulação inter-sectorial para abordar o problema da pobreza e da fome que vão também ganhando destaque crescente na agenda política internacional, culminando com a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e seu Plano de Acção, documentos onde se verifica uma clara prioridade para uma maior coerência e coordenação nas políticas públicas, maior participação social e eficácia assim como primazia aos pequenos produtores.

Note-se que, em 1994, Jaques Diouf, então Director-Geral da FAO, já havia reconhecido que a fome é um problema essencialmente político lançando, em 1995, o PESA – Programa Especial de Segurança Alimentar. Este Programa foi instrumental no desenvolvimento das Estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional em vários países, e em sintonia com o Plano de Acção Imediato passa a defender, a partir de

¹ Ainda em 1993, Lula, o bispo católico D. Mauro Morelli (que viria a ser o primeiro presidente do CONSEA) e o agrónomo José Gomes da Silva, pai do actual Director-Geral da FAO, apresentaram ao então presidente Itamar Franco um Plano Nacional de Segurança Alimentar.

1996, o reforço da sua acção ao nível das políticas públicas, o apoio na construção de capacidades institucionais, o reforço da mobilização e participação de vários actores, a prioridade aos pequenos produtores agrícolas e populações mais vulneráveis, enfim, a gradual passagem de uma visão centrada na disponibilidade alimentar para uma visão mais assente no acesso e inclusão sistémica dos pequenos produtores agrícolas. Entre 1995 e 2008, o Programa PESA desenvolveu actividades em 106 países, assumindo como objectivo central apoiar os países a alcançar o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio 1 (erradicar a pobreza extrema e a fome)².

No caso dos países de língua portuguesa, pelas conexões que uma língua comum permite, todas as Estratégias foram, de alguma forma, influenciadas pela experiência do Brasil, inclusivamente por influência da sociedade civil reunida, primeiro na Rede Regional da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar nos PALOP (REDSAN-PALOP) e mais tarde na REDSAN-CPLP³. Foi, portanto, uma acção sinérgica entre as Organizações da Sociedade Civil, de alguns actores dos governos interessados na matéria e da FAO, o que levou, na maioria dos países, ao desenvolvimento das suas Estratégias Nacionais e o que levaria, mais tarde, ao desenvolvimento da ESAN-CPLP. Aqui residirá, como exploraremos mais adiante, um dos motivos para os atrasos e até retrocessos verificados.

De facto, verifica-se que na maioria dos países a implementação das Estratégias aprovadas ficou aquém das expectativas, particularmente no que se refere aos quadros institucionais. Não caberia aqui desenvolver o assunto, mas registre-se que em nenhum país foi ainda possível implementar e (ou) colocar em funcionamento regular o modelo de coordenação e de participação social previsto nas Estratégias mais recentes e sob o qual assenta, também, a ESAN-CPLP. Vejam-se alguns exemplos.

² Não obstante, dado que estes programas foram desenvolvidos a nível nacional, o conteúdo, formato e enfoque adoptados (designadamente em termos de legais, institucionais, políticas públicas, recursos humanos e financeiros) variou muito consoante os casos. Menor variação tiveram os países africanos da CPLP, onde o modelo implementado se baseou na experiência do Brasil.

³ Este processo de articulação beneficiou de alguns apoios nacionais e internacionais, sendo de salientar o apoio do projecto IFSN – *International Food Security Network*, um projecto co-financiado pela União Europeia e gerido pela ActionAid Internacional e outros parceiros. Foi a solicitação da inclusão dos países de Língua Portuguesa efectuada a Bruxelas em 2006 pelo então coordenador do projecto, Francisco Sarmiento, que marcou o início de uma renovada estratégia de fortalecimento de redes ao nível nacional e sua articulação ao nível regional.

Em **Angola**, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN) para 2010-2015 foi aprovada pelo Conselho de Ministros em 2009, após a mobilização da sociedade civil e a solicitação de apoio técnico à FAO pelo governo, no seguimento de um Seminário sobre “Direito à Alimentação e Desenvolvimento Rural” que juntou mais de 80 organizações da sociedade civil, representantes do governo e de organismos internacionais na cidade do Lubango⁴. Esta iniciativa contribuiu para colocar este tema como prioridade ao nível da Presidência do país e, como já se disse, para que o Governo solicitasse à FAO o apoio técnico para formular e aprovar a Estratégia Nacional em 2009.

Este instrumento definiu as bases para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) como órgão máximo de diálogo e negociação política. Contudo, em 2010, o governo decidiu avançar com a formulação do Programa Integrado de Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza (PIDRCP), sob a alçada da Presidência da República, através do qual pretendia harmonizar um conjunto de instrumentos (e orçamentos) no domínio do combate à pobreza, desenvolvimento rural e SAN. Esta decisão levou o governo a abdicar do CONSAN, propondo em alternativa a constituição do Conselho Nacional de Luta Contra a Pobreza que nunca funcionou em moldes próximos ao projectado para o CONSAN. Mais recentemente, em 2013, com apoio da FAO, procurou-se reactivar a Estratégia e o Conselho num exercício que parece repetir um conjunto de passos anteriormente dados, caracterizando um impasse decisório aparentemente difícil de ultrapassar e que poderá levar, em última análise, à repetição exaustiva de diagnósticos, análises e estudos prospectivos de difícil aplicabilidade a curto ou médio prazo.

Em **Cabo Verde**, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) e o seu correspondente Programa Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) foram aprovados em 2004 (Resolução nº 6/2004 de 18 de Fevereiro). A formulação da ENSA também contou com apoio técnico da FAO, mas a sua implementação foi sendo adiada até que, em 2013, o governo solicitou o apoio técnico da FAO para a sua actualização. Nesse contexto, o PANSAN 2014-2016 foi construído após a avaliação do seu

⁴ Mais informações em: http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/relatorio_lubango.pdf

predecessor, o PNSA 2007-2011 e da actualização da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar (ENSA) que passou a designar-se Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN), projectada para o horizonte 2020. A actualização da ENSAN esteve orientada para a inclusão do DHAA, de modo a torná-la mais consentânea com as preocupações actuais em relação ao tema da governação da segurança alimentar e nutricional à escala global, regional e local. Foi ainda criado o CNSAN – Conselho Nacional de Segurança Alimentar, integrando representantes de vários Ministérios e da Sociedade Civil, embora a participação dos últimos ficasse aquém das expectativas da sociedade civil em Cabo Verde já que integrou apenas dois elementos. Também a sociedade civil ficou defraudada em suas expectativas de ter o Conselho vinculado ao gabinete do Primeiro-ministro.

Pese embora o recente dinamismo do governo de Cabo Verde, afigura-se complexa a construção de uma nova institucionalidade. Se, por um lado, os próprios membros temem a replicação de mais um Conselho sem meios para funcionar e hierarquicamente vinculado ao Ministério da Agricultura, por outro lado, a sociedade civil, face à inexistência de meios para financiar o seu fortalecimento e a sua participação, tende a não poder assumir um papel mais relevante no processo.

Moçambique chegou a ser um exemplo no contexto da CPLP, pelo menos, ao nível dos países africanos de Língua Portuguesa. A participação da sociedade civil teve dois momentos. A primeira, que foi a mais notável (2004-2007), retrata o aprimoramento dos instrumentos e participação na recolha de dados e aviso prévio sobre SAN, tendo tido o seu pico no processo de reelaboração da estratégia nacional que previa já a existência de um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional.

O segundo momento (2007-2010) caracteriza-se pela procura de instrumentos que pudessem salvaguardar a segurança alimentar e nutricional como um direito com a produção do anti-projecto lei sobre o DHAA, conforme proposto no PARP II (terminado no mesmo ano de 2010). De notar que, neste período, o grande activismo da sociedade civil, especialmente da ROSA – Rede de Organizações para a Soberania Alimentar, esteve ligado ao pequeno mas fundamental apoio recebido do projecto IFSN já anteriormente referido. Infelizmente, quando tudo parecia pronto para seguimento dos processos para a aprovação da Lei sobre o DHAA, em 2010, o

governo não mostrou o interesse nem espaço para continuar ou fechar o *dossier* sobre a mesma lei.

Com o fim dos projectos acima referidos, a sociedade civil, com fracos recursos e divergências internas, viu-se muito limitada na continuidade das suas demandas/iniciativas. Esta situação tem comprometido um legado de mobilização criado ao longo dos anos anteriores e tem aberto espaços para outras articulações (apoiadas externamente) que vão ocupando espaços informais de representação social junto do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN), órgão ainda inserido na estrutura do Ministério da Agricultura mas dotado de autonomia jurídica e financeira, onde a coordenação inter-sectorial se desenvolve ao nível mais técnico do que político.

Caberia, talvez, a questão de procurar entender algumas das condicionantes para estes atrasos e em alguns casos retrocessos ao nível nacional. Este exercício não será efetuado neste documento já que outros autores tratam o tema em artigos específicos. De toda a forma poderia mencionar-se que o que aparentemente sobressai nos exemplos citados mas também em outros países da CPLP (caso da Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe) é, em primeiro lugar, a eventual distância entre o projectado nas Estratégias Nacionais e o possível de realizar face à sua realidade política e institucional, levando à sua marginalização no panorama político e legislativo e a um fraco reconhecimento dos desafios que se colocam neste âmbito.

Note-se que a conquista relativa à decisão política de elaborar e aprovar as Estratégias foi obtida em função da mobilização social mas, sobretudo, da construção de pontes de interesse aparentemente comuns entre a sociedade civil, os governos e a FAO, num período relativamente curto de tempo. Uma vez finalizada a aprovação das Estratégias verificou-se, quase sempre, uma reduzida apropriação pelo Estado dos compromissos assumidos, uma reduzida capacidade da sociedade civil de sustentar a sua própria mobilização e conquistas obtidas e uma reduzida capacidade da FAO em assegurar a continuidade do seu apoio aos diversos actores envolvidos na implementação dos documentos aprovados. Esta situação deriva, em parte, do carácter de "projecto" inerente a estes processos, que visaram, em maior ou menor grau e num curto espaço de tempo, contribuir para alavancar mudanças

institucionais significativas sem, talvez, a necessária avaliação e valorização das trajetórias históricas de cada país e, neste, dos grupos sociais envolvidos e suas relações de poder efectivas.

Neste sentido, a experiência do Brasil, país pioneiro nestas conquistas ao nível da CPLP, pode permitir visualizar melhor esta questão. Como refere Sarmiento (2013), a luta social ao longo do processo de desenvolvimento capitalista brasileiro (que surge nos países africanos membros da CPLP na década de 60 do século passado) conduziu à germinação de muitas das novas formas sociais que levaram o país a iniciar, no final do século XX, um processo de amadurecimento de organizações da sociedade civil. Este processo contribuiu decisivamente, desde o nível local, para a construção de redes de influência política importantes para uma maior consolidação da democracia, eleição de Lula da Silva e, posteriormente, para a obtenção de uma lei de segurança alimentar e nutricional. O autor sublinha ainda que os principais actores da mudança política recente do Brasil não foram, inicialmente, tanto os das suas Áfricas interiores, mas sim os originados no bojo do processo de desenvolvimento capitalista que se iniciou muito antes do vivenciado no lado Africano (Sarmiento, 2013).

O mesmo autor salienta que durante quase quatro séculos, no ambiente tropical das duas margens do Atlântico, fluíram pessoas, plantas, ritos e ritmos agrilhoados ao mesmo sistema social que cristalizaram um conjunto de relações hierárquicas nunca mais revertidas, gerando elites que persistiram em muitos países e que vieram a integrar a base do Estado “unificado” sob os regimes socialistas da pós-independência. Os conflitos político-militares subsequentes terão contribuído para reforçar esta trajetória e distanciar ainda mais significativamente o Estado da grande maioria da população já que, como também refere Heimer (2004), a maneira como o espaço político e o Estado foram estruturados durante a guerra nas décadas de 1970 a 2000 conformou, mais uma vez, o controlo do poder económico, administrativo e militar por um grupo (ou grupos) cuja lógica é a obtenção de ganhos elevados no curto e médio prazo.

Além das questões de fundo acima evidenciadas caberia recordar ainda alguns aspectos limitativos conhecidos tais como:

- i) Instituições frequentemente pouco equipadas e com fracos meios disponíveis perante os desafios de orientação e de coordenação/governança da SAN;
- ii) Um predomínio das acções (e financiamentos) de prevenção e sobretudo de gestão de crises sem relação aparente com acções a mais longo prazo;
- iii) Falta de capacidades a vários níveis e nos actores mais relevantes para empreender a necessária transição do sistema alimentar;

Se estes serão alguns dos aspectos importantes a nível nacional veja-se agora ao nível da CPLP, organização que é na sua actuação, em grande medida, um espelho das prioridades dos países que a constituem e da visão dos seus dirigentes em exercício.

Como já foi anteriormente referido, a elaboração da ESAN-CPLP e a facilitação dos seus acordos faseados foram possíveis num tempo limitado (cerca de 12 meses) porque um conjunto de condições favoráveis foram reunidas para esse efeito. Entre elas caberia citar: i) um contexto internacional favorável (início das discussões sobre o Quadro Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional no Comité Mundial de Segurança Alimentar e necessidade de pensar a articulação desse mecanismo ao nível regional e nacional); ii) a existência de uma mobilização regional da sociedade civil assegurada pela REDSAN-CPLP; iii) o interesse dos representantes dos Estados-membros em fortalecer as suas agendas nacionais nesta área por via do reforço da cooperação regional; iv) uma liderança na CPLP que enquadrou este processo na sua visão de reforço da componente de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade; v) o apoio da Presidência em exercício da CPLP, desempenhada por Angola e uma facilitação técnica dos acordos por uma equipe de consultores da FAO proactiva e com profundo conhecimento dos países e dos diferentes actores a mobilizar para o processo⁵.

⁵ Neste ponto caberia nomear algumas das pessoas fundamentais neste processo correndo o risco de não se mencionar alguém e cometer-se, involuntariamente alguma injustiça. São eles os pontos focais de Segurança Alimentar e Nutricional dos Estados-membros nomeadamente, David Tunga (Angola), Maria da Cruz (Cabo Verde), Rui Andrade (Guiné-Bissau), Argentino Santos (São Tomé e Príncipe), Marcela Libombo e Edgar Cossa (Moçambique) e os representantes da cooperação nesta área de Portugal e Brasil, nomeadamente, Manuel Correia e Milton Rondó. Devem também

Foi relevante para o processo (pelo efeito mobilizador gerado) a apresentação da primeira versão da ESAN-CPLP na 37ª Sessão do Comité de Segurança Alimentar das Nações Unidas pelo governo de Angola e pelo então Secretário Executivo da CPLP. Foi igualmente importante para este esforço colectivo o processo de candidatura de um brasileiro, Graziano da Silva, ao cargo de Director-Geral da FAO.

Após a aprovação da Estratégia e dos seus órgãos, assistiu-se a uma “estagnação” do processo não tendo sido possível dar continuidade imediata à fase necessariamente subsequente: a de consolidação das estruturas criadas e a construção de capacidades para “operacionalização” e “gestão” de um instrumento inovador ao nível da Comunidade e da maioria dos seus Estados-membros. Esta impossibilidade derivou, em grande medida, da interrupção do apoio técnico nos moldes em que vinha sendo prestado pela FAO e de mudanças na própria CPLP.

Em qualquer dos casos, existiram mudanças hierárquicas importantes nestas organizações e um consequente “ajustamento” de temas e pessoas, gerando-se alguma perda da memória histórica do processo, alguma indefinição associada a algum desconhecimento sobre o mesmo, e, muito importante, a não efectivação do orçamento voluntário para a ESAN-CPLP acordado pelos Estados-membros em Maputo num sinal claro da reduzida apropriação por parte dos Estados-membros, em particular pelo governo de Moçambique, a quem coube a Presidência da CPLP entre 2012 e 2014.

A maior prioridade política conferida à ESAN-CPLP por parte da FAO após a eleição do novo Director-Geral também determinou uma maior complexidade na tomada de decisões para a operacionalização da continuidade do apoio prestado à CPLP e aos seus Estados membro.

A não realização da reunião ordinária do CONSAN em Julho de 2014, em Timor, materializou os problemas de entendimento sobre o processo por parte dos principais decisores técnicos e políticos. A sua “substituição” por uma discussão electrónica

mencionar-se Manuel Lapão e Clara Justino do Secretariado Executivo da CPLP, Maurício Rosales da Unidade de Direito Humano à Alimentação da FAO e Francisco Sarmiento que a todos mobilizou. Além destes, cabe mencionar ao nível da sociedade civil e do projecto IFSN a Marta Antunes, na REDSAN-CPLP a João Pinto e todos os responsáveis pelo processo de mobilização das Redes nacionais da Sociedade Civil incluindo Dinho Major (Angola), Aboobakar Covela e Amade Suca (Moçambique), Avelino Bonifácio (Cabo Verde) e Celso Garrido (São Tomé e Príncipe).

visando manter o vínculo do CONSAN com a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CPLP e a aprovação de uma declaração pelo Conselho de Ministros da CPLP sobre a importância do tema na Comunidade até 2015 foram um esforço globalmente positivo face à situação existente. A presença nesses eventos do Director-Geral da FAO terá contribuído para que o tema estivesse na agenda dos Chefes de Estado e fosse reforçada a importância da realização de uma reunião extraordinária do CONSAN tão logo fosse possível.

Mais recentemente, foi iniciado um projecto de cooperação técnica FAO/CPLP visando apoiar a implementação da ESAN-CPLP, o qual, espera-se, contribuirá para retomar o processo e recuperar algum tempo perdido. Também alguns Estados-membros efectivaram a sua contribuição para o orçamento da ESAN-CPLP, o que poderá permitir avançar mais favoravelmente com algumas acções.

Como balanço desta análise das principais condicionantes da implementação da ESAN sobressaem alguns elementos comuns aos problemas encontrados nos países e outros que dizem respeito à esfera da CPLP. Como elementos comuns, menciona-se a própria construção do processo, a qual, tendo sido um êxito do ponto de vista da mobilização dos vários actores, não teve continuidade na criação de capacidades para a sua implementação. A mudança dos principais actores políticos envolvidos durante o processo de formulação e aprovação (Secretariado Executivo da CPLP, Presidência da CPLP, assistência técnica da FAO) contribuiu, também, para a redução acentuada da mobilização em torno da ESAN-CPLP e (ou) para o desenvolvimento de acções que pouco contribuíram para a sua implementação. Neste contexto, a sociedade civil, ainda divulgou algumas posições críticas nem sempre bem acolhidas pelos novos responsáveis políticos ao nível da CPLP e da FAO, situação que poderá ultrapassar-se face ao interesse comum na implementação da Estratégia.

Outros elementos são importantes. A acção do Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil no CONSAN e nos grupos de trabalho necessita ser apoiada pelos Estados-membros, pelo Secretariado Executivo da CPLP e pelos doadores. O mecanismo é o único que, apesar de todas as suas limitações, tem prosseguido uma acção contínua e permanente de participação no processo, tendo

cumprido com as Directrizes aprovadas pelos Estados-membros. Esse apoio é uma obrigação dos Estados-membros e a sua não efectivação é também uma forte injustiça face ao compromisso inequívoco da sociedade civil com a implementação da ESAN-CPLP.

A sociedade civil tem, assim, vários desafios pela frente, os quais serão brevemente apresentados no próximo ponto.

VI. DESAFIOS PARA A SOCIEDADE CIVIL

A experiência dos últimos sete anos tem demonstrado que a capilaridade territorial, ampliada pelo trabalho em rede, pode contribuir decisivamente para que a voz dos grupos vulneráveis seja ouvida também em fóruns de discussão a nível regional e internacional. A participação regular das redes e articulações da sociedade civil em eventos políticos regionais e globais, a par da partilha de informação e construção prévia de propostas conjuntas, potencia a capacidade da sociedade civil para fazer passar a sua mensagem, levando exemplos e testemunhos locais para outros níveis. Exemplo disso tem sido a participação da REDSAN-CPLP, da PC-CPLP e das redes e federações nacionais no Fórum Social Mundial, no Comité Mundial de Segurança Alimentar, na Conferência Rio+20, nas Conferências Regionais da FAO, na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da CPLP e na construção do Mecanismo de Facilitação da sua participação junto do CONSAN e seus grupos de trabalho.

No espaço da CPLP, o trabalho em rede no campo da SAN tem-se revelado uma ferramenta importante nos últimos anos, tanto em termos de mobilização e participação social, como de influência política, tendo levado à elaboração das Estratégias Nacionais e posteriormente à ESAN-CPLP.

As redes nacionais da sociedade civil, apesar das suas dificuldades, têm feito um esforço para alcançar uma maior abertura por parte dos governos e da própria CPLP ao diálogo político no campo da SAN, algo completamente inovador no contexto da CPLP. Com todas as debilidades próprias deste tipo de processo, não se conhece qualquer outra mobilização ao nível da CPLP que se lhe equipare. A lógica do trabalho em rede promove a criação de laços de cooperação, confiança e reciprocidade entre as organizações e redes dos diferentes países possibilitando que juntos tenham mais força para fazer ouvir as suas reivindicações.

Mas a REDSAN-CPLP tem muitos desafios pela frente. Por um lado, tem que apoiar a consolidação e acção das redes nacionais para que estes possam com maior capacidade mobilizar-se pela implementação da componente institucional das suas Estratégias, o que equivale a dizer pela elaboração de estatutos, sua publicação

oficial e funcionamento de Conselhos ou outras estruturas para uma participação social que seja um direito e não uma prerrogativa dos Estados e/ou doadores.

Ao mesmo tempo, tem que consolidar a sua ampliação a Timor-Leste e discutir uma posição relativamente à Guiné Equatorial. Tem ainda que manter em funcionamento e de forma enérgica o Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil no CONSAN e lutar pela implementação da ESAN-CPLP, em particular pelo funcionamento dos respectivos grupos de trabalho (de onde sobressai o Grupo de Trabalho da Agricultura Familiar) e pela realização de um CONSAN extraordinário com resultados compensatórios face a todo o atraso que o processo encerra. Além disso, deve aumentar a cooperação e a solidariedade entre a sociedade civil potenciando o aumento de sua acção colectiva a nível nacional e regional, abrindo novas áreas de trabalho e fortalecendo as existentes.

Tais desafios implicam recursos o que implica também lutar por estes junto da CPLP (já que alguns Estados-membros já realizaram os seus orçamentos voluntários) e junto também de outras organizações internacionais como a FAO e doadores. Para a sociedade civil, será importante não menosprezar a extrema complexidade da sua estrutura decisória (tratando-se de uma organização de natureza diplomática) e a necessidade de ali influir para garantir um maior entendimento dos processos que, necessariamente, devem respeitar-se na governança da ESAN-CPLP para que esta se implemente como previsto e sirva de elemento de aprendizagem na construção de mecanismos coerentes com a promoção dos Direitos Humanos.

A sociedade civil do Brasil pode certamente ter um papel importante neste processo até porque é cada vez mais relevante construir uma agenda de cooperação que não se pactue pelos mesmos princípios da disputa geopolítica onde se insere a cooperação privada ou a induzida por outros actores internacionais. A participação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar na REDSAN- CPLP e desta rede no Comité de Coordenação do Mecanismo de Facilitação da Participação da Sociedade Civil no CONSAN deveria ser fortalecida. Fortalecer significaria, talvez estar mais presente reconhecendo diferenças e identidades que em muito contribuiriam para o reforço da discussão interna sobre a estratégia de cooperação do Brasil com África no campo da

sociedade civil mas, também, em outros domínios. Conforme apontado no seminário inserido neste projeto, a cooperação Sul-Sul parecendo remeter a uma ideia de igualdade entre os países participantes, tende a favorecer a perspectiva de transferência de políticas. Entender uma das múltiplas dimensões identitárias do Brasil, contribuiria certamente para o estabelecimento de relações de entre-ajuda potencialmente mais paritárias e efectivas.

V. BIBLIOGRAFIA

ALENCASTRO, Luís Felipe (2000). *O Trato dos Viventes: Formação do Brasil no Atlântico Sul, Séculos XVI e XVII*. São Paulo. Companhia das Letras.

CARVALHO, José Murilo (2008). *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 10ª edição.

HEIMER, Franz (2004). *Dinâmicas Políticas dos Países Africanos de Língua Portuguesa*. Cópia do autor.

PINTO, João; SECK, Sambu (2013). "Sociedade Civil e Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP: desafios para a mobilização e participação social" in LIMA *et al* (coord) *Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade de Países de Língua Portuguesa: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro. Fiocruz.

LOURENÇO, Eduardo (1999). *A Nau de Ícaro e Imagem e Miragem da Lusofonia*. Lisboa. Gradiva.

SARMENTO, Francisco (2008). *Condicionantes históricas da construção da segurança alimentar no Atlântico: o caso de Angola e São Tomé e Príncipe*; Tese de Doutorado, Instituto de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.

SARMENTO, Francisco (2013). "A Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP: trajetórias históricas na conformação de uma Estratégia" in LIMA *et al* (coord); *Segurança Alimentar e Nutricional na Comunidade de Países de Língua Portuguesa: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro. Fiocruz.

Documentos

ANGOLA (2009). *Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2009-2013*. Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Novembro 2009.

CABO VERDE (2006). *Programa Nacional de Segurança Alimentar 2007-2011*. Ministério do Ambiente e Agricultura, Junho 2006.

MOÇAMBIQUE (2007). *Estratégia e Plano de Acção de Segurança Alimentar e Nutricional 2008- 2015*. Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional, Setembro 2007.

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP (2011). *Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN-CPLP*. Parte II: Visão Estratégica. Disponível em <http://www.cplp.org/id-2393.aspx> (acesso em 15.11.2014).

CONSAN-CPLP (2012). *Recomendações da reunião preparatória do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP*. Maputo, Julho de 2012. Disponível em <http://www.cplp.org/id-2419.aspx> (acesso em 15.11.2014).

CONSAN-CPLP (2012). *Estatutos do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP)*. Disponível em http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/estatutos_do_consan-cplp.pdf (acesso em 12.11.14).

REDSAN-CPLP e PC-CPLP (2014). Posicionamento político da REDSAN-CPLP e PC-CPLP relativamente à implementação da ESAN-CPLP e reforço da Agricultura Familiar. Disponível em <http://www.redsan-cplp.org/uploads/5/6/8/7/5687387/cartaabertacplp2014.pdf> (20.11.14).

CERESAN

Centro de Referência em
Segurança Alimentar e Nutricional

Avenida Presidente Vargas, nº 417, 8º andar.
20.071-003. R. Janeiro (RJ), Brasil. Tel/Fax: (5521) 2224-8577 ramal 215
www.ufrj.br/cpda/ceresan