



---

## **A insegurança alimentar no universo da CPLP**

---



---

**A insegurança alimentar no  
universo da CPLP**

---



**A insegurança alimentar no  
universo da CPLP**

© 2026 – 1ª Edição

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS

Linha Editorial Internacional de Apoio aos Sistemas de Saúde – LEIASS – Volume 15

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citadas a fonte e a autoria.

Brasília, junho de 2026.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

159 A insegurança alimentar no universo da CPLP [livro eletrônico] / editores Fernando Passos Cupertino de Barros, Paulo Ferrinho, Zulmira Hartz, Fernando de Almeida – 1. ed. – Brasília, DF: Conass, 2026.  
257 p. : il. color. – (Linha Editorial Internacional de Apoio aos Sistemas de Saúde ; v. 15)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-88631-55-3

1. Segurança alimentar – CPLP. 2. Saúde pública – Cooperação internacional. 3. Nutrição – Políticas públicas. I. Barros, Fernando Passos Cupertino. II. Ferrinho, Paulo. III. Hartz, Zulmira. IV. Almeida, Fernando de.

CDD 363.8

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

---

## SECRETÁRIOS DE ESTADO DA SAÚDE

---

<b>AC</b>	José Raimundo Barroso Bestene	<b>PB</b>	Arimatheus Silva Reis
<b>AL</b>	Gustavo Pontes de Miranda	<b>PE</b>	Zilda do Rego Cavalcante
<b>AM</b>	Luis Alberto Saraiva	<b>PI</b>	Dirceu Hamilton Cordeiro Campêlo
<b>AP</b>	Carlos Rinaldo Nogueira Martins	<b>PR</b>	César Neves
<b>BA</b>	Roberta Silva de C. Santana	<b>RJ</b>	Ronaldo Damião
<b>CE</b>	Tânia Mara Coelho	<b>RN</b>	Alexandre Motta Câmara
<b>DF</b>	Juracy Cavalcante Lacerda Júnior	<b>RO</b>	Edilton Oliveira dos Santos
<b>ES</b>	Gleikson Barbosa dos Santos	<b>RR</b>	Rafaell Azevedo Nascimento
<b>GO</b>	Rasível dos Reis Santos Junior	<b>RS</b>	Lisiane Wasem Fagundes
<b>MA</b>	Liliane Neves Carvalho	<b>SC</b>	Diogo Demarchi Silva
<b>MG</b>	Fábio Baccheretti Vitor	<b>SE</b>	Jardel Mitermayer
<b>MS</b>	Maurício Simões Correia	<b>SP</b>	Eleuses Paiva
<b>MT</b>	Juliano Silva Melo	<b>TO</b>	Carlos Felinto Júnior
<b>PA</b>	Ualame Fialho Machado		

---

## DIRETORIA DO CONASS

---

### **PRESIDENTE**

Tânia Mara Coelho (CE)

### **VICE-PRESIDENTES**

*Região Centro-Oeste*

Maurício Simões (MS)

*Região Nordeste*

Arimatheus Silva Reis (PB)

*Região Norte*

Carlos Felinto (TO)

*Região Sudeste*

Fábio Baccheretti (MG)

*Região Sul*

César Augusto Neves Luiz (PR)

---

## EQUIPE TÉCNICA DO CONASS

---

### **SECRETÁRIO EXECUTIVO**

Jurandi Frutuoso Silva

### **ASSESSORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Fernando Passos Cupertino de Barros

### **ASSESSORIA JURÍDICA**

Mônica Lima

### **ASSESSORIA PARLAMENTAR**

Leonardo Moura Vilela

### **ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Bruno Idelfonso

Luiza Tiné

Marcus Carvalho

Tatiana Rosa

### **ASSESSORIAS DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS**

Sandro Terabe

### **COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**

Antonio Carlos Rosa de Oliveira Junior

### **COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

René José Moreira dos Santos

### **COORDENAÇÃO TÉCNICA**

Rita de Cássia Bertão Cataneli

### **ASSESSORIA TÉCNICA**

Carla Ulhoa André

Felipe Ferré

Fernando Campos Avendanho

Haroldo Jorge de Carvalho Pontes

Heber Dobis Bernarde

João Henrique Vogado Abrahão

Juliane Alves

Luciana Toledo Lopes

Luciana Vieira Tavernard de Oliveira

Maria Cecília Martins Brito

Maria José Evangelista

Nereu Henrique Mansano

Tereza Cristina Amaral

### **CONSELHO EDITORIAL**

Fernando Passos Cupertino de Barros

Jurandi Frutuoso Silva

Marcus Carvalho

René José Moreira dos Santos

---

## INSTITUTO DE HIGIENE E MEDICINA TROPICAL – IHMT

---

### **CONSELHO DE GESTÃO**

Filomeno Fortes (Diretor)

Miguel Viveiros (Subdiretor)

Maria do Rosário Martins (Subdiretora)

Teresa Pires (Secretária executiva)

### **CONSELHO CIENTÍFICO**

Paulo Almeida (Presidente)

### **CONSELHO PEDAGÓGICO**

Henrique Silveira (Presidente)

### **COMISSÃO DE ÉTICA**

Dinora Lopes (Presidente)

### **GABINETE DE COOPERAÇÃO E RELAÇÕES EXTERNAS**

Celeste Figueiredo

### **GABINETE DE COMUNICAÇÃO E CRIAÇÃO DE VALOR**

Sofia Rodrigues (Coordenadora)

### **UNIDADES DE ENSINO E DE INVESTIGAÇÃO**

*Clínica Tropical*

Filomena Martins Pereira

*Microbiologia Médica*

Celso Cunha

*Parasitologia Médica*

Ana Paula Arez

*Saúde Pública Global*

Ana Abecasis

**CONSELHO EDITORIAL – LEIASS**

**CONASS**

Antonio Carlos Rosa Junior  
Fernando Passos Cupertino de Barros  
Jurandi Frutuoso Silva  
Marcus Vinicius Carvalho  
René José Moreira dos Santos  
Rita Cataneli

**IHMT**

Isabel Craveiro  
Paulo Ferrinho  
Tiago Correia

**EDITORES CIENTÍFICOS**

Fernando Passos Cupertino de Barros (Brasil)  
Paulo Ferrinho (Portugal)

**EDITORA CIENTÍFICA EMÉRITA**

Zulmira Hartz

**EDITOR CONVIDADO**

Fernando de Almeida

**REVISÃO ORTOGRÁFICA**

Aurora Verso e Prosa

**PROGRAMAÇÃO VISUAL E**

**DIAGRAMAÇÃO**

ALM Apoio à Cultura  
Marcus Vinicius de Carvalho

---

# SUMÁRIO

---

APRESENTAÇÃO .....	14
MONITORIZAÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: DESAFIOS METODOLÓGICOS E PROPOSTAS PARA UMA AVALIAÇÃO INTEGRADA.....	18
<i>Hugo de Sousa Lopes</i>	
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DESAFIOS, RESPOSTAS E CONTRIBUTOS A PARTIR DA PERSPECTIVA ONE HEALTH.....	34
<i>Augusto Miguel</i>	
POLÍTICAS INTEGRADAS PARA COMBATER A FOME E AS DESIGUALDADES NUTRICIONAIS NA CPLP, NA PERSPECTIVA DE CABO VERDE .....	54
<i>Delisa Soraia Monteiro Vera-Cruz Martins</i>	
SEGURANÇA ALIMENTAR NA GUINÉ-BISSAU: MONOCULTURA DO CAJU, FRAGILIDADE ESTATAL E DINÂMICAS DE NARCO-ESTADO.....	80
<i>Paulo Ferrinho, Baltazar Cá, Fernando Passos Cupertino de Barros</i>	
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM MOÇAMBIQUE: DESAFIOS, POLÍTICAS E ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL NA PERSPECTIVA ONE HEALTH E NO CONTEXTO DA CPLP .....	110
<i>Érica Manuel, Alexandre Jaime Lourenço Manguêlo, Fernando Váz</i>	
ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA CPLP (ESAN-CPLP) E SUA EFETIVAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS E NOS INDICADORES DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE .....	132
<i>Liudmila Castelo David, Paulo Ferrinho</i>	
INSEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO, DETERMINANTES ESTRUTURAIS E ANÁLISE ESTATÍSTICA DE POBREZA, DESIGUALDADE E FOME (2004-2024).....	146
<i>Fernando Passos Cupertino de Barros, Paulo Ferrinho</i>	
GEOGRAFIA DA FOME: O DILEMA BRASILEIRO: PÃO OU AÇO, UMA RELEITURA ATUAL E O LEGADO PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NA CPLP .....	168
<i>Armando Raggio</i>	
A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: DIREITOS, DEMOCRACIA E CAMINHOS PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL.....	188
<i>Nathalie Beghin</i>	
BALANÇAS ALIMENTARES COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE SAÚDE PÚBLICA: CONTRIBUTO PARA A COMPREENSÃO DA TRANSIÇÃO NUTRICIONAL E APOIO À DECISÃO EM POLÍTICAS ALIMENTARES EM PORTUGAL .....	206
<i>Alexandra Bento, Tânia Cordeiro, Carla Gonçalves</i>	
TIMOR-LESTE: DEPENDÊNCIA PETROLÍFERA, FRAGILIDADE PÓS-CONFLITO E DESAFIOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM UM PEQUENO ESTADO LUSÓFONO ASIÁTICO .....	224
<i>Paulo Ferrinho, Fernando Passos Cupertino de Barros</i>	
ECOLOGIA LUSÓFONA DA GOVERNAÇÃO ALIMENTAR: SEGURANÇA ALIMENTAR, INTERDEPENDÊNCIA GLOBAL E GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL NA CPLP .....	258
<i>Paulo Ferrinho, Fernando Passos Cupertino de Barros, Fernando de Almeida</i>	

---

## LISTA DE SIGLAS

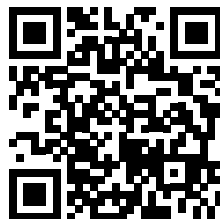
---

ANSA	Agência Nacional de Segurança Alimentar
APS	Atenção Primária à Saúde
BA	Balanças Alimentares
BLH	Bancos de Leite Humano
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNASA	Comissão Nacional para a Segurança Alimentar
CNSAN	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSAN	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSA	Comitê de Segurança Alimentar Mundial
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DNT	Doenças Não Transmissíveis
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ENSAN	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
ERIS	Entidade Reguladora Independente da Saúde
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
ESI	Estimated Sustainable Income
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAOSTAT	Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database
FBSSAN	Fórum Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FICASE	Fundação Cabo verdiana de Ação Social Escolar
FIES	Food Insecurity Experience Scale
GWP	Gallup World Poll
HFIAS	Household Food Insecurity Access Scale
IA	Inquéritos Alimentares
IA	Insegurança Alimentar
IAN-AF	Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGAE	Inspeção Geral das Atividades Económicas
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSP	Instituto Nacional de Saúde Pública
IOF	Inquéritos aos Orçamentos Familiares

LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
ME	Ministério da Educação
MSSS	Ministério da Saúde e Segurança Social
OBHA	Observatório Brasileiro de Hábitos Alimentares
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAM	Programa Alimentar Mundial
PCLH	Postos de Colheita de Leite Humano
PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional
PECS	Plano Estratégico de Cooperação em Saúde
PEDS	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável
PEID	Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLANAGRÃO	Plano Nacional de Fomento para Produção de Grãos
PLANAPECUÁRIA	Plano Nacional de Fomento e Desenvolvimento da Pecuária
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição
PNASE	Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar
PNIA	Plano Nacional de Investimento Agrícola
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POU	Prevalence of Undernourishment
REDE PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
REDSAN	Rede da Sociedade Civil para a Segurança Alimentar e Nutricional
RGPH	Recenseamento Geral da População e Habitação
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SIARA	Sistema de Alerta Rápido
SINAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SOFI	State of Food Security and Nutrition in the World
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação  
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de  
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

[www.conass.org.br/biblioteca](http://www.conass.org.br/biblioteca)



---

# APRESENTAÇÃO

---

A alimentação é um direito humano fundamental e uma condição indispensável à dignidade, à saúde e ao desenvolvimento dos povos. Contudo, em pleno século XXI, a insegurança alimentar continua a afetar milhões de pessoas em todo o mundo, revelando-se como uma das expressões mais persistentes das desigualdades econômicas, sociais, ambientais e políticas que marcam as sociedades contemporâneas.

Nos países que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a questão alimentar assume contornos particularmente complexos. Apesar da riqueza cultural, histórica e natural que une esses países, persistem realidades muito distintas em matéria de desenvolvimento econômico, capacidade produtiva, proteção social, acesso aos alimentos e resiliência perante crises globais. A fome, a subnutrição, as carências e os excessos nutricionais e, simultaneamente, o crescimento de problemas relacionados com dietas inadequadas constituem desafios que exigem respostas integradas e sustentáveis.

Esta obra surge em um momento especialmente relevante. As recentes crises sanitárias, os conflitos internacionais, as alterações climáticas, as oscilações dos mercados globais e os fenômenos extremos que afetam a produção agrícola demonstraram a fragilidade dos sistemas alimentares e a necessidade de fortalecer mecanismos de monitorização, cooperação e governação capazes de garantir o acesso universal a alimentos seguros, nutritivos e adequados.

Ao reunir especialistas de diferentes países da CPLP, este volume oferece uma análise abrangente e multidimensional da insegurança alimentar no espaço lusófono. Os capítulos aqui apresentados exploram realidades nacionais distintas, identificam fatores estruturais que perpetuam a vulnerabilidade alimentar e discutem políticas, estratégias e experiências que podem contribuir para a construção de sistemas alimentares mais resilientes, inclusivos e sustentáveis. O leitor encontrará reflexões sobre a monitorização da insegurança alimentar, os impactos das alterações climáticas, os desafios da governação pública, as desigualdades sociais, as transições nutricionais e as iniciativas inovadoras que visam responder a um dos maiores desafios do nosso tempo.

Mais do que um diagnóstico, esta publicação constitui um convite à ação. Os conhecimentos aqui reunidos evidenciam que a segurança alimentar não pode ser encarada apenas como uma questão agrícola ou econômica. Trata-se de um tema transversal, que envolve saúde pública, educação, ambiente, proteção social, desenvolvimento territorial e direitos humanos. Exige, por isso, uma abordagem integrada, baseada em evidências científicas, cooperação internacional e compromisso político.

Em um espaço geopolítico unido pela língua portuguesa, a partilha de experiências e a construção de soluções comuns representam uma oportunidade singular para enfrentar desafios que, embora assumam expressões distintas em cada país, possuem raízes frequentemente semelhantes. A CPLP tem, nesse contexto, um papel estratégico na promoção do diálogo, da solidariedade e da cooperação técnica, contribuindo para que a erradicação da fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional se transformem em objetivos concretos e alcançáveis.

Que esta obra sirva de referência para investigadores, decisores políticos, profissionais de saúde, agentes de desenvolvimento e todos aqueles que reconhecem que o combate à fome e à insegurança alimentar é uma responsabilidade coletiva e uma condição essencial para a construção de sociedades mais justas, saudáveis e sustentáveis.

Boa leitura!

Tânia Mara Coelho  
Presidente do CONASS

Filomeno Fortes  
Diretor do IHMT NOVA

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação  
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de  
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

[www.conass.org.br/biblioteca](http://www.conass.org.br/biblioteca)



---

# MONITORIZAÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NA COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA: DESAFIOS METODOLÓGICOS E PROPOSTAS PARA UMA AVALIAÇÃO INTEGRADA

---

*Monitoring Food Insecurity in the Community of Portuguese Language Countries:  
methodological challenges and proposals for an integrated assessment*

*Suivi de l'insécurité alimentaire dans la Communauté des Pays de Langue Portugaise :  
défis méthodologiques et propositions pour une évaluation intégrée*

*Monitoreo de la inseguridad alimentaria en la Comunidad de Países de Lengua  
Portuguesa: desafíos metodológicos y propuestas para una evaluación integrada*

**Hugo de Sousa Lopes\***

---

\*.Nutricionista Especialista em Nutrição Comunitária e Saúde Pública, Mestre e Doutorando em Saúde Pública. Departamento de Alimentação e Nutrição. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, Av. Padre Cruz 1640-016 Lisboa, Portugal. Telefone: +351 217519200. E-mail: [hugo.lopes@insa.min-saude.pt](mailto:hugo.lopes@insa.min-saude.pt)

## Resumo

A monitorização da Insegurança Alimentar (IA), assim como de outros indicadores necessários à avaliação da fome, é fundamental para elaboração e monitorização do impacto de políticas públicas, dos próprios fatores determinantes da IA, bem como para uso como *benchmarking*. A IA passou a desempenhar um papel de relevo no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), nomeadamente no ODS 2. Apesar da importância desse indicador, são-lhe reconhecidas algumas questões metodológicas que carecem de devida atenção, debate e consequente mitigação: diferentes instrumentos de avaliação; metodologias de avaliação diretas e indiretas; descontinuidade da reportação dos dados aos organismos internacionais; desfasamentos nos momentos de recolha de informação; frequência indefinida para a recolha da informação; faixas etárias dispare das amostras; pouca sensibilidade dos instrumentos mais usados para populações de crianças e adolescentes. Com a ocorrência de ciclos cada vez mais curtos de situações sociopolíticas globais com profundo impacto na disponibilidade alimentar e nos preços dos alimentos, tornam-se prementes orientações na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para a recolha de dados da IA: com maior frequência; com representatividade nacional e regional; com capacidade de levantar informação específica para crianças e adolescentes; que esteja baseada em *settings* escolares.

**Palavras-chave:** insegurança alimentar; monitorização; indicadores de saúde; políticas públicas; CPLP; Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

## Abstract

Monitoring Food Insecurity (FI), as well as other indicators necessary for assessing hunger, is fundamental for developing and monitoring the impact of public policies, the determinants of FI themselves, and for benchmarking purposes. FI has come to play a significant role within the Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 2. Despite the importance of this indicator, some methodological issues are recognized that require due attention, debate, and consequent mitigation: different assessment instruments; direct and indirect assessment methodologies; discontinuity in data reporting to international organizations; delays in data collection; indefinite frequency of data collection; disparate age ranges in samples; and low sensitivity of the most commonly used instruments to child and adolescent populations. With the occurrence of increasingly shorter cycles of global socio-political situations with a profound impact on food availability and food prices, guidelines for the collection of AI data are becoming urgently needed in the Community of Portuguese-Speaking Countries: with greater frequency; with national and

regional representativeness; with the capacity to gather specific information for children and adolescents; and based in school settings.

**Keywords:** food insecurity; monitoring; health indicators; public policies; CPLP; Community of Portuguese Language Countries.

## Résumé

Le suivi de l'insécurité alimentaire, ainsi que d'autres indicateurs nécessaires à l'évaluation de la faim, est fondamental pour l'élaboration et le suivi de l'impact des politiques publiques, la compréhension des déterminants de l'insécurité alimentaire et à des fins de comparaison. L'insécurité alimentaire joue désormais un rôle important dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD), en particulier l'ODD 2. Malgré l'importance de cet indicateur, certains problèmes méthodologiques nécessitent une attention particulière, des débats et des mesures d'atténuation : divers instruments d'évaluation ; méthodologies d'évaluation directes et indirectes ; discontinuité dans la transmission des données aux organisations internationales ; retards dans la collecte des données ; fréquence indéterminée de la collecte des données ; hétérogénéité des tranches d'âge dans les échantillons ; et faible sensibilité des instruments les plus couramment utilisés aux populations d'enfants et d'adolescents. Face à la multiplication et à l'accélération des crises sociopolitiques mondiales ayant un impact profond sur la disponibilité et les prix des denrées alimentaires, des lignes directrices pour la collecte de données sur l'insécurité alimentaire sont devenues urgentes au sein de la Communauté des pays de langue portugaise : une collecte plus fréquente, représentative aux niveaux national et régional, permettant de recueillir des informations spécifiques sur les enfants et les adolescents, et menée en milieu scolaire.

**Mots-clés :** insecurite alimentaire; suivi; indicateurs de sante; politiques publiques; CPLP; Communauté des Pays de Langue Portugaise.

## Resumen

El seguimiento de la inseguridad alimentaria (IA), así como de otros indicadores necesarios para evaluar el hambre, es fundamental para desarrollar y monitorear el impacto de las políticas públicas, los determinantes de la IA y para fines de evaluación comparativa. La IA ha adquirido un papel significativo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 2. A pesar de la importancia de este indicador, se reconocen algunos problemas metodológicos que requieren la debida atención, debate y mitigación: diferentes instrumentos de evaluación; metodologías de evaluación directas e indirectas;

discontinuidad en la presentación de informes de datos a organizaciones internacionales; retrasos en la recopilación de datos; frecuencia indefinida de la recopilación de datos; rangos de edad dispares en las muestras; y baja sensibilidad de los instrumentos más utilizados a las poblaciones infantiles y adolescentes. Con la ocurrencia de ciclos cada vez más cortos de situaciones sociopolíticas globales con un profundo impacto en la disponibilidad y los precios de los alimentos, se necesitan urgentemente directrices para la recopilación de datos de IA en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa: con mayor frecuencia; con representatividad nacional y regional; con capacidad para recopilar información específica para niños y adolescentes; y con base en entornos escolares.

**Palabras clave:** inseguridad alimentaria; monitorización; indicadores de salud; políticas públicas; CPLP; Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.

## INTRODUÇÃO

A avaliação da Insegurança Alimentar (IA) é uma prática basilar de toda a complexa e, mais do que reconhecidamente, necessária monitorização da fome, em conjunto com outros indicadores, como a disponibilidade alimentar, a prevalência de desnutrição, o consumo alimentar, os preços dos alimentos e a inflação<sup>1</sup>.

A monitorização dessa informação é sempre determinante, quer para a elaboração de políticas públicas, quer para a monitorização do impacto delas, mas também na validação da capacidade de resiliência das famílias na resposta a crises de vários tipos, bem como de todo o sistema de apoio social às famílias carenciadas.

Os anos 1970 foram um marco incontornável na agenda política mundial relativamente ao enfoque nas questões relacionadas com a IA. Em 1974, a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) começou a reportar informações desse tipo com os primeiros relatórios sobre a fome no mundo, os quais coincidem com a Cimeira Mundial da Alimentação de Roma, na qual se consensualizou a primeira definição de Segurança Alimentar (*Food Security*). Já os dados sistemáticos da Prevalência de Desnutrição (PoU, na sigla em inglês para Prevalence of Undernourishment) reportados pela FAO remontam a 1975<sup>2</sup>.

Apesar de o termo IA ter sido “forjado com o chumbo” da I Guerra Mundial, à luz das carências alimentares daí decorrentes, por esses tempos, o conceito estava substancialmente mais relacionado com o princípio da Soberania Alimentar. Desde a primeira definição da FAO em 1974 até aos dias de hoje, o conceito foi sofrendo algumas alterações,

sempre inclusivas na dimensão das suas condições influenciadoras e dos seus determinantes. De acordo com a FAO, continua a vigorar a definição estabelecida no *World Food Summit* de 1996: “*Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*”<sup>3</sup>, à qual foi adicionada, em 2001, a dimensão social da segurança alimentar pelo que se passou a definir como sendo

[...] uma situação que existe quando todas as pessoas, em qualquer momento, têm acesso físico, social e económico a alimentos suficientes, seguros e nutricionalmente adequados, que permitam satisfazer as suas necessidades nutricionais e as preferências alimentares para uma vida ativa e saudável<sup>4</sup>.

Assim, estamos perante um conceito multidimensional, que poderá expressar-se cronicamente por via da sua associação a problemas de pobreza estrutural ou contínua e baixos rendimentos; ou a situações transitórias, relacionadas com períodos de pressão intensificada causados por desastres naturais, crises ou colapsos económicos, ou situações de conflito armado<sup>5</sup>. Não podemos deixar de referir que este cariz multidimensional foi ainda mais reforçado por via da teoria da fome de Amartya Sen, Prémio Nobel da Economia em 1998, e que deu destaque ao efeito dos direitos individuais no acesso aos alimentos, nomeadamente a educação, a saúde, o trabalho e os direitos sociais, para além dos recursos baseados na produção, trabalho, comércio e transferências<sup>6</sup>.

Dessa forma, a conceitualização idealizada na Cimeira, de 1996, reivindica que toda a análise a ser efetuada no âmbito dos determinantes da IA inclua: as dimensões, tais como o acesso, a disponibilidade, a utilização dos alimentos e a estabilidade/sustentabilidade; o nível, por exemplo, individual, familiar, nacional e global; e outros determinantes, como quantidade, qualidade, segurança alimentar, aceitação, preferências culturais, abordagens de meios de subsistência, grau de privação/pobreza, vulnerabilidade, capacidade de resposta ao risco e gestão do risco<sup>7</sup>. Nota-se o impacto que a IA pode ter como determinante de elevada fragilidade, maus *outcomes* de saúde e de desigualdades no acesso à saúde<sup>8</sup>. Portanto, a análise da IA passa a ser, essencialmente, um construto social e político.

Acresce que a IA passa a desempenhar, também, um papel de relevo no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), fundamentais na agenda política das Nações Unidas e dos respetivos Estados-Membros, na resposta, até 2030, aos desafios de saúde, ambientais, políticos e económicos. Nesse contexto, a promoção de uma alimentação saudável, suficiente e acessível teve enfoque central por meio da sua priorização pelo ODS 2 – “Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover uma agricultura sustentável”. No entanto, apesar da adequada

produção alimentar global, subsistem milhões de pessoas a passar fome ou desnutridas, o que ameaça não só o cumprimento do ODS 2 e de todas as suas metas de nutrição, como também coloca em risco toda a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030, devido à indisponibilidade, inacessibilidade ou incapacidade de aquisição de alimentos seguros e nutricionalmente adequados<sup>2</sup>.

No contexto da CPLP, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP, no âmbito da sua Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional (ESAN-CPLP) de 2011, sugeria que se melhorassem “os mecanismos de monitoria da situação de insegurança alimentar e nutricional e das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)”, extensível a todos os países. No diagnóstico de situação da Estratégia, a análise de Institucionalidade da SAN indicava que, à data, três países não apresentavam qualquer estrutura institucional que procedesse à monitorização da SAN, pelo que decidiu o Conselho, nos seu Princípios de Acordo Político, determinar que os Estados-Membros, no âmbito da construção e de reforço de quadros institucionais, no ponto 10, passem a “adoptar e reforçar sistemas de monitoramento e avaliação da situação de insegurança alimentar e nutricional [...]”, adotando medidas concretas nessa matéria nas ações inerentes ao seu Eixos 2, nomeadamente pelo desenvolvimento de um programa de reforço dos sistemas nacionais de informação sobre a SAN<sup>9</sup>.

Dessa forma, a monitorização sistemática e frequente da IA torna-se um fator de importância estrutural na fundamentação e monitorização das políticas públicas, pelo que a efetivação de modelos de atuação que sejam compagináveis ao nível transnacional poderá ser uma excelente medida de *benchmarking*, quer de resultados, quer de políticas públicas.

## DESENVOLVIMENTO

### **Instrumentos de Avaliação da Insegurança Alimentar**

As primeiras questões que se levantam do ponto de vista metodológico são, naturalmente, relacionadas com a duplicidade dos instrumentos de avaliação da IA.

As metodologias de avaliação da IA podem ser classificadas em dois tipos: avaliação direta ou avaliação indireta<sup>10</sup>. Várias metodologias poderiam ser consideradas, nesta análise, nomeadamente: a Four Domain Food Insecurity Scale (4D-FIS) — uma escala usada como complemento a outras escalas de IA; a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) — especificamente validada na população brasileira; metodologias indiretas base-

adas na diversidade alimentar, como são os casos da Minimum Dietary Diversity (MDD) da FAO e o Household Dietary Diversity Score (HDDS), mais usada pelo World Food Program; ou outras metodologias menos convencionais e em crescimento, como a detecção remota, baseada em modelos de produção agrícola – ou modelos de *machine learning*, ambos potencialmente muito úteis, nomeadamente para zonas de difícil recolha de dados, mas concomitantemente muito dependentes de dados de qualidade. Contudo, e sem embargo desses exemplos que podiam ser utilizados para exemplificação, considerou-se a utilização daqueles que não só têm sido mais utilizados como referência pela FAO como também já possuem maior histórico de informação recolhida nos países da CPLP. Dessa forma, existem duas escalas que podem ser consideradas como exemplos para a avaliação direta, Household Food Insecurity Access Scale (HFIAS) e Food Insecurity Experience Scale (FIES), e uma metodologia de referência para a avaliação indireta, a Prevalência de Desnutrição.

A avaliação direta da IA está tradicionalmente associada à avaliação das condições de acesso aos alimentos por escalas psicométricas de avaliação. Um exemplo clássico da avaliação direta da IA dos agregados familiares é a HFIAS<sup>11</sup>. Essa escala foi desenvolvida originalmente pelo U.S. Department of Agriculture (USDA), mas passou a ser utilizada como referência pela U.S. Agency for International Development (USAID). Esses tipos de escala englobam as várias dimensões da IA desde a mais abrangente dimensão econômica relativa à inexistência de capacidade de aquisição de alimentos nutricionalmente adequados, podendo analisar situações de restrição da quantidade de alimentos consumidos em determinados períodos e, também, as dimensões psicológica e social, que analisam questões como as preocupações e os medos relacionados com a putativa ocorrência de falta de alimentos<sup>10</sup>.

Outro exemplo clássico da avaliação direta é a FIES, usado pela FAO, para estimar a proporção da população que passa por dificuldades no acesso aos alimentos, em diferentes níveis de severidade, com base em dados recolhidos em entrevistas diretas<sup>12</sup>.

A FIES foi desenvolvida a partir de duas escalas de IA muito utilizadas – a americana, acima mencionada, e a Latin American and Caribbean Food Security Scale (ou ELCSA no acrónimo espanhol) – e consiste em um conjunto de oito perguntas curtas de sim/não feitas diretamente às pessoas, tipicamente em entrevistas presenciais, embora também possam ser realizadas por telefone. Tal como as escalas originais, evidenciam-se comportamentos e experiências alimentares autorrelatados, associados a dificuldades crescentes no acesso a alimentos devido a restrições de recursos e cujo construto se divide em três domínios: incerteza/ansiedade, alterações na qualidade dos alimentos e alterações na quantidade de alimentos<sup>12</sup>.

Já no que diz respeito à avaliação indireta, a PoU é uma medida que usa metodologias *proxy* de estimativa da severidade da IA por meio da disponibilidade energética per capita. É uma ferramenta vastamente utilizada pela FAO e não deve ser confundida, na análise dos seus resultados, com a FIES, uma vez que a PoU representa uma estimativa da adequação do consumo alimentar energético em uma população, com base nas estimativas de disponibilidade alimentar em nível nacional, no consumo alimentar e nas necessidades energéticas populacionais<sup>13</sup>. Assim, a FIES não se destina a quantificar o consumo de alimentos nem fornece uma avaliação quantitativa da qualidade da dieta, do estado nutricional ou para detectar deficiências nutricionais ou obesidade. A FIES fornece estimativas da proporção da população que vive em IA, não sendo suficientemente específica para medir os determinantes da IA, tais como as condições climáticas, a produção e disponibilidade de alimentos, a volatilidade dos preços dos alimentos e a pobreza/rendimento, a proteção social, o acesso a serviços públicos, entre muitos outros<sup>14</sup>.

Apenas, portanto, associando inquéritos do tipo direto com outros que também recolham informações sobre determinantes e/ou resultados da IA será possível ajudar a identificar os diferentes fatores de risco para a IA individual ou familiar e as suas consequências em diferentes contextos<sup>13</sup>.

De forma geral, esses inquéritos são utilizados para classificar os respondentes em diferentes categorias de gravidade de IA, cujos níveis são: ligeira, moderada e severa<sup>14</sup>.

### **Avaliação da Insegurança Alimentar em Crianças em Idade Escolar**

A desnutrição infantil tem vindo a ser reconhecida como uma variável altamente dependente e com tendência a agravar-se com a inflação dos preços dos alimentos. O grande pico nos preços dos alimentos entre 2021 e 2023 foi associado a taxas mais elevadas de desnutrição aguda (*wasting*) entre crianças com menos de 5 anos de idade. Um aumento de 10% nos preços dos alimentos está associado a uma subida de 2,7% a 4,3% na desnutrição aguda global e a um aumento de 4,8% a 6,1% na desnutrição grave entre crianças com menos de 5 anos<sup>2</sup>.

O conhecimento sobre a IA em crianças e adolescentes sempre se baseou essencialmente em relatos das mães ou, quanto muito, dos pais, transformando-se, dessa forma, em uma questão doméstica em que toda a gestão é efetuada pelos pais na tentativa de proteger os seus filhos deste fenómeno<sup>15</sup>.

No entanto, entrevistas realizadas a crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos revelaram vários subconstrutos das suas experiências de IA: têm consciência da IA cognitivamente, emocionalmente e fisicamente, e assumem a responsabilidade por ela ao participarem em estratégias dos adultos para gestão de recursos alimentares, podendo,

também, iniciar as suas próprias estratégias para fazer os alimentos render e gerar recursos em termos de comida ou dinheiro para comida<sup>16</sup>.

Dessa forma, sendo as crianças e adolescentes sensíveis aos seus ambientes e vulneráveis a agentes estressantes nos seus meios a níveis físico, psicológico e social, quando experienciam IA, um agente estressante comum nos ambientes de crianças e adolescentes em nível global, apresentam resultados negativos em vários aspetos, incluindo maior probabilidade ou intensidade de problemas de comportamento, interações sociais perturbadas, desempenho escolar comprometido, ingestão alimentar deficiente, baixa atividade física, baixa funcionalidade física em atividades diárias e exercício, saúde física geral debilitada e doenças, saúde mental precária e sentimentos de vergonha<sup>15</sup>.

A maior parte do que pensávamos saber sobre IA em crianças e adolescentes, portanto, difere muito da realidade, uma vez que, por via dos pais, percebemos quatro subconstrutos da experiência de IA, enquanto por via das crianças e adolescentes verificamos seis subconstrutos da experiência de IA, sendo que os pais percebem apenas 40% das experiências das crianças relativamente à IA infantil.

Atualmente, apenas os sistemas nacionais e globais conseguem avaliar a IA do agregado familiar, incluindo agregados com crianças e adolescentes, mas geralmente não conseguem fornecer informações precisas sobre as experiências de IA de crianças e adolescentes dentro desses lares<sup>17</sup>. Acresce que a FIES aplicada anualmente na sondagem Gallup World Poll (GWP) tem como população-alvo pessoas com idade igual ou superior a 15 anos; já os Inquéritos de Saúde Escolar Global da OMS são realizados com adolescentes escolarizados a partir dos 11 anos e não abordam toda a expressão da IA por utilizarem apenas um item sobre ter comida suficiente para comer<sup>15</sup>.

Dessa forma, a aplicação sistematizada e frequentes de uma escala de IA direcionada apenas a crianças e adolescentes poderá ser de elevada importância para uma avaliação precisa das experiências deles, que vivenciam a IA, aplicada, nomeadamente, em contexto escolar e correlacionada com variáveis do próprio ambiente escolar que possam funcionar como medidas de rede de suporte à mitigação das situações de IA em crianças e adolescentes, como o almoço escolar, a garantia alimentar em férias, as iniciativas de pequeno-almoço escolar, ou a disponibilização de refeições para o fim de semana.

### **Problemas metodológicos e insuficiência na reportação**

Já foram detalhadamente explicadas as diferenças metodológicas entre a FIES e a PoU; contudo, outras questões devem ser tidas em conta.

Em primeiro lugar, o fato de o FIES ser realizado não só pelo GWP, mas também pelas instituições oficiais de estatística de vários países. Nota-se que, nesses casos,

o impacto da utilização do *benchmarking* – para comparar impacto de implementação de políticas ou de alterações de elevado impacto nos preços dos alimentos em curtos períodos – poderá ser comprometido por questões relacionadas com inexistências ou atrasos sistemáticos de reportação desses dados à FAO. Em uma rápida análise no *website* da FAO, podemos verificar que, no que diz respeito aos dados mais recentes, dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, seis países não reportam dados há mais de quatro anos, dois países nunca reportaram qualquer dado e apenas três países mantêm uma reportação sistemática e continuada<sup>18</sup>.

Em segundo lugar, não podemos deixar de sublinhar a divergência nos períodos de recepção de dados, dada a atualidade da origem destes. Efetivamente, enquanto os dados da FIES estão disponíveis quase em tempo real – se com origem no GWP e menos frequentemente se entidades nacionais –, os dados da PoU são derivados de informação sobre consumo alimentar, que não é recolhida em uma base anual. Nesse caso, baseiam-se em estimativas de dados que se referem a poucos e, por vezes, a vários anos no tempo. Se quando há informação recente de consumo, as duas realidades tendem a sobrepor-se, quando tal não acontece, as duas séries poderão divergir de forma substancial<sup>19</sup>. Dessa forma, não só existe risco de falhar na expressão de fenômenos que afetam a extensão real da desigualdade no consumo de alimentos, como também se reforça a indispensabilidade de garantir avaliações sistemáticas e frequentes de IA para que pelo menos uma das séries permita analisar tendências e expressar alterações decorrentes de determinantes com ação em ciclos de curto prazo.

Uma terceira questão prende-se à já reportada diferenciação entre as populações-alvo dos estudos. As amostras do GWP são destinadas a populações com 15 anos ou mais. Se, por um lado, já percebemos que a própria metodologia não será a mais indicada para reportar a experiência de IA para adolescentes, por outro, a prevalência para toda a população é calculada em uma estimativa com base no número de crianças potencialmente a viver em um lar em que pelo menos um adulto está sujeito à IA, por meio de uma técnica de ajuste estatístico<sup>14</sup>.

Por último, deve notar-se que, por norma, as amostras nacionais da FIES pelo GWP têm um tamanho amostral de aproximadamente mil indivíduos, o que representa intervalos de confiança elevados para a amostra. Quando estamos a falar de amostras próprias de maior dimensão realizadas pelos institutos de estatística de cada país, os intervalos de confiança tendem a diminuir. Acresce ainda que, para reduzir a potencial variabilidade interanual das diferentes amostragens, a FAO usa médias trienais de todas as colheitas de dados que possam ter ocorrido no triênio<sup>14</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reportações do Instituto Nacional de Estatística (INE) português indicam que os avanços na monitorização dos ODS são lentos e que ainda há indicadores a carecer de resultados. As tendências de crescimento e rapidez dos indicadores do ODS 2 ainda não podem ser consideradas como satisfatórias, apesar da pequena melhoria demonstrada na evolução da taxa de prevalência da IA moderada e/ou grave que teve um crescimento anual médio de -2,69% no período 2019-2024<sup>20</sup>. A própria Declaração de Bissau do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consan) da CPLP refere estarem “longe de ser alcançadas, as metas definidas pelo ODS n.º 2 da Agenda das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, de «acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável»”<sup>21</sup>.

Todas as metodologias que possam fornecer mais e melhor informação sobre IA devem ser implementadas com a maior prontidão. Essas são as próprias recomendações do Consan da CPLP e da FAO que, no relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025*, apontam para a necessidade de “reforçar e investir no fluxo de dados e de informação, [...] fortalecida por dados de alta qualidade e atualizados [...] para que estes dados transparentes e oportunos apoiem uma tomada de decisão mais eficaz”<sup>22</sup>.

Acresce que a frequência da aplicação dos instrumentos existentes dificilmente consegue expressar, individual ou cumulativamente, o impacto na IA das recentes ocorrências económicas e sociais globais de pequenos ciclos. Recordemos que, nos últimos seis anos, existiu uma crise derivada da pandemia da covid-19, uma crise inflacionária derivada da invasão à Ucrânia pela Rússia e, atualmente, vivenciamos uma crise no preço dos combustíveis, agravada pela guerra no Irã, com importantíssimos impactos inflacionários, cuja extensão ainda não podemos percepcionar, nomeadamente no impacto na disponibilidade mundial de fertilizantes e consequentes aumentos multideterminados dos preços dos alimentos. Durante todo esse período, com variadíssimos condicionantes da disponibilidade alimentar, sequer pode ter sido recolhido qualquer indicador de IA em algumas geografias.

Mesmo no âmbito da One Health, a IA desempenha, também, um papel relevante. O próprio conceito de Sindemia Global reforça a importância que a IA tem em uma das três crises que se consideram interligadas, nomeadamente a crise da desnutrição, assim como é consideravelmente influenciada pelas outras duas crises, da obesidade e das alterações climáticas, com causas comuns e efeitos que se reforçam mutuamente. As crianças estão no centro dessa sindemia, sendo simultaneamente o grupo mais vulnerável e o principal beneficiário de políticas integradas. O relatório da Lancet Commission sobre a sindemia global reforça a centralidade da escola na prevenção da IA nas crianças, indicando que

programas de alimentação escolar, educação nutricional, acesso à água potável e promoção da atividade física podem melhorar simultaneamente a saúde, a aprendizagem e a sustentabilidade, sugerindo que a educação das crianças sobre nutrição e alterações climáticas pode influenciar também o comportamento dos adultos e da sociedade<sup>22</sup>. Nos países da CPLP, persistem desafios relacionados com IA, desnutrição infantil, aumento do excesso de peso e elevada vulnerabilidade às alterações climáticas. Uma abordagem integrada de monitorização e intervenção é essencial para proteger o direito das crianças à alimentação adequada, à saúde e a um ambiente sustentável, pelo que o investimento em políticas públicas integradas gera benefícios ao longo de todo o ciclo de vida, fortalecendo o capital humano e contribuindo para sociedades mais equitativas e resilientes.

Por isso, considera-se de elevada importância a sistematização da aplicação de um questionário de avaliação da experiência de IA dirigido a crianças e adolescentes, de forma sistemática, com uma frequência trienal — de forma a conjugar, quer a garantia de uma avaliação efetiva nos três anos usados metodologicamente para definir médias, quer a redução do ónus com encargos financeiros derivados de maiores frequências de aplicação dos questionários —, e com a sua base de implementação a ser efetuada em um modelo de escolas sentinela, que assegurem a representatividade nacional e regional de cada país, de forma que se possam recolher dados com séries lineares que permitam avaliar o impacto tanto das crises quanto das medidas de mitigação, na vida das famílias e das crianças, e com a associação dessa informação a dados relativos às medidas de apoio alimentar implementadas no *setting* escolar — em alinhamento, também, com os compromissos assumidos no âmbito da Global Alliance against Hunger and Poverty, da qual todos os países da CPLP são membros<sup>23</sup>. Nesse panorama, nota-se a importância dessa estratégia no âmbito da adesão da CPLP à Coligação para Alimentação Escolar, em dezembro de 2024<sup>21</sup>.

## Referências

1. Food and Agriculture Organization of the United Nations [Internet]. [Rome]: FAO; © 2026. Measuring hunger, food security and food consumption; [unknown date] [cited 2026 Apr 24]; Background. Available from: [https://www.fao.org/measuring-hunger/background/en?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fao.org/measuring-hunger/background/en?utm_source=chatgpt.com)
2. Food and Agriculture Organization of the United Nations; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization.

The state of food security and nutrition in the world 2025: addressing high food price inflation for food security and nutrition. Rome: FAO; 2025. DOI: [10.4060/cd6008en](https://doi.org/10.4060/cd6008en)

3. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e plano de acção da Cimeira Mundial da Alimentação [Internet]. Rome: World Food Summit; 1996 [cited 2026 Apr 24]. Available from: [http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm?utm\\_source=chatgpt.com](http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm?utm_source=chatgpt.com)

4. Food and Agriculture Organization of the United Nations. The state of food insecurity in the world 2001: food insecurity: when people live with hunger and fear starvation. Rome: FAO; 2001.

5. Clay E. Food security: concepts and measurement. In: Trade reforms and food security: conceptualising the linkages. Rome: FAO; 2003. p. 25-33.

6. Amartya Sen. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press; 1981.

7. Uribe MCÁ, Estrada Restrepo A, Summit UN, Shamah-Levy T, Mundo-Rosas V, Rivera-Dommarco JA, et al. An introduction to the basic concepts of food security [Internet]. [unknown place]: EC-FAO Food Security Programme; 2008 [cited 2026 Apr 24]. Available from: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/479ba332-4529-4c32-89ec-3912cd8b14ee/content>

8. Vieira ER, Vaccaro JA, Zarini GG, Huffman FG. Health indicators of US older adults who received or did not receive meals funded by the Older Americans Act. J Aging Res. 2017;2017:2160819. DOI: [10.1155/2017/2160819](https://doi.org/10.1155/2017/2160819)

9. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN-CPLP: partes I e II. VI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP [Internet]. Lisboa: CPLP; 2011 [cited 2026 Apr 24]. Disponível em: Available from: [https://san.cplp.org/esan/documentacao-importante/?utm\\_source=chatgpt.com](https://san.cplp.org/esan/documentacao-importante/?utm_source=chatgpt.com)

10. Trigueiro H, Sequeira R. Insegurança alimentar e o impacto na saúde em Portugal: uma revisão narrativa [Internet]. Coimbra: Actuar – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento; 2021 [cited 2026 Apr 24]. Available from: [https://www.dhana.pt/storage/downloads/files/2021/10/inseguranca-alimentar-e-o-impacto-na-saude-em-portugal-analise-1.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.dhana.pt/storage/downloads/files/2021/10/inseguranca-alimentar-e-o-impacto-na-saude-em-portugal-analise-1.pdf?utm_source=chatgpt.com)

11. Coates J, Swindale A, Bilinsky P. Household Food Insecurity Access Scale (HFIAS) for measurement of household food access: indicator guide (v.3). Washington (DC): FHI 360/FANTA; 2007.

12. Ballard TJ, Kepple AW, Cafiero C. The food insecurity experience scale: developing a global standard for monitoring hunger worldwide [Internet]. Rome: FAO; 2013 [cited 2026 Apr 24]. Disponível em: [http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/en/?utm\\_source=chatgpt.com](http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/voices/en/?utm_source=chatgpt.com)
13. Food and Agriculture Organization of the United Nations [Internet]. [Rome]: FAO; © 2026. Measuring hunger, food security and food consumption; [unknown date] [cited 2026 Apr 24]; Hunger. Available from: [https://www.fao.org/measuring-hunger/en?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fao.org/measuring-hunger/en?utm_source=chatgpt.com)
14. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Methods for estimating comparable rates of food insecurity experienced by adults throughout the world [Internet]. Rome: FAO; 2016 [cited 2026 Apr 24]. Available from: [https://www.fao.org/3/a-i4830e.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fao.org/3/a-i4830e.pdf?utm_source=chatgpt.com)
15. Frongillo EA, Fram MS, Ghattas H, Bernal J, Jamaluddine Z, Kirkpatrick SI, et al. Development, validity, and cross-context equivalence of the Child Food Insecurity Experiences Scale for assessing food insecurity of school-age children and adolescents. J Nutr. 2022;152(9):2135-44. DOI: [10.1093/jn/nxac127](https://doi.org/10.1093/jn/nxac127)
16. Bernal J, Frongillo EA, Herrera H, Rivera J. Children live, feel, and respond to experiences of food insecurity that compromise their development and weight status in peri-urban Venezuela. J Nutr. 2012;142(7):1343-9. DOI: [10.3945/jn.112.158063](https://doi.org/10.3945/jn.112.158063)
17. Cotugna N, Forbes S. A backpack program provides help for weekend child hunger. J Hunger Environ Nutr. 2008;2(4):39-45. DOI: [10.1080/19320240802032099](https://doi.org/10.1080/19320240802032099)
18. Food and Agriculture Organization of the United Nations [Internet]. [Rome]: FAO; © 2026. FAO Hunger Map; [unknown date] [cited 2026 Apr 24]. Available from: [https://www.fao.org/interactive/hunger-map/en/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.fao.org/interactive/hunger-map/en/?utm_source=chatgpt.com)
19. Food and Agriculture Organization of the United Nations; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The state of food security and nutrition in the world 2020: transforming food systems for affordable healthy diets. Rome: FAO; 2020. DOI: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>
20. Instituto Nacional de Estatística. MULTITEMAS 2015-2024: indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Portugal – 2024 [Internet]. Lisboa: INE; 2025 [cited 2025 Apr 24]. Available from: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=707081807&DESTAQUESmodo=2&utm\\_source=chatgpt.com](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=707081807&DESTAQUESmodo=2&utm_source=chatgpt.com)
21. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Declaração de Bissau. V Reunião Ordinária do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua

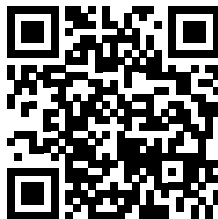
Portuguesa [Internet]. Lisboa: CPLP; 2025. Disponível em: [https://san.cplp.org/media/qam-n5hve/declara%C3%A7%C3%A3o-v-ro-consan\\_final.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://san.cplp.org/media/qam-n5hve/declara%C3%A7%C3%A3o-v-ro-consan_final.pdf?utm_source=chatgpt.com)

22. The Lancet Commission on Obesity. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report. Lancet. 2019;393(10173):791-846. DOI: [10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

23. Global Alliance Against Hunger and Poverty [Internet]. [unknown place]: Global Alliance Against Hunger and Poverty; © 2026. Members; [unknown date] [cited 2026 Apr 24]. Available from: [https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org/members/?utm\\_source=chatgpt.com](https://globalallianceagainsthungerandpoverty.org/members/?utm_source=chatgpt.com)

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação  
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de  
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

[\*www.conass.org.br/biblioteca\*](http://www.conass.org.br/biblioteca)



---

# SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM ANGOLA EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DESAFIOS, RESPOSTAS E CONTRIBUTOS A PARTIR DA PERSPECTIVA ONE HEALTH

---

*Food and nutritional security in Angola in a context of climate change: challenges, responses and contributions from the One Health perspective*

*Sécurité alimentaire et nutritionnelle en Angola dans un contexte de changement climatique: défis, réponses et contributions dans une perspective Une seule Santé*

*Seguridad alimentaria y nutricional en Angola en el contexto del cambio climático: desafíos, respuestas y contribuciones desde la perspectiva de Una Salud*

**Augusto Miguel\***

---

\*. MD, MSc, PhD student.

Instituto de Higiene e Medicina Tropical, Lisboa, Portugal. Rua Eça de Queiroz 920, 1º esquerdo. 2870-327.

+351 912037278 / +244 935321697. [a21001027@ihmt.unl.pt](mailto:a21001027@ihmt.unl.pt). [bivaizermiguel@hotmail.com](mailto:bivaizermiguel@hotmail.com)

## Resumo

**Introdução:** A segurança alimentar em Angola enfrenta desafios estruturais complexos, sendo a fome classificada como grave e agravada pela elevada vulnerabilidade às mudanças climáticas. Esse cenário é indissociável das desigualdades socioeconômicas e de uma precariedade sanitária que perpetua o ciclo de má nutrição e doenças parasitárias no país. **Objetivo:** Analisar as estratégias governamentais e as respostas políticas de segurança alimentar em Angola, com destaque para a ENSAN II (2025–2034), o Plano de Desenvolvimento Nacional - PDN 2023-2027, e os planos de fomento agropecuário sob a ótica integradora da abordagem One Health. **Metodologia:** Realizaram-se análise documental e revisão bibliográfica de instrumentos de política pública e indicadores epidemiológicos nacionais e dados de resiliência climática. **Resultados:** Apesar da redução histórica da subalimentação, a insegurança alimentar severa persiste em 20% da população, com a desnutrição crônica infantil (30-47%) associada a doenças e ao acesso limitado a água potável. Os planos de fomento priorizam a produtividade e a diversificação econômica, mas apresentam uma integração incipiente com a saúde animal e ambiental, carecendo de mecanismos institucionais de articulação explícitos. **Conclusão:** A ENSAN II representa um avanço na governação multissetorial, porém, a ausência de um enquadramento One Health formal limita a resposta a riscos sanitários e climáticos emergentes. A adoção dessa perspectiva é essencial para fortalecer a resiliência dos sistemas alimentares angolanos e garantir a segurança sanitária e nutricional até 2050.

**Palavras-chave:** Angola; segurança alimentar; one health; mudanças climáticas; saúde pública; políticas públicas.

## Abstract

**Introduction:** Food security in Angola faces complex structural challenges, with hunger classified as severe and exacerbated by high vulnerability to climate change. This situation is inextricably linked to socio-economic inequalities and poor sanitation, which perpetuate the cycle of malnutrition and parasitic diseases in the country. **Objective:** To analyse government strategies and policy responses to food security in Angola, with a focus on ENSAN II (2025–2034), the National Development Plan (PDN) 2023–2027, and agricultural development plans from the integrative perspective of the One Health approach. **Methodology:** A documentary analysis and literature review were conducted of public policy instruments, national epidemiological indicators, and climate resilience data. **Results:** Despite the historical reduction in undernutrition, severe food insecurity persists in 20% of the population, with chronic child malnutrition (30–47%) associated

with disease and limited access to drinking water. Development plans prioritise productivity and economic diversification, but show only incipient integration with animal and environmental health, lacking explicit institutional coordination mechanisms. **Conclusion:** ENSAN II represents a step forward in multisectoral governance; however, the absence of a formal One Health framework limits the response to emerging health and climate risks. The adoption of this perspective is essential to strengthen the resilience of Angolan food systems and ensure health and nutritional security by 2050.

**Keywords:** Angola; food security; One Health; climate change; public health; public policies.

## Résumé

**Introduction:** La sécurité alimentaire en Angola est confrontée à des défis structurels complexes, la famine étant classée comme grave et aggravée par une forte vulnérabilité aux changements climatiques. Ce contexte est indissociable des inégalités socio-économiques et d'une précarité sanitaire qui perpétue le cycle de la malnutrition et des maladies parasitaires dans le pays. **Objectif:** Analyser les stratégies gouvernementales et les réponses politiques en matière de sécurité alimentaire en Angola, en mettant l'accent sur l'ENSAN II (2025-2034), le Plan de développement national (PDN) 2023-2027 et les plans de promotion de l'agriculture et de l'élevage dans la perspective intégratrice de l'approche Une seule santé. **Méthodologie:** Une analyse documentaire et une revue de la littérature ont été réalisées sur les instruments de politique publique, les indicateurs épidémiologiques nationaux et les données sur la résilience climatique. **Résultats:** Malgré la réduction historique de la sous-alimentation, une insécurité alimentaire sévère persiste chez 20 % de la population, avec une malnutrition chronique infantile (30-47 %) associée à des maladies et à un accès limité à l'eau potable. Les plans de développement donnent la priorité à la productivité et à la diversification économique, mais présentent une intégration naissante avec la santé animale et environnementale, manquant de mécanismes institutionnels explicites de coordination. **Conclusion:** L'ENSAN II représente une avancée en matière de gouvernance multisectorielle, mais l'absence d'un cadre Une seule santé formel limite la réponse aux risques sanitaires et climatiques émergents. L'adoption de cette perspective est essentielle pour renforcer la résilience des systèmes alimentaires angolais et garantir la sécurité sanitaire et nutritionnelle d'ici 2050.

**Mots-clés:** Angola; sécurité alimentaire; One Health; changements climatiques; santé publique; politiques publiques.

## Resumen

**Introducción:** La seguridad alimentaria en Angola se enfrenta a complejos retos estructurales, y el hambre se considera grave y se ve agravada por la elevada vulnerabilidad al cambio climático. Este panorama es indisoluble de las desigualdades socioeconómicas y de una precariedad sanitaria que perpetúa el ciclo de malnutrición y enfermedades parasitarias en el país. **Objetivo:** Analizar las estrategias gubernamentales y las respuestas políticas en materia de seguridad alimentaria en Angola, con especial atención a la ENSAN II (2025-2034), el Plan de Desarrollo Nacional (PDN) 2023-2027 y los planes de fomento de la agricultura y la ganadería desde la perspectiva integradora del enfoque Una Salud. **Metodología:** Se llevó a cabo un análisis documental y una revisión bibliográfica de instrumentos de política pública, indicadores epidemiológicos nacionales y datos de resiliencia climática. **Resultados:** A pesar de la reducción histórica de la subalimentación, la inseguridad alimentaria grave persiste en el 20 % de la población, con una desnutrición infantil crónica (30-47 %) asociada a enfermedades y al acceso limitado al agua potable. Los planes de fomento priorizan la productividad y la diversificación económica, pero presentan una integración incipiente con la salud animal y ambiental, careciendo de mecanismos institucionales de articulación explícitos. **Conclusión:** La ENSAN II representa un avance en la gobernanza multisectorial; sin embargo, la ausencia de un marco formal Una Salud limita la respuesta a los riesgos sanitarios y climáticos emergentes. La adopción de esta perspectiva es esencial para fortalecer la resiliencia de los sistemas alimentarios angoleños y garantizar la seguridad sanitaria y nutricional hasta 2050.

**Palabras clave:** Angola; seguridad alimentaria; One Health; cambio climático; salud pública; políticas públicas.

## INTRODUÇÃO

A segurança alimentar constitui um dos pilares fundamentais do desenvolvimento sustentável e da saúde pública global. Ela é definida como a situação em que todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e com aporte nutricional para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Esse conceito envolve dimensões de disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade alimentar<sup>1</sup>.

No cenário global, os sistemas alimentares debatem-se com desafios estruturais associados ao crescimento populacional, as mudanças climáticas e as desigualdades socioeconômicas. A Comissão EAT-Lancet enfatiza que os atuais sistemas alimentares

são simultaneamente responsáveis por impactos ambientais significativos e por falhas na garantia de dietas saudáveis para a população mundial, exigindo profundas transformações para garantir sustentabilidade e saúde humana<sup>2</sup>. Também se destaca íntima associação entre a insegurança alimentar e os fatores estruturais como a pobreza, a desigualdade e as fragilidades dos sistemas agrícolas, com particular ênfase nos países da África Subsaariana<sup>3</sup>.

A fome e a má nutrição são o risco número um para a saúde em todo o mundo, maior do que a SIDA, a malária e a tuberculose juntas. Cerca de 821 milhões de pessoas no mundo estavam subnutridas em 2017<sup>4</sup>. O crescimento populacional, a afetação drástica por incidentes climáticos à produção de alimentos e o aumento dos preços do petróleo agravaram os custos de fertilizantes e de outros insumos associados à produção de alimentos entre outros fatores, fazendo com que os preços dos alimentos atinjam níveis altos sem precedentes<sup>4</sup>.

## A FOME E A INSEGURANÇA ALIMENTAR COMO PROBLEMA PERSISTENTE EM ANGOLA E SAÚDE PÚBLICA

Apesar do crescimento econômico observado após o fim da guerra civil em 2002, Angola continua a enfrentar desafios estruturais relacionados à segurança alimentar e nutricional. Estima-se que cerca de 22% da população esteja subnutrida, enquanto a desnutrição crônica afeta entre 30% e 47% das crianças menores de 5 anos, evidenciando um problema persistente de insegurança alimentar e má nutrição<sup>15,6</sup>. De acordo com o Global Hunger Index (GHI), Angola ainda apresenta níveis de fome classificados como grave, refletindo a persistência de problemas estruturais relacionados ao acesso aos alimentos, à pobreza e à vulnerabilidade climática. O índice considera indicadores como subnutrição, atraso de crescimento infantil, emagrecimento infantil e mortalidade infantil para medir a gravidade da fome<sup>5</sup>.

No país, a insegurança alimentar está associada à pobreza multidimensional<sup>7</sup>, o que limita o acesso a alimentos adequados e contribui para desigualdades nutricionais significativas entre regiões urbanas e rurais<sup>8,9,10</sup>. Em 2023 Angola registou prevalências de cerca de 20% de insegurança alimentar severa e de 55% de insegurança alimentar moderada<sup>11</sup>.

Estudos realizados em Angola demonstram que a insegurança alimentar doméstica está associada ao agravamento da desnutrição infantil e a piores resultados clínicos em crianças hospitalizadas por desnutrição aguda<sup>12</sup>.

Além disso, a relação entre nutrição e doenças parasitárias é particularmente

relevante em contextos africanos. A desnutrição compromete o sistema imunológico e aumenta a vulnerabilidade a infecções parasitárias, criando um ciclo de pobreza, doença e insegurança alimentar.

Nesse contexto, estudos realizados em Angola demonstram elevada prevalência de esquistossomose e helmintíases transmitidas pelo solo, especialmente entre crianças em idade escolar. A investigação conduzida por Miguel<sup>13</sup> na província de Malanje identificou prevalências significativas dessas infecções, associadas a condições precárias de saneamento e acesso limitado à água potável. Essas doenças contribuem para anemia, déficits nutricionais e atraso no crescimento infantil, agravando a insegurança alimentar e os problemas de saúde pública<sup>13</sup>.

## AGRAVAMENTO POR ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Segundo o International Panel on Climate Change (IPCC), a mudança climática refere-se a uma alteração no estado do clima identificada por mudanças na variabilidade média das suas propriedades e que persiste por um longo período que pode ser de décadas ou mais<sup>14</sup>. As mudanças climáticas têm forte impacto em África, onde cerca de 95% da agricultura depende da chuva<sup>15</sup> e é vital para a subsistência diária, mas onde a capacidade de adaptação é baixa<sup>16,17</sup>.

Angola é altamente vulnerável aos impactos das alterações climáticas, com algumas regiões já a sofrer eventos climáticos extremos frequentes e preocupantes, tais como secas, inundações e erosão costeira<sup>18</sup>. Desastres relacionados com o clima custaram a Angola aproximadamente US\$ 1,2 bilhão entre 2005 e 2017<sup>19</sup>. De acordo com o Notre Dame Global Adaptation Index (ND-GAIN), Angola é o 140º país mais vulnerável<sup>20</sup>. As alterações climáticas afetam a agricultura de maneiras diversas, desde alterações nas temperaturas médias, precipitação e eventos climáticos extremos com grande impacto, até mudanças em pragas e doenças, alterações no dióxido de carbono atmosférico, alterações na qualidade nutricional de alguns alimentos ou mudanças na estação de cultivo<sup>21</sup>. Afetam também a produção, o acesso e a qualidade nutricional dos alimentos, levando a um aumento da insegurança alimentar, especialmente em regiões como Angola, com elevados níveis de pobreza e desigualdade social<sup>22,23</sup>. Reconhece-se que a agricultura, na produção alimentar em particular, depende fortemente do clima e das condições meteorológicas<sup>21,24</sup>. As vulnerabilidades hidrológicas são mais perceptíveis, como foi o caso da seca de 2013 que afetou 1,8 milhão de pessoas em cinco províncias do sul, expondo-as à morte e à desnutrição<sup>18,25</sup>.

Visto por outro lado, o aumento da temperatura do ar eleva a transpiração, o que resulta na diminuição da produtividade das culturas alimentares, acelera o amadu-

recimento dos frutos/sementes, aumenta o consumo de água, diminui a qualidade dos rendimentos das colheitas e favorece o desenvolvimento de pragas e doenças<sup>26</sup>.

Com o objetivo de analisar as estratégias governamentais e as respostas políticas de segurança alimentar em Angola com destaque para a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2025-2034 (Ensan II), o Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2023-2027 e os planos de fomento agropecuário sob a ótica integradora da abordagem One Health, realizaram-se análise documental de literatura científica, relatórios institucionais e documentos de políticas públicas relacionados com segurança alimentar e nutricional, alterações climáticas e sistemas alimentares em Angola.

## AGRICULTURA E SISTEMAS ALIMENTARES

O setor agrícola desempenha um papel central na segurança alimentar em Angola, empregando mais de 80% da população rural e contribuindo para cerca de 8% do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>27</sup>.

Os dados de 2023 apontam que a agricultura contribui com cerca de 14,9% do PIB de Angola e emprega a maior parte da força de trabalho do país, especialmente nas áreas rurais<sup>28</sup>.

A agricultura familiar domina o setor agrícola angolano, representando aproximadamente 91,5% das explorações agrícolas, sendo caracterizada por sistemas produtivos predominantemente de subsistência e baixa mecanização<sup>29</sup>.

## PRÁTICAS E RESPOSTAS EXISTENTES

Práticas tradicionais e escolas de campo de agricultores para o manejo sustentável da terra no sudoeste de Angola são uma estratégia para fortalecer a gestão sustentável da terra e dos recursos naturais, integrando conhecimentos ecológicos tradicionais e abordagens modernas de gestão territorial no âmbito da estrutura de Desenvolvimento Territorial Negociado Verde (Green Negotiated Territorial Development – GreeNTD). A iniciativa baseou-se em um processo participativo que envolveu autoridades locais, técnicos de extensão e comunidades pastorais, com destaque para a participação dos grupos indígenas Herero, Khoisan e Muimba, cujos sistemas tradicionais de tomada de decisão e resolução de conflitos foram incorporados às estratégias de governança territorial<sup>30</sup>.

A combinação entre capacitação técnica, aprendizagem participativa e valorização dos saberes locais contribuiu para a disseminação de práticas sustentáveis de manejo de pastagens, conservação do solo e gestão da água. Como resultado, observou-se um aumento da cobertura vegetal em mais de 13.500 hectares, o estabelecimento de 32.658

hectares de áreas de reserva comunitária, a reabilitação de 750 hectares de pastagens e a recuperação de 28 pontos de água. Paralelamente, o projeto promoveu a formação de 120 treinadores e facilitadores e beneficiou diretamente cerca de 2.800 pastores por meio da implementação de 35 Escolas de Campo Agropastoris<sup>30</sup>.

O projeto Mosap (Smallholder Agriculture Development and Commercialization Project) apoiou cerca de 179 mil pequenos agricultores, com cerca de 49% de participação feminina, e estabeleceu mais de 4 mil escolas de campo em várias províncias do país. Essas iniciativas contribuíram para aumentos significativos na produtividade agrícola e no rendimento rural<sup>31</sup>.

Resultados indicam que as explorações agrícolas participantes registaram aumentos de rendimento entre 65% e 196%, dependendo da cultura, o que demonstra o potencial dessas metodologias para melhorar a produção alimentar local e reduzir a vulnerabilidade alimentar. As *farmer field schools* são consideradas uma estratégia eficaz de difusão tecnológica e aprendizagem coletiva, especialmente em sistemas agrícolas dominados por pequenos produtores<sup>32</sup>.

Outra prática relevante identificada em Angola é a adoção de sistemas agroflorestais. A agrofloresta consiste na integração de árvores e culturas agrícolas na mesma área produtiva, proporcionando múltiplos benefícios, como a melhoria da fertilidade do solo, a redução da erosão, a diversificação de rendimentos e maior resiliência às secas. Essa ação é sustentada pela grande possibilidade de melhorar a produtividade agrícola e aumentar a resiliência dos sistemas alimentares diante das mudanças climáticas<sup>33</sup>.

Além disso, a integração de árvores agrícolas pode fornecer produtos adicionais, como frutas, madeira e biomassa energética, contribuindo para a segurança alimentar e o rendimento rural. Essas práticas são particularmente relevantes para países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) com ecossistemas tropicais vulneráveis à degradação do solo, como Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Os sistemas agroflorestais são uma estratégia eficaz para promover sistemas alimentares sustentáveis em regiões tropicais<sup>34</sup>.

Outra prática emergente em Angola é a promoção da literacia alimentar em comunidades rurais, associada a programas de desenvolvimento local. Essas iniciativas incluem educação nutricional comunitária, promoção de hortas familiares, valorização de alimentos locais e programas escolares de alimentação saudável. Está demonstrado que intervenções comunitárias voltadas à educação nutricional e ao acesso à informação alimentar podem melhorar as escolhas alimentares e contribuir para reduzir a desnutrição infantil<sup>35</sup>. Ademais, a combinação entre educação nutricional e produção alimentar local pode contribuir significativamente para melhorar a segurança alimentar em contextos de pobreza<sup>36</sup>.

A Iniciativa Mão na Mão, em parceria com o Governo de Angola, promove uma agenda transformadora que reconhece a agricultura como um pilar estratégico para o crescimento econômico sustentável, a redução da pobreza e a criação de emprego. Tem havido uma priorização na diversificação da economia por meio do desenvolvimento do setor agrícola, em alinhamento com o PDN 2023-2027. Nesse contexto, foram identificados aceleradores estratégicos destinados a potenciar os sistemas agroalimentares do país, com particular enfoque na produção de cereais básicos, como trigo, arroz, milho e soja, que representam uma parcela significativa das importações nacionais e são fundamentais para o reforço da segurança alimentar e nutricional<sup>37</sup>.

A Ensan II constitui um instrumento estratégico do Governo de Angola destinado a garantir o direito humano à alimentação adequada, promovendo um sistema alimentar sustentável, inclusivo e resiliente<sup>38</sup>. Esse documento surge como continuidade e evolução da primeira Ensan, implementada a partir de 2009, que desenvolveu um Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), permitiu reduzir significativamente a subalimentação no país de 38% para 19%<sup>39</sup>, embora persistam desafios estruturais relacionados com pobreza, vulnerabilidade nutricional e instabilidade do sistema alimentar.

A aprovação da Ensan II, por meio do Decreto Presidencial n.º 47/25<sup>40</sup>, marca um compromisso renovado do Governo de Angola. O documento fundamenta-se no PDN 2023-2027 e na Estratégia Angola 2050, visando a um sistema alimentar inclusivo que responda às necessidades das áreas urbanas e rurais, independentemente das condições socioeconômicas<sup>38</sup>.

A Ensan II estrutura-se em sete eixos estratégicos:

1. Disponibilização de alimentos saudáveis por meio de sistemas de produção e comercialização sustentáveis.
2. Melhoria do acesso aos alimentos em quantidade e qualidade.
3. Fortalecimento das intervenções essenciais de nutrição, com enfoque na janela de oportunidade dos primeiros mil dias de vida.
4. Promoção da educação alimentar, nutricional, sanitária e ambiental.
5. Investigação científica aplicada em toda a cadeia alimentar.
6. Melhoria dos padrões de consumo e segurança dos alimentos.
7. Fortalecimento da resiliência dos sistemas alimentares perante choques externos.

A governança do sistema será centrada no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consan), um órgão multissetorial responsável por coordenar as ações entre os diferentes ministérios, a sociedade civil e os parceiros internacionais. Esse modelo de gestão estende-se aos níveis local, com os Conselhos Provinciais de

Segurança Alimentar e Nutricional (Copsan), e municipais, com os Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsan), garantindo que as políticas sejam adaptadas às realidades territoriais. O enfoque das intervenções prioriza grupos vulneráveis, incluindo crianças, mulheres grávidas, pessoas idosas, pessoas vivendo com VIH e minorias étnicas, como os khoisans e Mucubais<sup>38,40</sup>. A implementação dessa estratégia é suportada pelo Plano de ação Acção de Segurança Alimentar e Nutricional (Pasan II), com um horizonte temporal de dez anos e um orçamento estimado em aproximadamente 1,1 trilhão de Kwanzas. Esse plano prevê o financiamento maioritário pelo Estado Angolano, bem como a mobilização de recursos de parceiros internacionais e do setor privado. O sucesso da Ensan II será monitorizado por indicadores de desempenho rigorosos, como a meta de reduzir a subalimentação para menos de 5% e a desnutrição crônica para menos de 9% até 2034<sup>38</sup>.

Em 2022, o Governo aprovou a estratégia de longo prazo intitulada “Angola 2050”, uma nova visão de longo prazo que almeja transformar Angola em uma economia próspera e diversificada até 2050. Essa estratégia centra-se na redução da dependência do país em relação ao petróleo, promovendo o crescimento de outros setores-chave, como a agricultura, a exploração mineira, a indústria transformadora e os serviços. Também delineia um plano abrangente para alcançar um desenvolvimento sustentável e inclusivo, posicionando Angola em um caminho para a prosperidade e resiliência até 2050 e levou à aprovação, em 2023, do PND 2023-2027, um plano de médio prazo que enfatiza a segurança alimentar, o emprego e a redução da pobreza, valoriza o capital humano e promove uma economia sustentável<sup>41</sup>.

## PLANO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL 2023-2027

O alcance da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um dos objetivos estabelecidos pelo PDN 2023-2027. Este estabelece como prioridade a erradicação da fome e da pobreza extrema, articulando essa meta com o reforço da SAN e com políticas de inclusão social. A segurança alimentar é simultaneamente enquadrada como condição de justiça social e como pilar da diversificação econômica. Também propõe o fortalecimento da agricultura familiar, a integração de pequenos produtores nas cadeias de valor, o aumento da produtividade agrícola e o reforço da resiliência das famílias rurais<sup>42</sup>.

No domínio sanitário e agropecuário, o PDN contempla medidas que convergem com uma abordagem integrada entre saúde humana, saúde animal e ambiente. Dentre estas, destacam-se o Plano Nacional de Fomento e Desenvolvimento da Pecuária, os programas de prevenção e controle de doenças e pestes, o reforço da investigação veterinária e a criação de infraestruturas laboratoriais para controle de qualidade agroalimentar<sup>42</sup>.

Em termos de sistemas alimentares, foram aprovados três programas orientadores para o aumento da produção nacional de alimentos, designados por: Plano Nacional de Fomento para Produção de Grãos (Planagrão) e Plano Nacional de Fomento e Desenvolvimento da Pecuária (Planapecuária).

O Planagrão visa promover a produção de grãos à escala comercial, a fim de fazer frente ao fornecimento irregular de grãos e fertilizantes no mercado internacional. No curto e no médio prazo, ou seja, até 2027, o Planagrão pretende reduzir a dependência das importações de trigo, arroz, soja e milho, bem como acelerar a produção e o abastecimento local, com maior predominância na região leste de Angola<sup>43</sup>.

A Planapecuária é um plano de âmbito nacional, voltado ao fomento da produção de proteína animal. Alguns dos seus objetivos consistem em aumentar os rendimentos dos produtores pecuaristas e de outros intervenientes ao longo das cadeias de valor de produção de carne, bem como aumentar a contribuição da produção pecuária nacional na satisfação das necessidades de consumo interno, nas exportações e no PIB do país. Algumas das ações para o alcance dos objetivos são um conjunto de medidas, visando: proteger o efetivo pecuário das doenças animais, incluindo as zoonoses, por meio da criação de condições de diagnóstico de doenças, tratamento e realização de campanhas de vacinação periódicas nas explorações pecuárias; incentivar a especialização de produtores ao longo da cadeia de produção pecuária; apoiar a adoção de inovações de tecnológica para o aumento sustentável da produção e produtividade<sup>44</sup>.

O Plano Nacional de Fomento das Pescas (Planapescas) é voltado ao fomento da atividade pesqueira empresarial para a produção e transformação do pescado e do sal. Para o período 2023-2027, alguns dos objetivos são: assegurar a qualidade, diversidade e disponibilidade de recursos biológicos; modernizar as infraestruturas de apoio à produção e processamento de pescado; e melhorar a rede de conservação e distribuição de pescado. O plano é coordenado pelo Ministro de estado e coordenação econômica<sup>45</sup>.

Outros documentos políticos importantes incluem a Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (NBSAP) e o Programa de Ação Nacional de Adaptação (Pana), que foram iniciados em 1998 e têm sido fundamentais nos esforços de proteção ambiental<sup>46</sup>.

A pesca tem grande relevância no país porque fornece uma das principais fontes de proteína animal para a população, contribui para emprego e rendimento de comunidades costeiras, desempenha papel importante na luta contra a fome e na promoção da saúde pública. Além disso, o país possui grande potencial pesqueiro, devido à extensa costa marítima e aos recursos aquáticos disponíveis<sup>47</sup>.

A pesca artesanal é destacada como um dos pilares do setor em Angola, pois envolve milhares de pescadores, utiliza técnicas tradicionais, abastece principalmente

mercados locais e fornece peixe a preços mais acessíveis para as famílias. Também se destaca o papel das mulheres, que atuam principalmente no processamento e na comercialização do pescado<sup>47</sup>.

No orçamento de 2025, o governo angolano destinou 105 bilhões de kwanzas (cerca de US\$ 115 milhões) para apoiar a campanha agrícola 2024/2025. Esta alocação significativa reflete o compromisso de Angola em impulsionar a produção agrícola, com enfoque no fornecimento de insumos, equipamentos e financiamento para empresas de agricultura familiar<sup>28</sup>.

O Projeto de Desenvolvimento da Agricultura Comercial de Angola (PDAC) é cofinanciado pelo Banco Mundial e pela Agência Francesa de Desenvolvimento. Esse projeto visa incentivar os empréstimos bancários para a agricultura, ajudando produtores e pequenas e médias empresas a preparar e financiar investimentos agrícolas, fornecendo assistência técnica, subsídios e garantias de crédito parcial<sup>28</sup>.

Além disso, por meio do Ministério da Agricultura e Florestas, o governo elaborou um plano de ação voltado para mais de 1 milhão de famílias agrícolas. Essa iniciativa inclui a distribuição de fertilizantes, sementes de alta qualidade e ferramentas e equipamentos agrícolas essenciais para aumentar a produtividade e a segurança alimentar<sup>28</sup>.

## FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (FADA)

Criado por meio do Decreto Presidencial n.º 233/16, de 9 de dezembro<sup>48</sup>, trata-se de uma instituição financeira de referência, de natureza não bancária, responsável pela mobilização e alocação de recursos financeiros sob a forma de crédito destinados a apoiar ações orientadas para o desenvolvimento da produção alimentar. As suas intervenções são dirigidas principalmente às explorações agrícolas familiares, cooperativas, associações, bem como às micro e pequenas empresas do setor agrícola. A instituição tem como missão financiar iniciativas que promovam o fortalecimento da agricultura familiar, abrangendo áreas como a produção alimentar, o agronegócio, o desenvolvimento de infraestruturas e a inovação tecnológica em todo o território nacional. Ao apoiar tais atividades, procura contribuir para o aumento da produção e da produtividade agrícola, estimular o crescimento econômico sustentável, promover a proteção ambiental e melhorar progressivamente as condições de vida da população<sup>49</sup>.

## PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 2025-2027

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que sucede ao Programa de Merenda Escolar (PME)<sup>50</sup>, constitui um instrumento de política pública orientado à

promoção da alimentação e nutrição no contexto escolar em Angola. O programa visa melhorar o estado nutricional das crianças, promover hábitos alimentares saudáveis e contribuir para o desenvolvimento cognitivo e o desempenho escolar. Implementado em âmbito nacional, o PNAE adota uma abordagem integrada que articula nutrição, saúde e educação, promovendo simultaneamente a participação comunitária e o fortalecimento da agricultura familiar como pilares da segurança alimentar e nutricional<sup>51</sup>.

## TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS MONETÁRIAS

Esta componente tem por objetivo conceber e implementar sistemas para um programa de transferências monetárias que vise melhorar as condições de vida das famílias pobres, por via de três modalidades: em dinheiro físico, entrega de cartão bancário com o montante ou transferência da importância monetária via telemóvel<sup>52</sup>.

O programa kwenda é um programa do governo angolano, operacionalizado pelo Fundo de Apoio Social (FAS). O país já aplicou US\$ 23 milhões, dos US\$ 420 milhões disponíveis, dos quais US\$ 320 milhões financiados pelo Banco Mundial e US\$ 100 milhões, pelo governo angolano. O kwenda apoiou 17 mil beneficiários diretos e 84 mil indiretos em iniciativas econômicas e produtivas, com enfoque na agricultura, pesca, criação animal, produção de mel, corte e costura, moto-táxi, caixas comunitárias, transformação de produtos e artesanato, segundo a vocação das famílias<sup>53</sup>.

Os vastos recursos naturais de Angola e o potencial agrícola inexplorado apresentam uma oportunidade para a nação emergir como um produtor de alimentos autossuficiente e um contribuinte significativo para a segurança alimentar em toda a África, tendo 35 milhões de hectares de terras aráveis<sup>54</sup>.

## ANÁLISE E DISCUSSÃO

A abordagem One Health reconhece a interdependência entre saúde humana, saúde animal e saúde ambiental, defendendo respostas integradas para desafios complexos relacionados com segurança alimentar, zoonoses, sustentabilidade ambiental e alterações climáticas.

A Ensan II apresenta elementos que se aproximam dessa perspectiva, nomeadamente ao promover sistemas alimentares sustentáveis, reforçar a resiliência diante das alterações climáticas e integrar políticas de nutrição, agricultura e proteção social. Contudo, o documento não adota explicitamente o enquadramento conceptual One Health, nem estabelece mecanismos institucionais claros de articulação entre os setores de saúde humana, saúde animal e ambiente.

Dentre as principais limitações, destaca-se a abordagem ainda restrita da interface entre saúde humana e saúde animal, especialmente no que se refere a riscos sanitários associados à produção pecuária, zoonoses alimentares e segurança sanitária na cadeia de produção de alimentos. Além disso, apesar do reconhecimento dos impactos da alteração climática na segurança alimentar, as estratégias exploram, de forma limitada, os mecanismos ecológicos e ambientais que influenciam a sustentabilidade dos sistemas alimentares.

Assim, embora haja um avanço importante na política de segurança alimentar em Angola, a incorporação explícita da abordagem One Health poderia reforçar a capacidade de estratégias para responder, de forma mais integrada, aos desafios sanitários, ambientais e alimentares emergentes. Além disso, a cooperação internacional tem sido considerada um mecanismo importante para fortalecer a capacidade agrícola do país. Nesse contexto, a colaboração entre Angola e parceiros internacionais, como China e Brasil, tem buscado promover modernização agrícola, desenvolvimento de infraestrutura rural e aumento da produção alimentar.

## CONCLUSÃO

Angola apresenta um quadro paradoxal: detém um vasto potencial agrícola, com 35 milhões de hectares aráveis, mas enfrenta níveis de fome considerados graves e uma prevalência de desnutrição crônica infantil que pode chegar a 47% em certas regiões. Este estudo demonstra que as respostas institucionais, embora robustas no desenho (Ensan II, Planagrão, Planapecuária, entre outros), tendem a operar em silos setoriais.

A SAN em Angola não é apenas um desafio de produção agrícola, mas, sobretudo, um problema de saúde pública exacerbado pela crise climática e pela precariedade sanitária. A integração da abordagem One Health é o caminho crítico para harmonizar a produtividade econômica com a sustentabilidade ambiental e a segurança sanitária. O fortalecimento da governação multissetorial é recomendável para garantir que o direito à alimentação adequada seja indissociável da proteção dos ecossistemas e da vigilância sanitária integrada, assegurando que o desenvolvimento, até 2050, seja, de fato, resiliente e inclusivo.

A integração da abordagem One Health na implementação da Ensan II e do PDN 2023-2027 é imperativa para mitigar os impactos das mudanças climáticas, que já custaram ao país US\$ 1,2 bilhão. A segurança alimentar resiliente exige do Consan um papel técnico-científico na vigilância de zoonoses e na proteção da biodiversidade. Por meio de uma governação multissetorial que harmonize a produção agropecuária com a sustentabilidade ambiental, será possível erradicar a fome e garantir a justiça social prevista na Estratégia Angola 2050.

## Referências

1. The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. 2022 Jul 6. doi:10.4060/cc0639en
2. Willett W, Rockström J, Loken B, Springmann M, Lang T, Vermeulen S, et al. Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*. 2019 Feb 2;393(10170):447–92. doi:10.1016/S0140-6736(18)31788-4 PubMed PMID: 30660336.
3. Otekunrin OA. Assessing the Prevalence and Severity of Global Hunger and Food Insecurity: Recent Dynamics and Sub-Saharan Africa’s Burden. *Sustainability* 2024, Vol 16. 2024 Jun 6;16(12). doi:10.3390/su16124877
4. Alimentação - Nações Unidas - ONU Portugal. [cited 2026 Feb 19]. Available from: <https://unric.org/pt/alimentacao/>
5. Angola - Global Hunger Index (GHI) - peer-reviewed annual publication designed to comprehensively measure and track hunger at the global, regional, and country levels. [cited 2026 Mar 11]. Available from: <https://www.globalhungerindex.org/angola.html>
6. Global Innovation Index 2024 - GII 2024 Economy profiles. [cited 2026 Mar 11]. Available from: <https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/en/gii-2024-economy-profiles.html>
7. Nations U. Specific country data. Human Development Reports.
8. Angola. Instituto Nacional de Estatística. Índice de Pobreza Multidimensional de Angola. Luanda: INE; 2020.
9. World Bank Group - International Development, Poverty and Sustainability. [cited 2026 Mar 11]. Available from: <https://www.worldbank.org/ext/en/home>
10. Quintas E. Resultados definitivos recenseamento geral da população e habitação RGPH-2024. Available from: <https://www.ine.gov.ao>
11. Relatório sobre escala de experiência de insegurança alimentar (FIES) 2020-2023. [cited 2026 Feb 19]. Available from: <https://ww.ine.gov.ao>
12. Carbone AS, Roscioli F, Mazziotta M. Urban household food insecurity and pediatric malnutrition: evidence from the Divina Providencia Hospital in Luanda, Angola. *Front Public Health*. 2025 Sep 17;13:1604713. doi:10.3389/fpubh.2025.1604713 PubMed PMID: 41063937.
13. Miguel A. Prevalência da Schistosomíase e Helmintíases transmitidas pelo solo, em crianças em idade escolar, na província de Malanje, Angola. 2021 [cited 2026 Mar 13]. Available from: <http://hdl.handle.net/10362/124063>

14. Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Mudança do Clima 2023: Relatório Síntese. doi:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001
15. Nhemachena C, Nhamo L, Matchaya G, Nhemachena CR, Muchara B, Karuaihe ST, et al. Climate Change Impacts on Water and Agriculture Sectors in Southern Africa: Threats and Opportunities for Sustainable Development. *Water* 2020, Vol 12,. 2020 Sep 23;12(10):1–17. doi:10.3390/w12102673
16. Forkuor G, Amponsah W, Oteng-Darko P, Osei G. Safeguarding food security through large-scale adoption of agricultural production technologies: The case of greenhouse farming in Ghana. *Clean Eng Technol.* 2022 Feb 1;6(3):100384. doi:10.1016/j.clet.2021.100384
17. Cudjoe GP, Antwi-Agyei P, Gyampoh BA. The Effect of Climate Variability on Maize Production in the Ejura-Sekyedumase Municipality, Ghana. *Climate* 2021, Vol 9,. 2021 Sep 25;9(10). doi:10.3390/cli9100145
18. World Bank Group. Angola: Country Climate and Development Report. Washington, DC: World Bank; 2023.
19. Correia CDNC, Amraoui M, Santos JCA. Impacts of Climate Change on agriculture in Angola: analysis of agroclimatic and bioclimatic indicators. 2024. Available from: <https://www.preprints.org/manuscript/202403.0723/v1> doi:10.20944/preprints202403.0723.v1
20. Rankings // Notre Dame Global Adaptation Initiative // University of Notre Dame. [cited 2026 Mar 9]. Available from: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>
21. Mpandeli S, Nhamo L, Moeletsi M, Masupha T, Magidi J, Tshikolomo K, et al. Assessing climate change and adaptive capacity at local scale using observed and remotely sensed data. *Weather Clim Extrem.* 2019 Dec 1;26(4):100240. doi:10.1016/j.wace.2019.100240
22. Alpino T de MA, Mazoto ML, de Barros DC, de Freitas CM. The impacts of climate change on Food and Nutritional Security: a literature review. *Cien Saude Colet.* 2022;27(1):273–86. doi: 10.1590/1413-81232022271.05972020 PubMed PMID: 35043907.
23. Thompson B, Cohen MJ. The impact of climate change and bioenergy on nutrition. *The Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition.* Springer Netherlands; 2012. 1–120 p. doi:10.1007/978-94-007-0110-6
24. Bandara JS, Cai Y. The impact of climate change on food crop productivity, food prices and food security in South Asia. *Econ Anal Policy.* 2014 Oct 1;44(4):451–65. doi:10.1016/j.eap.2014.09.005
25. A seca no sudoeste de Angola agrava a fome | Programa Mundial de Alimentos. [cited 2026 Mar 11]. Available from: <https://www.wfp.org/news/drought-south-western-angola-drives-severe->

[hunger?utm\\_source=chatgpt.com](#)

26. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. doi:10.1088/1755-1315/1016/1/012038

27. Food Insecurity is an urgent issue in the country, acknowledges Government - Ver Angola - Daily, the best of Angola. [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://www.verangola.net/va/en/022025/Society/43520/Food-insecurity-is-an-urgent-issue-in-the-country-acknowledges-Government.htm?utm>

28. Angola Agricultura: Rumo à Autossuficiência Alimentar até 2027. [cited 2026 Mar 11]. Available from: <https://pt.editorialge.com/angola-agricultura-autossuficiencia-alimentar/>

29. Agricultura familiar lidera produção em Angola com 91,5% das explorações - Forbes África Lusofona. [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://forbesafricalusofona.com/agricultura-familiar-lidera-producao-em-angola-com-915-das-exploracoes/>

30. Traditional practices and farmer field schools for improved land management in Southwestern Angola. [cited 2026 Mar 13]. Available from: <https://www.fao.org/gef/knowledge/knowledge-detail/traditional-practices-and-farmer-field-schools-for-improved-land-management-in-southwestern-angola/en>

31. Enhancing Food Security and Income for Smallholder Farmers in Angola. [cited 2026 Mar 13]. Available from: <https://www.worldbank.org/en/results/2024/03/01/enhancing-food-security-and-income-for-smallholder-farmers-in-afe-angola>

32. Okoth J, Braun A, Delve R, Khamaala H, Khisa G, Thomas J. The emergence of Farmer Field Schools Networks in Eastern Africa.

33. Eliseu EE, Lima TM, Gaspar PD. Sustainable Development Strategies and Good Agricultural Practices for Enhancing Agricultural Productivity: Insights and Applicability in Developing Contexts—The Case of Angola. Sustainability (Switzerland). 2024 Nov 1;16(22). doi:10.3390/SU16229878/S1

34. Garrity DP. Agroforestry and the achievement of the Millennium Development Goals. 2004;5–17. doi:10.1007/978-94-017-2424-1\_1

35. Campos S, Andrade J, Santos E, Figueiredo I, Martins V, Matos E, et al. Promoting Local Development and Food Literacy in a Rural Angolan Community. Nutrients 2025, Vol 17,. 2025 Aug 27;17(17). doi:10.3390/NU17172788 PubMed PMID: 40944178.

36. Ruel MT, Quisumbing AR, Balagamwala M. Nutrition-sensitive agriculture: What have we learned so far? Glob Food Sec. 2018 Jun 1;17:128–53. doi:10.1016/J.GFS.2018.01.002

37. Angola. [cited 2026 Mar 15]. Available from: <https://www.fao.org/hand-in-hand/previous-editions/>

[tions/hih-investment-forum-2025/angola/en](https://www.fada.gov.ao/pt/planagrao/)

38. Estratégia de Segurança Alimentar em Angola | PDF | Angola | Obesidade. [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://pt.scribd.com/presentation/883767623/1-Apresentacao-Seg-Estrat-Seg-Alimentar-ENSAN-II-POWER-POINT-2024-10-12-2024-1-1>
39. Luanda. República de Angola: Estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional. 2009.
40. Angola. Presidente da República. Decreto Presidencial n.º 47/25, de 18 de Fevereiro. Diário da República, I Série, n.º 32. Luanda: Imprensa Nacional; 2025. p. 11009-10.
41. Angola. Conselho de Ministros. Estratégia de Longo Prazo Angola 2050. Luanda: Governo de Angola; 2023.
42. Angola. Ministério da Economia e Planeamento. Plano de Desenvolvimento Nacional 2023-2027. Luanda: MEP; 2023.
43. Planagrão - InvestinAngola. [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://www.investinangola.ao/pt/planagrao/>
44. Angola. Ministério da Economia e Planeamento. PLANAPECUÁRIA: Plano Nacional de Fomento e de Desenvolvimento da Pecuária. Luanda: MEP;2023.
45. Plano Nacional de Fomento das Pescas | PDF | Pesca | Aquicultura. [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://pt.scribd.com/document/918905392/PLANAPESCCAS-Plano-Nacional-de-Fomento-das-Pescas-Apresentacao-PT-1-compressed>
46. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Quadro de Programação para Angola 2024-2028. Luanda: FAO; 2024.
47. Teixeira AESAS. A Produção Pesqueira e a sua Importância para a Segurança Alimentar em Angola [dissertação]. Lisboa: ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa; 2025.
48. Decreto Presidencial n.º 233/16 - Estatuto Orgânico do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Agrário. [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://www.angolex.com/paginas/decreto-presidencial/estatuto-organico-do-fundo-nacional-do-desenvolvimento-agrario-233a-16a.html>
49. Produtos – FADA. [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://www.fada.gov.ao/produtos/>
50. Decreto Presidencial N o 138 13 de 24 de Setembro Presidente Da Republica Lex Ao | PDF. [cited 2026 Mar 15]. Available from: <https://pt.scribd.com/document/928507145/Decreto-Pre-sidencial-n-o-138-13-de-24-de-Setembro-Presidente-Da-Republica-Lex-Ao>
51. Presidente da República Decreto Presidencial nº 83/25 de 15 de Abril.
52. KWENDA – FAS. [cited 2026 Mar 15]. Available from: <https://fasangola.com/kwenda/>

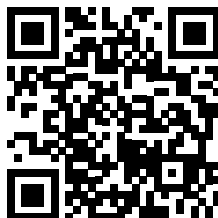
53. Programa Kwenda Estendido Até 2025 - Portal - [masfamu.gov.ao](https://masfamu.gov.ao) [cited 2026 Mar 15]. Available from: <https://masfamu.gov.ao/web/noticias/programa-kwenda-estendido-at%C3%A9-2025>
54. Leao I, Shetty S. Para uma melhor segurança alimentar e hídrica: O potencial de Angola como futura potência agrícola na África. Africa Can End Poverty. 2022 [cited 2026 Mar 15]. Available from: <https://blogs.worldbank.org/pt/africacan/para-uma-melhor-seguranca-alimentar-e-hidrica-o-potencial-de-angola-como-futura-potencia>.

### **Conflito de Interesse:**

Declaro não existirem quaisquer relações financeiras, pessoais ou profissionais que possam ser percebidas como potenciais conflitos de interesses em relação à investigação, análise e redação deste artigo.

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação  
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de  
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

[www.conass.org.br/biblioteca](http://www.conass.org.br/biblioteca)



---

# POLÍTICAS INTEGRADAS PARA COMBATER A FOME E AS DESIGUALDADES NUTRICIONAIS NA CPLP, NA PERSPECTIVA DE CABO VERDE

---

*Integrated policies to fight hunger and nutritional inequalities in the CPLP, in the view of Cape Verde*

*Politiques intégrées de lutte contre la faim et les inégalités nutritionnelles au sein de la CPLP, du point de vue du Cap-Vert*

*Políticas integradas para combatir el hambre y las desigualdades nutricionales en la CPLP, desde la perspectiva de Cabo Verde*

**Delisa Soraia Monteiro Vera-Cruz Martins\***

---

\* Nutricionista. Mestre em Saúde Pública e Desenvolvimento. Doutoranda em Saúde Internacional. <https://orcid.org/0000-0003-1337-3300> - Unidade de Ensino e Investigação de Saúde Pública Global; Global Health and Tropical Medicine (GHTM); Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT); Universidade Nova de Lisboa, Lisboa 1349-008, Portugal. Autor correspondente: [delisasmartins@gmail.com](mailto:delisasmartins@gmail.com), contato: +351 929219545

## Resumo

**Introdução:** A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) constitui um desafio global persistente, agravado pela estagnação da subalimentação desde 2019 e pelas elevadas prevalências de insegurança alimentar, sobretudo em África, onde se projeta que, em 2030, a maioria das pessoas subnutridas permanecerá concentrada. No contexto da Comunidade dos Países de Língua oficial Portuguesa (CPLP), verificam-se avanços institucionais, mas persistem lacunas na implementação plena do Direito Humano à Alimentação Adequada. Cabo Verde apresenta um quadro normativo sólido, embora condicionado pela insularidade, escassez de terras aráveis e forte dependência de importações. **Objetivos:** Analisar de forma integrada os principais indicadores, políticas públicas, enquadramentos institucionais e instrumentos legais relacionados à SAN nos Estados-Membros da CPLP, com ênfase em Cabo Verde, identificando avanços, desafios e determinantes estruturais da fome e das desigualdades nutricionais. **Materiais e Métodos:** Utilizou-se uma revisão rápida da literatura, reunindo documentos legais, relatórios oficiais, dados estatísticos nacionais e internacionais e publicações de referência sobre SAN, sistemas alimentares e políticas públicas, articulando informações normativas e dados quantitativos. **Resultados:** Cabo Verde encontra-se na segunda fase da transição demográfica e enfrenta um duplo fardo nutricional: avanços notáveis na redução da desnutrição infantil coexistem com o aumento das doenças crônicas não transmissíveis. O país apresenta indicadores favoráveis quando comparado com outros Estados africanos da CPLP, destacando valores reduzidos de *stunting* (5,3%) e *wasting* (2,4%). Contudo, persistem desafios, como obesidade adulta (15,8%) e anemia em mulheres (40,6%). O quadro institucional inclui legislação estruturante sobre o direito humano à alimentação adequada, alimentação escolar, inocuidade alimentar e Bancos de Leite Humano, complementado por estratégias multissetoriais, como o segundo Plano Estratégico de Desenvolvimento Sanitário (PEDS II), a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Ensan) e o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que integram saúde, educação, agricultura e proteção social. No plano regional, a Estratégia de Segurança Alimentar da CPLP (Esan-CPLP) e o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Consan-CPLP) fortalecem a cooperação e convergência entre políticas. **Conclusão:** Cabo Verde apresenta avanços significativos no fortalecimento da SAN, com benefícios visíveis na redução da desnutrição infantil e no reforço da proteção social. Apesar disso, desafios persistem, especialmente a transição nutricional acelerada, a dependência alimentar externa e o elevado custo de dietas saudáveis, sendo a articulação regional uma oportunidade para consolidar capacidades e acelerar o progresso rumo aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

**Palavras-chave:** segurança alimentar; insegurança alimentar; desenvolvimento sustentável; anemia; fome; segurança sanitária dos alimentos; distúrbios de crescimento; desnutrição.

## Abstract

**Introduction:** Food and nutritional security remain a persistent global challenge, exacerbated by the stagnation of undernourishment since 2019 and high rates of food insecurity, particularly in Africa, where it is projected that the majority of undernourished people will remain concentrated by 2030. Within the Community of Portuguese-speaking Countries (CPLP), institutional progress has been made, but gaps remain in the full implementation of the Human Right to Adequate Food. Cape Verde has a solid regulatory framework, although this is constrained by its insularity, scarcity of arable land and heavy reliance on imports. **Objectives:** To conduct a comprehensive analysis of the key indicators, public policies, institutional frameworks, and legal instruments relating to food security in the Member States of the CPLP, with a focus on Cape Verde, identifying progress, challenges and the structural determinants of hunger and nutritional inequalities. **Materials and Methods:** A rapid review of the literature was conducted, bringing together legal documents, official reports, national and international statistical data, and key publications on food security, food systems, and public policy, thereby combining policy information with quantitative data. **Results:** Cape Verde is in the second phase of demographic transition and faces a double burden of malnutrition: notable progress in reducing child malnutrition coexists with a rise in chronic non-communicable diseases. The country shows favorable indicators when compared with other African states in the CPLP, with low rates of stunting (5.3%) and wasting (2.4%). However, challenges remain, such as adult obesity (15.8%) and anaemia in women (40.6%). The institutional framework includes enabling legislation on the human right to adequate food, school feeding, food safety and Human Milk Banks, complemented by multisectoral strategies such as the second Strategic Plan for Health Development (PEDS II), the National Food and Nutrition Security Strategy (Ensan) and the National Food and Nutrition Plan (PNAN), which integrate health, education, agriculture and social protection. At regional level, the CPLP Food Security Strategy (Esan-CPLP) and the CPLP Council for Food and Nutritional Security (Consan-CPLP) strengthen cooperation and convergence between policies. **Conclusion:** Cape Verde has made noteworthy progress in strengthening food security, with visible benefits in reducing child malnutrition and strengthening social protection. Nevertheless, challenges remain, particularly the rapid nutritional transition, external food dependency, and the high cost of healthy diets;

regional coordination offers an opportunity to consolidate capacities and accelerate progress towards the Sustainable Development Goals.

**Keywords:** food security; food insecurity; sustainable development; anaemia; hunger; food safety; growth disorders; malnutrition.

## Résumé

**Introduction:** La sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) constitue un défi mondial persistant, aggravé par la stagnation de la sous-alimentation depuis 2019 et par les taux élevés d'insécurité alimentaire, notamment en Afrique, où l'on prévoit qu'en 2030, la majorité des personnes sous-alimentées resteront concentrées. Dans le contexte de la Communauté des pays de langue officielle portugaise (CPLP), des progrès institutionnels ont été réalisés, mais des lacunes persistent dans la mise en œuvre pleine et entière du droit humain à une alimentation adéquate. Le Cap-Vert dispose d'un cadre normatif solide, bien que conditionné par son insularité, la rareté des terres arables et une forte dépendance vis-à-vis des importations. **Objectifs:** Analyser de manière intégrée les principaux indicateurs, les politiques publiques, les cadres institutionnels et les instruments juridiques liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition dans les États membres de la CPLP, en mettant l'accent sur le Cap-Vert, afin d'identifier les progrès, les défis et les déterminants structurels de la faim et des inégalités nutritionnelles. **Matériaux et méthodes:** Une revue rapide de la littérature a été réalisée, rassemblant des textes juridiques, des rapports officiels, des données statistiques nationales et internationales ainsi que des publications de référence sur la sécurité alimentaire, les systèmes alimentaires et les politiques publiques, en articulant les informations normatives et les données quantitatives. **Résultats:** Le Cap-Vert se trouve dans la deuxième phase de la transition démographique et est confronté à un double fardeau nutritionnel : des progrès notables dans la réduction de la malnutrition infantile coexistent avec une augmentation des maladies chroniques non transmissibles. Le pays présente des indicateurs favorables par rapport aux autres États africains de la CPLP, avec notamment des taux réduits de retard de croissance (5,3 %) et d'émaciation (2,4 %). Cependant, des défis persistent, tels que l'obésité chez les adultes (15,8 %) et l'anémie chez les femmes (40,6 %). Le cadre institutionnel comprend une législation-cadre sur le droit humain à une alimentation adéquate, l'alimentation scolaire, la sécurité alimentaire et les banques de lait maternel, complétée par des stratégies multi-sectorielles, telles que le deuxième Plan stratégique de développement sanitaire (PEDS II), la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Ensan) et le Plan national d'alimentation et de nutrition (PNAN), qui intègrent la santé, l'éducation, l'agriculture et

la protection sociale. Au niveau régional, la Stratégie de sécurité alimentaire de la CPLP (Esan-CPLP) et le Conseil de sécurité alimentaire et nutritionnelle de la CPLP (Consan-CPLP) renforcent la coopération et la convergence entre les politiques. **Conclusion:** Le Cap-Vert a réalisé des progrès significatifs dans le renforcement de la sécurité alimentaire et de la nutrition, avec des résultats tangibles en matière de réduction de la malnutrition infantile et de renforcement de la protection sociale. Malgré cela, des défis persistent, notamment la transition nutritionnelle accélérée, la dépendance alimentaire vis-à-vis de l'étranger et le coût élevé d'une alimentation saine ; la coordination régionale offre ainsi une opportunité de consolider les capacités et d'accélérer les progrès vers la réalisation des objectifs de développement durable.

**Mots-clés:** securite alimentaire; insécurité alimentaire; développement durable; anémie; faim; sécurité sanitaire des aliments; troubles de la croissance; malnutrition.

## Resumen

**Introducción:** La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) constituye un desafío mundial persistente, agravado por el estancamiento de la desnutrición desde 2019 y por las elevadas tasas de inseguridad alimentaria, sobre todo en África, donde se prevé que, en 2030, seguirá concentrándose la mayoría de las personas desnutridas. En el contexto de la Comunidad de Países de Lengua Oficial Portuguesa (CPLP), se observan avances institucionales, pero persisten las deficiencias en la plena aplicación del derecho humano a una alimentación adecuada. Cabo Verde cuenta con un marco normativo sólido, aunque condicionado por la insularidad, la escasez de tierras cultivables y la fuerte dependencia de las importaciones. **Objetivos:** Analizar de manera integral los principales indicadores, políticas públicas, marcos institucionales e instrumentos jurídicos relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en los Estados miembros de la CPLP, con especial atención a Cabo Verde, identificando los avances, los retos y los factores estructurales determinantes del hambre y las desigualdades nutricionales. **Materiales y métodos:** Se llevó a cabo una revisión rápida de la bibliografía, en la que se recopilieron documentos legales, informes oficiales, datos estadísticos nacionales e internacionales y publicaciones de referencia sobre la seguridad alimentaria y nutricional, los sistemas alimentarios y las políticas públicas, combinando información normativa y datos cuantitativos. **Resultados:** Cabo Verde se encuentra en la segunda fase de la transición demográfica y se enfrenta a una doble carga nutricional: los notables avances en la reducción de la desnutrición infantil coexisten con el aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles. El país presenta indicadores favorables en comparación con otros Estados africanos de la CPLP,

destacando las bajas tasas de retraso en el crecimiento (5,3 %) y emaciación (2,4 %). Sin embargo, persisten retos como la obesidad en adultos (15,8 %) y la anemia en las mujeres (40,6 %). El marco institucional incluye legislación estructural sobre el derecho humano a una alimentación adecuada, la alimentación escolar, la inocuidad alimentaria y los bancos de leche materna, complementada por estrategias multisectoriales, como el segundo Plan Estratégico de Desarrollo Sanitario (PEDS II), la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ensan) y el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), que integran salud, educación, agricultura y protección social. A nivel regional, la Estrategia de Seguridad Alimentaria de la CPLP (Esan-CPLP) y el Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CPLP (Consan-CPLP) refuerzan la cooperación y la convergencia entre políticas. **Conclusión:** Cabo Verde ha logrado avances significativos en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición, con beneficios visibles en la reducción de la desnutrición infantil y el refuerzo de la protección social. A pesar de ello, persisten los retos, especialmente la rápida transición nutricional, la dependencia alimentaria externa y el elevado coste de las dietas saludables, por lo que la cooperación regional supone una oportunidad para consolidar capacidades y acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**Palabras clave:** seguridad alimentaria; inseguridad alimentaria; desarrollo sostenible; anemia; hambre; seguridad de los alimentos; trastornos del crecimiento; desnutrición.

## INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) constitui um desafio central para a Agenda 2030, exigindo respostas integradas que enfrentem simultaneamente a fome, todas as formas de má nutrição e as desigualdades que condicionam o acesso a dietas saudáveis<sup>1</sup>. A evidência global recente mostra estagnação dos níveis de subalimentação desde 2019 e prevalências persistentemente elevadas de insegurança alimentar moderada ou severa, com maior incidência entre populações rurais e mulheres, o que compromete o progresso nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>1</sup>. Em 2024, a fome manteve-se acima dos níveis pré-pandemia, e a proporção de pessoas incapazes de adquirir uma dieta saudável permaneceu elevada, apesar de melhorias regionais pontuais, reforçando a necessidade de intervenções multissetoriais e de financiamento adequado e coordenado<sup>1</sup>. Em 2024, o *The State of Food Security and Nutrition in the World* indicou que cerca de 1 em cada 5 pessoas em África enfrentou a fome<sup>1</sup>. A atualização do mesmo relatório, em 2025, sinalizou uma pequena redução da fome e da insegurança alimentar

em nível mundial, todavia, projeta-se que, em 2030, a maioria das pessoas cronicamente subalimentadas continuará concentrada em África, evidenciando assimetrias regionais que exigem adaptações contextuais de políticas e programas<sup>2</sup>.

No espaço da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a institucionalização da SAN avançou com a Estratégia Regional de SAN (Estratégia de Segurança Alimentar da CPLP – ESANCPLP) e com a adoção, pelos Estados-Membros, de marcos legais e programáticos, embora persistam fragilidades na consagração explícita do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e na coerência intersetorial das políticas nacionais<sup>3,4</sup>. Entre os nove países, Brasil e Cabo Verde destacam-se por instrumentos normativos mais robustos – no caso caboverdiano, com a Lei n.º 37/IX/2018, de 16 de agosto de 2018, que estabelece princípios, normas e procedimentos para o reconhecimento e o exercício efetivo do DHAA e as bases da política de SAN – ao passo que outros Estados-Membros mantêm dispositivos setoriais ou estratégias sem força de lei equivalente<sup>4</sup>.

Em termos de enquadramento histórico-institucional, Cabo Verde estruturou, em 1996, uma arquitetura pública para monitorização e aconselhamento governamental em SAN, com a criação da Comissão Nacional para a Segurança Alimentar (CNASA). Este órgão intersetorial foi mandatado para recolher, analisar e difundir informação, bem como para apoiar decisões em contextos de risco<sup>5</sup>. A CNASA substituiu a anterior Comissão Nacional de Acompanhamento e Avaliação da Situação Alimentar e Agrícola no país. Ao longo do tempo, o quadro institucional de SAN foi sendo ajustado, destacando-se a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) enquanto órgão consultivo para matérias de SAN, com funções de articulação, aconselhamento e acompanhamento das políticas. O CNSAN é complementado pelas agências de regulação, como a Agência de Regulação e Supervisão dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares (Arfa), substituída pela Entidade Reguladora Independente da Saúde (ERIS), e a Agência Nacional de Segurança Alimentar (Ansa), bem como o Instituto de Gestão da Qualidade e outras instâncias de concertação intersetorial, que asseguram a coordenação técnica e regulatória ao longo da cadeia alimentar. No que diz respeito às instituições não governamentais e organizações da sociedade civil, várias, atuam direta ou indiretamente, no domínio da SAN, intervindo na promoção de atividades geradoras de rendimento, na concessão de crédito, no estímulo à agricultura, na nutrição e no desenvolvimento comunitário, reforçando a participação social e a eficácia das políticas públicas no território<sup>6</sup>.

Cabo Verde enfrenta constrangimentos estruturais, insularidade, escassez de terras aráveis e elevada dependência de importações, que tornam a SAN especialmente sensível a choques de preços, custos logísticos e variações climáticas<sup>7</sup>. A literatura sobre o país documenta que, perante adversidades agroclimáticas e volatilidade de preços internacio-

nais, agregados rurais adotam estratégias de resiliência, como diversificação de fontes de rendimento, autoconsumo e mobilização de remessas, embora a produção agropecuária represente parcela limitada do rendimento total familiar<sup>8</sup>. Análises de políticas recentes indicam, por um lado, a convergência progressiva entre “*food safety*” e “*food security*” no arcabouço nacional e, por outro, a necessidade de fortalecer a sustentabilidade agrícola, a participação social e a coordenação interinstitucional para consolidar resultados<sup>9</sup>.

No plano global, a escalada de preços dos alimentos, entre 2021 e 2023, deteriorou o poder de compra, afetando de forma desproporcional países de baixo rendimento e ampliando riscos de má nutrição, incluindo o aumento do desperdício ponderal infantil, sobretudo quando a inflação alimentar superou a inflação geral e os salários reais não acompanharam<sup>2</sup>. Entre 2024 e 2025, apesar de alguma moderação, a inflação alimentar continuou a pressionar a acessibilidade a dietas saudáveis; alimentos densos em nutrientes mantiveram-se, em média, mais caros por quilocaloria do que básicos amiláceos, penalizando a diversidade alimentar das famílias mais pobres. Nesse contexto, combinações de políticas fiscais, monetárias e comerciais, articuladas com proteção social, estabilização macroeconômica e melhoria do funcionamento dos mercados, apoiadas por sistemas de informação de alta qualidade, mostraram-se determinantes para mitigar choques e acelerar a recuperação<sup>2</sup>.

A comparação de políticas na CPLP revela avanços e assimetrias: alguns países dispõem de políticas integradas de alimentação escolar e educação alimentar e nutricional, mecanismos de compras públicas à agricultura familiar e programas de transferência de renda, enquanto outros exibem lacunas que limitam o impacto sobre o DHAA e a SAN<sup>4</sup>. Em Cabo Verde, o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE) contempla educação nutricional, vigilância do estado nutricional e, quando exequível, contratação de fornecedores locais, promovendo encadeamentos produtivos e dietas mais saudáveis em ambiente escolar<sup>4</sup>. De forma complementar, o Escritório da Organização Mundial da Saúde (OMS) em Cabo Verde prioriza o reforço do sistema de saúde, a mitigação das doenças não transmissíveis e a modernização digital como vetores para enfrentar determinantes estruturais da má nutrição e ampliar a resiliência do sistema sanitário, com impactos esperados sobre a SAN<sup>7</sup>.

Os principais indicadores que medem a SAN descritos no *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025* são: i) prevalência de subnutrição; ii) insegurança alimentar moderada ou grave, iii) custo de uma dieta saudável; iv) proporção da população incapaz de pagar essa dieta; v) prevalência de *stunting*; vi) prevalência de *wasting*; vii) excesso de peso infantil; viii) anemia em mulheres em idade reprodutiva, de 15 a 49 anos<sup>2</sup>.

A governança da SAN se beneficia de marcos regionais e nacionais que clarificam

papéis, institucionalizam a participação social e alinham instrumentos (planos, sistemas de informação, mecanismos de resposta a emergências), condição necessária para converter o direito em provisão efetiva, reduzir desigualdades e sustentar a transformação dos sistemas alimentares<sup>3,4</sup>. O percurso cabo-verdiano, desde a criação da CNASA até a lei do DHAA/SAN e as políticas setoriais associadas, oferece uma perspectiva útil sobre a forma como os pequenos Estados insulares podem alinhar políticas de saúde, educação, proteção social e agricultura (incluindo ligações com a diáspora e o turismo) para aumentar a resiliência e a equidade nutricional<sup>4,5,7</sup>.

## CONTEXTUALIZAÇÃO GEOGRÁFICA, DEMOGRÁFICA E ECONÔMICA

A República de Cabo Verde, também conhecida como Cabo Verde, é um Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento (Peid). Alcançou independência de Portugal em 1975, considerada uma democracia multipartidária bem estabelecida e politicamente estável. Em África, Cabo Verde está em quarto lugar pela boa governação e em terceiro pela liberdade de imprensa. Sua língua oficial é o Português<sup>7</sup>, e foi recentemente reclassificado pelo Banco Mundial como país de rendimento médio-alto<sup>10</sup>, tendo sido reajustado desse estatuto de país de rendimento médio-baixo, que ocupava desde 2007, ano em que saiu da lista dos países menos desenvolvidos das Nações Unidas, deixando de ser considerado prioritário para a ajuda pública ao desenvolvimento<sup>6</sup>. Entre 2016 e 2019, o país cresceu de forma estável, com uma taxa média de 3,5% ao ano, e um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de US\$ 3.435 em 2019. Após a contração de 19% em 2020, recuperou-se em 2023 impulsionado pelo turismo (que representa 25% do PIB), apesar de limitações estruturais, como pequena dimensão, isolamento geográfico, mercado interno reduzido e elevados custos de transporte interilhas<sup>7</sup>.

É, portanto, um arquipélago localizado a 550 km da costa noroeste africana com uma superfície total de 4.033 km<sup>2</sup>. O território é composto por 10 ilhas (9 habitadas), distribuídas em duas regiões<sup>11</sup>:

- Barlavento (norte): Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal e Boa Vista.
- Sotavento (sul): Santiago, Maio, Fogo e Brava.

A ilha de Santiago é a maior, representando cerca de 24,6% do território nacional<sup>12</sup>. Segundo as projeções de 2010-2030 do Instituto Nacional de Estatística (INE) de Cabo Verde<sup>13</sup>, o país tem uma população majoritariamente jovem, com idade média de 30,1 anos, estimada em 2022 de 569.509, com uma taxa de crescimento da população de

1,1% e densidade da população de 121,8 habitantes/km<sup>2</sup>.<sup>14</sup>.

O relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025* reforça a pertinência deste estudo, uma vez que, apesar dos sinais de melhoria global desde 2022, a África concentra 60% da projeção de indivíduos subnutridos em 2030, e 2,6 bilhões de pessoas não tinham capacidade financeira para adquirir uma dieta saudável em 2024 (31,9% em nível mundial; 66,6% em África), pelo que são necessários um apoio social adequado, uma governação multissetorial e ambientes alimentares saudáveis<sup>2</sup>.

## OBJETIVO

Analisar de forma integrada os principais indicadores, políticas públicas, enquadramentos institucionais e instrumentos legais relacionados à SAN nos Estados-Membros da CPLP, com especial enfoque em Cabo Verde, identificando avanços, desafios e determinantes estruturais da fome e das desigualdades nutricionais, de modo a contextualizar a posição do país e orientar caminhos para o fortalecimento da SAN no âmbito nacional e regional.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Realizouse uma revisão rápida da literatura (*rapid review*), com busca dirigida a fontes oficiais nacionais e a publicações internacionais de referência sobre SAN e sistemas alimentares. A estratégia combinou a recolha de documentos legais e programáticos de Cabo Verde, dados secundários internacionais e relatórios globais temáticos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Cabo Verde encontra-se na segunda fase da transição demográfica, em que as taxas de fertilidade e mortalidade começam a diminuir<sup>15</sup>, levando ao aumento da população, como visto na Tabela 1.

Dados do INE de Cabo Verde indicam que o nível de alfabetização de adultos já é elevado em comparação com outros países da sub-região africana, com ganhos visíveis nos últimos anos, pois cerca de 89% dos indivíduos de 15 anos ou mais sabem ler e escrever. O desemprego apresentou uma diminuição de 24,4% em 2005 para 11,3% em 2019; entretanto, devido à situação pandémica, aumentou em 20,8%<sup>2</sup> em 2020, e houve uma rápida diminuição pós-pandémica, segundo dados do último Censo Populacional, que indicam uma taxa de 10,6% de desemprego no país<sup>14</sup>.

Cabo Verde encontra-se em transição epidemiológica, que se caracteriza pelo duplo

fardo de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), com o aumento das DCNT que coexistem com as doenças transmissíveis (como tuberculose, HIV/SIDA), sendo estas em menor proporção e que têm diminuído ao longo do tempo, assim como a mortalidade por estas doenças<sup>12,17</sup>. Ressalta-se que o país certificou a eliminação do paludismo em janeiro de 2024<sup>7</sup>.

Tabela 1. Evolução das retroprojeções demográficas total, por gênero e grupo etário (2007-2030)

	2007	2010	2016	2021	2022	2030
População Total	477.587	494.040	531.239	563.198	569.509	621.141
Masculino	234.845	244.338	266.287	285.343	289.155	321.273
Feminino	242.742	249.702	264.951	277.855	280.355	299.868
18-29 anos	22,9%	24,4%	23,9%	20,7%	20,05%	16,9%
30-44 anos	17,6%	18,5%	21,1%	24,5%	24,5%	25,5%
45-59 anos	9,1%	10,8%	12,7%	13,5%	13,7%	16,6%
60-69 anos	2,99%	2,4%	3,4%	5,0%	5,3%	7,0%
Dependentes (menores de 15 anos e 65 anos e +)	41,3%	41%	34,4%	33,2%	34,7%	32,5%
- Dependentes (65 anos e +)	6,4%	6,1%	5,5%	5,9%	5,2%	8,5%
População dos 15-64 anos	58,6%	60,6%	65,5%	66,8%	67,1%	67,5%

Fonte: elaboração própria, dados Extraídos do INE CV, Projeções Demográficas 2010-2030<sup>13</sup>.

Dados do relatório estatístico de saúde de 2018 apontam as DCNT (por exemplo, doenças do aparelho circulatório, afeções respiratórias, tumores ou neoplasias) como as principais causas de morte<sup>17</sup>. Em 2020, o último inquérito sobre as DCNT mostrou uma prevalência de diabetes mellitus do tipo 2 em adultos de 3,7%; quanto à hipertensão arterial, esta já atinge um terço da população com idade entre 18 e 69 anos<sup>18</sup>.

Cabo Verde está no estágio final da transição nutricional, ao contrário de outros países da África que ainda estão na fase inicial<sup>19</sup>, marcada pela redução da subnutrição e pelo aumento significativo do excesso de peso e da obesidade, que já afetam cerca de um terço da população, aproximadamente 149 mil pessoas. Esse problema atinge todas

as faixas etárias, intensifica-se com a idade e ocorre independentemente do local de residência ou da classe social, diferindo de muitos países africanos que ainda enfrentam predominantemente a subnutrição<sup>18</sup>.

Conhecer o perfil epidemiológico é essencial para orientar ações preventivas e políticas de saúde. Cabo Verde vive uma transição epidemiológica, enfrentando simultaneamente a erradicação de doenças infecciosas e o crescimento das DCNT, impulsionado por mudanças nos hábitos alimentares e no estilo de vida. Esse cenário é agravado pela escassez de recursos humanos e financeiros no setor da saúde<sup>6,12</sup>.

## ANÁLISE DOS INDICADORES RELACIONADOS À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NOS ESTADOS-MEMBROS DA CPLP, COM ENFOQUE EM CABO VERDE

A Tabela 2 mostra que Cabo Verde ocupa uma posição intermediária e relativamente favorável no contexto da CPLP, sobretudo quando comparado com os restantes Estados-Membros localizados na África. Com uma prevalência de subnutrição de 13,5%, o país apresenta um valor inferior ao de Angola (22,5%), Guiné-Bissau (22,1%), Moçambique (21,8%), São Tomé e Príncipe (17,4%) e Timor-Leste (18,7%), embora ainda acima dos níveis muito baixos registados no Brasil e em Portugal. Os indicadores de insegurança alimentar situam Cabo Verde em uma faixa moderada, com 32,1% da população em situação de insegurança alimentar moderada ou grave e 6,1% em situação de insegurança alimentar grave. Esses valores contrastam positivamente com os dos países da África Subsaariana que são Estados-Membros da CPLP, onde a insegurança alimentar grave ultrapassa os 20%, como é o caso de Angola, mas permanecem elevados para um arquipélago dependente de importações (mais de 80% dos alimentos consumidos) e baixa capacidade de produção interna — com apenas 10% de terra arável<sup>7</sup>, a dependência de importação e a vulnerabilidade a flutuações de preços em nível internacional são fatores que conferem uma relevância significativa ao acesso e à estabilidade no âmbito da SAN<sup>3</sup>.

As prevalências de subnutrição, insegurança alimentar e desnutrição infantil são particularmente elevadas em Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste, refletindo padrões descritos no *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025*, que identifica a África Subsaariana como a região onde a fome e a insegurança alimentar mais aumentaram entre 2020 e 2024, atingindo 60% de insegurança alimentar moderada ou grave e mais de 20% de prevalência de subnutrição<sup>2</sup>.

Tabela 2. Principais indicadores relacionados à SAN nos Estados-Membros da CPLP

Indicadores	Angola	Brasil	Cabo-Verde	Guiné-Bissau	Guiné Equatorial	Moçambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	Timor-Leste
Prevalência de subnutrição – 2023	22,5%	2,5%	13,5%	22,1%	ND	21,8%	2,5%	17,4%	18,7%
Prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave (FIES) 2023	--	13,5%	32,1%	ND	ND	ND	11,9%	ND	ND
Prevalência de insegurança alimentar grave	31,2% (2021)	3,4%	6,1%	9% (2022)	ND	--	3,1%	14,1% (2022)	8,9% (2021)
Custo de uma Alimentação Saudável - (\$) Ano 2024: Preços de 2021	5,00	4,69	3,81	4,09	4,79	4,14	3,93	4,64	--
Acessibilidade de uma alimentação saudável – 2024	71,4%	23,7%	29,4%	64%	ND	89,3%	10,9%	53,3%	--
Número de pessoas que não têm meios para seguir uma alimentação saudável – 2024	27,1M	50,2M	200k	1,4M	ND	30,9M	1,1M	100k	ND
Desnutrição: Percentagem de crianças com atraso no crescimento ( <i>Child Stunting</i> ) – 2024	47,7%	8,9%	5,3%	28,3%	17,0%	37,0%	3,2%	10,0%	45,4%
Percentagem de crianças com baixo peso por estatura ( <i>Child Wasted</i> )	ND	3,4% (2019)	2,4% (2018)	7,8% (2019)	ND	3,8% (2022)	ND	4,1% (2019)	8,3% (2020)
Percentagem de crianças com excesso de peso ou obesas – 2024	4,7%	10,9%	8,4%	3,6%	7,5%	4,4%	9,4%	6,4%	1,2%
Taxa de prevalência da obesidade em adultos – 2022	11,5%	28,1%	15,8%	11,5%	17,7%	10,3%	21,8%	16,5%	2,4%
Percentagem de mulheres em idade reprodutiva (15-49 anos) com anemia – 2023	43,8%	21,3%	40,6%	45,7%	41,3%	47%	15%	39,7%	29,7%

Fonte: elaborada pela autora com dados extraídos do Our World in Data<sup>20</sup>.

Legenda: FIES: Food Insecurity Experience Scale - Escala de Experiência de Insegurança Alimentar; ND: *No data* – sem dados disponíveis M: Milhões; k: Mil; \$: dólar internacional.

A situação de Cabo Verde reflete os avanços apontados no estudo de Simões, Ferreira e Basch<sup>9</sup>, que reconhece a melhoria histórica da situação alimentar do país resultante de políticas públicas estruturadas, investimentos contínuos, criação de instituições como o Secretariado Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional (SNSAN) e reforço da proteção social. Contudo, o documento também alerta para desafios persistentes, dependência de importações, vulnerabilidade climática e fragilidade da agricultura familiar<sup>9</sup>, que ajudam a explicar indicadores ainda elevados, como a obesidade adulta (14,1%) e a anemia em mulheres (40,5%).

Relativamente ao acesso econômico a uma alimentação saudável, 29,4% da população de Cabo Verde não tem meios para seguir uma dieta nutricionalmente adequada, o que coloca o país em uma situação intermédia: melhor do que Moçambique (89,3%), Angola (71,4%) e Guiné-Bissau (64%), mas ainda abaixo de Portugal e do Brasil, onde menos de 25% da população enfrenta esta limitação. Esse cenário verifica-se em um contexto em que o custo diário de uma alimentação saudável se mantém elevado em vários países africanos, contribuindo para a elevada proporção de indivíduos que não dispõem de recursos financeiros para o fazer. Essa dinâmica, corroborada pelo *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025*, indica que, em 2024, 66,6% dos africanos não foram capazes para custear uma dieta saudável, o que corresponde, em números absolutos, a 1,01 bilhão de africanos, fatores que justificam o papel estratégico do PNASE e dos Bancos de Leite Humano (BLH) como amortecedores nutricionais precoces e garantias de qualidade<sup>2</sup>.

Do ponto de vista nutricional, Cabo Verde evidencia avanços importantes, com baixas prevalências de *stunting* (5,3%) e *wasting* (2,4%), níveis bastante inferiores aos observados nos restantes países da CPLP localizados na África, onde o *stunting* ultrapassa frequentemente os 30%. À exceção de São Tomé e Príncipe, com uma prevalência de 10%, o *wasting* pode atingir até 8%, em consonância com a tendência global de estagnação dos indicadores nutricionais infantis, destacada no *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025*<sup>2</sup>. Essa situação favorável reforça a ideia de que o país tem conseguido mitigar as formas mais graves de desnutrição infantil, embora agora enfrente o desafio adicional, com a obesidade adulta (15,8%) e na elevada taxa de anemia entre as mulheres (40,6%). Esses indicadores, apesar de melhores do que os de Angola, Moçambique ou Guiné-Bissau (onde a taxa de anemia é superior a 40%), continuam a ser preocupantes. A Tabela 2 confirma um padrão coerente com a literatura sobre Cabo Verde: os avanços sustentáveis no combate à fome e à desnutrição coexistem com vulnerabilidades estruturais decorrentes da dependência alimentar externa, das desigualdades socioeconômicas internas e da

transição nutricional acelerada, colocando o país em uma posição singular na CPLP: nem tão crítica quanto as nações mais vulneráveis, nem tão consolidada quanto os países com rendimentos mais elevados.

O Quadro 1 reúne as legislações que sustentam a SAN em Cabo Verde, que articula: i) o reconhecimento do DHAA (Lei n.º 37/IX/2018); ii) a proteção social sensível à nutrição no ambiente escolar (Lei n.º 89/VIII/2015 – PNASE e respetivo regulamento, o Decreto-Lei n.º 11/2016); iii) a inocuidade e a gestão de riscos na cadeia alimentar (Decreto-Lei n.º 3/2009 e o Decreto Regulamentar n.º 7/2010 – Sistema de Alerta Rápido – Siara); e iv) as iniciativas de promoção, proteção e apoio à amamentação por intermédio dos BLH e Postos de Colheita de Leite Humano (PCLH) (Decreto-Lei n.º 13/2016, alterado pelo Decreto-Lei n.º 15/2017). Esse enquadramento normativo está alinhado com o segundo Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável horizonte 2022-2026 (PEDS II), que coloca a SAN no centro de uma abordagem intersetorial: a transformação da agricultura (modernização, resiliência climática e cadeias de valor), a universalização do acesso à água e ao saneamento (meta de 100% de acesso à água potável até 2026), a expansão da proteção social e o reforço da ação social escolar, incluindo cantinas, com uma cobertura prevista de 95% até 2026, pilares operacionais para reduzir a pobreza absoluta para cerca de 20,5% e diminuir a insegurança alimentar em 37,7% no período do plano<sup>21</sup>.

A Resolução n.º 18/2017 reforça a dimensão operacional do PNASE ao autorizar a realização de aquisições centralizadas de gêneros alimentícios para as cantinas escolares, como feijão, arroz, óleo, massas e milho, demonstrando que o enquadramento jurídico está associado a mecanismos concretos de abastecimento escolar<sup>22</sup>.

No pilar da inocuidade alimentar, o conjunto do Decreto-Lei n.º 3/2009 e o Decreto Regulamentar n.º 7/2010 (Siara), em sinergia com os BLH/PCLH (Decreto-Lei n.º 13/2016; Decreto-Lei n.º 15/2017), instituem padrões de resposta a riscos e ao estabelecer parâmetros de qualidade para o leite humano ordenhado: acidez Dornic  $\leq 8^\circ \text{D}$ , crematócrito  $\geq 250 \text{ kcal/L}$  e ausência de coliformes após pasteurização, com fiscalização pela inspeção geral da saúde e sanções em caso de incumprimento, sendo um ganho institucional para a confiabilidade do abastecimento e a segurança do alimento nos serviços públicos, incluindo unidades neonatais e cantinas escolares<sup>23</sup>.

Quadro 1. Leis e diplomas estruturantes da SAN e do DHAA em Cabo Verde

Lei/diploma	Objeto/Conteúdo	Relação com SAN/DHAA
Decreto-Lei n.º 37/IX/2018 (DHAA)24	Reconhece e regula o Direito Humano à Alimentação Adequada, define bases da política de SAN e o Sistema Nacional de SAN	Marco normativo central: obriga o Estado a garantir alimentos suficientes, seguros, nutritivos e culturalmente adequados, priorizando grupos vulneráveis
Decreto-Lei n.º 89/VIII/2015 (Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar - PNASE)25	Regime de alimentação e saúde escolar; ementas saudáveis; higiene; proibição de “junk food” a 200 m; gestão unidade de alimentação e saúde escolar; financiamento e fiscalização	Proteção social sensível à nutrição no ambiente escolar; garante acesso e qualidade da dieta infantil
Decreto-Lei n.º 3/2009 + Decreto Regulamentar n.º 7/2010 (Siara)26	Padrões de higiene e segurança alimentar; Sistema Integrado de Alerta Rápido para riscos na cadeia alimentar (aplicável às cantinas)	Prevenção/gestão de surtos e retirada de produtos inseguros - pilar da inocuidade alimentar
Decreto-Lei n.º 13/2016 (rep.) + Decreto-lei n.º 15/2017 (BLH/PCLH)27 com o objetivo de garantir a segurança sanitária do leite humano ordenhado”,”author”:[{“-family”：“República de Cabo Verde   Boletim Oficial I série, nº16 (30 de março de 2017	Institui Bancos de Leite Humano e Postos de Colheita; requisitos técnicos, pasteurização, rotulagem, controle de qualidade, fiscalização (inspeção geral da saúde)	Fortalece SAN nos primeiros 1000 dias; apoio ao aleitamento materno exclusivo e à nutrição neonatal

Fonte: elaborado pela autora por meio de informações extraídas no site Boletim Oficial Eletrónico<sup>28</sup>.

Nesse sentido, os padrões de higiene e o Siara, associados à governança de qualidade dos BLH/PCLH, somados à ação social escolar (PNASE), endereçam diretamente os pontos críticos da SAN, qualidade e segurança dos alimentos, cobertura alimentar das crianças e resposta pública a surtos/contaminações. Simultaneamente, o PEDS II amplia o alicerce institucional com metas de água/saneamento, proteção social, transformação agrícola e resiliência climática, atacando os determinantes econômicos e ambientais da insegurança alimentar<sup>8,21</sup>.

A seguir, o Quadro 2 expõe as entidades preponderantes de coordenação, regulação, inspeção e apoio técnico-operacional da SAN, bem como os sistemas de fiscalização e monitorização que garantem a qualidade e a segurança dos alimentos, a vigilância em saúde e a proteção social. Ao mapear organismos como ERIS, Inspeção Geral das Atividades Económicas (IGAE), CNSAN, Fundação Caboverdiana de Ação Social Escolar do Ministério de Educação (ME-Ficase), Instituto Nacional de Saúde Pública (INSP) e Ministério da Saúde e Segurança Social (MSSS), evidencia-se a governança intersectorial e os pontos de contato entre saúde, educação, proteção social e economia, essenciais para a resposta integrada às vulnerabilidades alimentares e nutricionais.

Conforme demonstrado no Quadro 2, existe um *layout* institucional complementar em que a ERIS regula a qualidade e a segurança sanitária de produtos e serviços de saúde (incluindo licenciamento e fármaco-vigilância), enquanto o INSP fornece vigilância, um laboratório de referência e evidência técnico-científica para políticas públicas, reforçando a base regulatória e o apoio científico da SAN no país<sup>7</sup>. A coordenação multissetorial da SAN tem lugar no seio do CNSAN, enquanto a Ficase/PNASE assegura a execução operacional da alimentação escolar. Essas funções refletem as prioridades de proteção social e nutrição do Peds II<sup>21</sup>.

A IGAE, criada pelo Decreto-Lei n.º 66/98, de 31 dezembro<sup>29</sup>, incorpora competências de fiscalização ao longo de toda a cadeia, abrangendo os setores da produção, transporte e retalho. Em complementaridade, o MSSS incorpora funções de governação setorial, incluindo a supervisão da vigilância nutricional, a promoção da saúde e a proteção social sanitária. Essa estrutura de regulação-fiscalização-evidência-execução representa um elemento fundamental para a SAN<sup>7,21</sup>.

Quadro 2. Entidades de regulação, fiscalização e coordenação da SAN em Cabo Verde

Entidade/Sistema	Mandato/Função	Âmbito
ERIS (Decreto-Lei n.º 3/2019) <sup>30</sup>	Regulação sanitária dos alimentos, medicamentos e serviços de saúde; licenciamento; avaliação/ comunicação de riscos; ponto Codex	Nacional – cadeia alimentar e saúde
IGAE (Decreto Regulamentar n.º 1/2025) <sup>29</sup>	Inspeção da cadeia produtiva (produção–transporte–rotulagem–venda); combate à fraude e infrações contra a saúde pública e ambiente	Nacional – fiscalização económica/ambiental com foco alimentar
CNSAN (Resolução. n.º 111/2013 <sup>31</sup> +Resolução. n.º 32/2014 <sup>32</sup> )	Coordenação multissetorial de SAN; articula ministérios, municípios, sociedade civil e parceiros	Governança nacional de SAN (conselho intersectorial)
Ficase – Decreto-Lei nº89/VIII/2015 <sup>25</sup>	Entidade operadora do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE) e à possibilidade de contratar produtores / fornecedores locais	Escolar – apoio operacional ao PNASE
INSP	Órgão técnicocientífico que sustenta as funções essenciais de saúde pública (vigilância, laboratório de referência, análise de risco etc.)	Nacional – evidências para políticas SAN
MSSS	Entidade de governação do setor da Saúde, com responsabilidade sobre a política de saúde, coordenação com a proteção social e prioridades transversais (DNT, sistemas digitais, preparação/ resposta a emergências), todas com implicações diretas para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) via vigilância nutricional, promoção da saúde e proteção social sensível à nutrição.	Nacional – saúde e nutrição populacional

Fonte: elaborado pela autora por meio de informações extraídas no site Boletim Oficial Eletrónico<sup>28</sup> e do documento nacional: Estratégia de Cooperação com o País horizonte 2024–2028<sup>7</sup>.

A sistematização dos programas nacionais e das estratégias setoriais que operacionalizam as metas de SAN em Cabo Verde encontra-se descrita no Quadro 3. Essas metas abrangem a nutrição em saúde (por exemplo, o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN), a agenda estratégica nacional (como a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Ensan e o Programa Nacional de Investimento Agrícola, Segurança Alimentar e Nutricional – PNIASAN-CV) e a alimentação e saúde escolar (por exemplo, o PNASE). O PNAN 2021-2025 estabelece intervenções específicas e sensíveis no domínio da nutrição, tais como suplementação com vitamina A/ferro-ácido fólico, fortificação domiciliária com micronutrientes em pó, Iniciativa Hospital Amigo da Criança e BLH/PCLH; e articula-se com o CNSAN; a ERIS; o INSP; o ME-Ficase, alinhando-os com os ODS 2.1 e 2.2 (acesso a alimentos seguros e erradicação de todas as formas de má nutrição) e contribuindo ainda para os ODS 3 (saúde e bem-estar) e ODS 4.2 (nutrição na primeira infância) por via da alimentação escolar e do aleitamento materno<sup>11</sup>. A Ensan-2020 fornece o enquadramento do DHAA para políticas setoriais, nomeadamente as áreas da agricultura, saúde e proteção social. Por sua vez, o PEDS II 2022-2026 reafirma a agenda com objetivos de transformação agrícola, água e saneamento, proteção social e PNASE (cobertura prevista de 95%), contribuindo para a concretização dos ODS 1 (erradicação da pobreza), ODS 2 (erradicação da fome) e ODS 6 (garantia de acesso à água e saneamento)<sup>21,33</sup>.

Quadro 3. Programas e estratégias nacionais de SAN e Nutrição em Cabo Verde

Programa/Estratégias	Conteúdo-chave	Contribuição para reduzir fome e desigualdades nutricionais
PNAN 2021–2025 <sup>18</sup>	Metas para desnutrição, anemia e obesidade; educação alimentar e nutricional; Suplementação (Vit. A; ferro/ác. fólico), fortificação domiciliária com micronutrientes em pó; vigilância; promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno exclusivo	Ação multissetorial centrada em grupos vulneráveis; alinha SAN com saúde pública
Ensan – horizonte 2020; artigo nº 29 do DL nº37/IX/201834	Estratégia nacional de SAN (primeira geração)	Enquadramento para políticas setoriais sob DHAA
Ensan (Horizonte 2035) <sup>35</sup>	Sistemas alimentares sustentáveis/resilientes, proteção social e saúde/nutrição adequadas; alinhado a Peds II	Agenda de transformação estrutural da SAN em Cabo Verde (médio/longo prazo)
PNIASAN-CV – Resolução nº60/201717	Equipa técnica e orientação para o Programa Nacional de Investimento Agrícola, SAN	Mobiliza e prioriza investimentos para operacionalizar a Ensan

Quadro 3. Programas e estratégias nacionais de SAN e Nutrição em Cabo Verde

Programa/Estratégias	Conteúdo-chave	Contribuição para reduzir fome e desigualdades nutricionais
PNASE – Decreto-Lei nº 89/VIII/20155	Alimentação & Saúde Escolar; ementas saudáveis, higiene, educação alimentar e nutricional, compras, fiscalização.	Proteção social e equidade no ambiente escolar
BLH/PCLH (Decreto-Lei nº15/20177com o objetivo de garantir a segurança sanitária do leite humano ordenhado”,”author”:[{“-family”}:”República de Cabo Verde   Boletim Oficial I série, nº16 (30 de março de 2017	Leite humano seguro (pasteurização/qualidade); apoio a neonatos/ Aleitamento Materno Exclusivo	Reduz risco nutricional no início da vida; equidade neonatal

Fonte: elaborado pela autora por meio de informações extraídas no *site* Boletim Oficial Eletrónico<sup>12</sup> e dos documentos oficiais: PNAN 2021–2025<sup>14</sup> e informações no site do Ministério da Agricultura e Ambiente de Cabo Verde<sup>35</sup>

A síntese do enquadramento regional da CPLP para a SAN, apresentada de forma descritiva, evidencia o papel do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Consan-CPLP) e da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Esan-CPLP) na definição de princípios, mecanismos de governança e plataformas de cooperação. A referência regional disponibiliza orientações partilhadas, promove a troca de práticas exemplares e incentiva a convergência das políticas nacionais, contribuindo para o fortalecimento das capacidades e a aceleração do progresso em direção às metas de SAN nos Estados-Membros da CPLP, particularmente em Cabo Verde, que constitui o objeto deste estudo.

Na CPLP, o ConsanCPLP é a plataforma na qual ministros e múltiplos atores se reúnem para coordenar políticas, programas e participação social em SAN, articulando-se com os países, incluindo Cabo Verde. Com mandato de aconselhamento aos Chefes de Estado e de Governo, o Consan-CPLP promove a governança regional ancorada na Esan-CPLP, que colocou a SAN no centro da agenda da Comunidade e a alinhou à Agenda 2030<sup>37</sup>. Nesse enquadramento, a Declaração de Bissau, resultante da V Reunião Ordinária do Consan-CPLP (2025), reafirma a soberania alimentar e o DHAA como eixos normativos, reconhecendo o agravamento da fome e da múltipla carga de má nutrição. Nesse sentido, é convocada uma ação intersetorial e governança multinível e multiatores para acelerar o ODS 2, incluindo o reforço dos conselhos de SAN em nível nacional e a evolução do Consan-CPLP para órgão estatutário<sup>38</sup>.

Para Cabo Verde, esse quadro regional oferece espaço diplomático e técnico de alinhamento de princípios e diretrizes (como a EsanCPLP) com os instrumentos e instân-

cias nacionais (por exemplo, CNSAN e Ensan etc.), favorecendo aprendizagem mútua, monitorização regional e mobilização de parcerias e financiamento para políticas de alimentação escolar, agricultura familiar e sistemas alimentares sustentáveis<sup>37,38</sup>. Cabo Verde tem avançado de forma consistente na construção de um quadro político e institucional orientado para a SAN; o instrumento orientador mais recente é a Estratégia Nacional para a Segurança Alimentar e Nutricional – Horizonte 2035 (Ensan 2035), apresentada oficialmente na XII Reunião Ordinária do Conselho Nacional de SAN, em outubro de 2025, assentando em três pilares: i) sistemas alimentares sustentáveis, resilientes e inclusivos; ii) proteção social promotora do desenvolvimento; e iii) saúde e nutrição baseadas em uma alimentação adequada, com destaque para medidas como dessalinização agrícola, reutilização de águas residuais tratadas, reforço das cadeias agroalimentares e fortalecimento da alimentação escolar.

Essa estratégia está alinhada com o PEDS II e com os principais planos e políticas setoriais do país, reforçando o compromisso nacional com o DHAA, o desenvolvimento sustentável e a resiliência alimentar de Cabo Verde<sup>35</sup>. A Declaração de 2025, inclusive, saúda o processo cabo-verdiano de revisão da estratégia de SAN e recomenda a priorização orçamental e o reconhecimento legal dos Consan nacionais para assegurar capacidade operacional<sup>38</sup>.

## CONCLUSÃO

O panorama analisado evidencia que Cabo Verde tem desenvolvido um quadro institucional e normativo robusto para fortalecer a SAN, integrando dimensões essenciais como o direito humano à alimentação adequada, a proteção social sensível à nutrição, a inocuidade alimentar e a promoção da saúde. A articulação entre políticas setoriais, agricultura, saúde, educação e proteção social, aliada a sistemas de regulação, fiscalização e vigilância, demonstra a capacidade do governo para mitigar vulnerabilidades e enfrentar desafios estruturais, como a dependência alimentar externa, a insularidade e a vulnerabilidade a choques econômicos e climáticos. Os avanços verificados na redução da desnutrição infantil, no reforço da alimentação escolar e no fortalecimento do sistema de saúde colocam o país em uma posição relativamente favorável no contexto da CPLP, apesar das assimetrias que persistem entre os diferentes Estados-Membros.

No entanto, persistem desafios que exigem a continuidade e o aprofundamento das políticas públicas, sobretudo no que se refere ao combate à transição nutricional acelerada, caracterizada pelo aumento das DCNT, da obesidade e da elevada prevalência de anemia entre mulheres em idade reprodutiva. A dependência das importações e os elevados custos de uma alimentação saudável reforçam a necessidade de mecanismos

de proteção social eficazes e de sistemas alimentares mais resilientes e inclusivos. A integração das estratégias nacionais no quadro regional da CPLP constitui uma oportunidade para reforçar a cooperação e acelerar o cumprimento dos ODS. Por fim, reconhece-se que, apesar dos avanços, são necessários mais estudos que aprofundem as dinâmicas estruturais, monitorizem a eficácia das políticas implementadas e permitam orientar decisões baseadas em dados concretos, de modo a assegurar a melhoria contínua da SAN no país.

## LIMITAÇÕES

Uma das principais limitações deste estudo prende-se ao acesso restrito a determinadas fontes documentais. Embora diversos documentos estejam referenciados em plataformas e repositórios *on-line*, muitos não estão efetivamente disponíveis para consulta pública, limitando a profundidade da análise documental.

Além disso, alguns Boletins Oficiais que continham informações relevantes para a compreensão das políticas e ações relacionadas com a SAN não estavam disponíveis na plataforma digital do Boletim Oficial Eletrónico. A ausência desses documentos impossibilitou a verificação completa de determinadas normas, despachos e atualizações legais, o que pode ter influenciado a abrangência e a precisão de algumas das interpretações apresentadas neste estudo.

Essas lacunas documentais, resultantes da indisponibilidade ou incompletude das bases de dados digitais, constituem uma importante limitação metodológica que pode ter condicionado a amplitude das evidências recolhidas e, conseqüentemente, a análise final.

## CONFLITOS DE INTERESSE

Declaro que não há nenhum conflito de interesse

## Referências

1. Food and Agriculture Organization; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its form. Rome: FAO: 2024. DOI: [10.4060/cd1254en](https://doi.org/10.4060/cd1254en)
2. Food and Agriculture Organization; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food

Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation fo food security and nutrition. Rome: FAO; 2025. DOI: [10.4060/cd6008en](https://doi.org/10.4060/cd6008en)

3. Food and Agriculture Organization. Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP – Diagnóstico de Base. Rome: FAO; 2013.

4. Souza J, Lourenção LF. Análise das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional nos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Popul e Soc. 023;40:154–71. DOI: [10.52224/21845263/rev40v3](https://doi.org/10.52224/21845263/rev40v3)

5. Presidência da República (CV). Decreto-Lei no 12/96, de 4 de Março. Cria a Comissão Nacional para a Segurança Alimentar (CNASA). Boletim Oficial, Praia. 1996 Mar 4; n° 5; I Série:68.

6. Ministério da Saúde (CV). Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) 2015-2020. [Praia, Cabo Verde]: Ministério da Saúde; 2014.

7. Organização Mundial da Saúde, Região Africana. Estratégia de Cooperação com o País 2024-2028: Cabo Verde. Brazzaville: OMS; 2024.

8. Reis V. Fontes de Rendimento das Famílias Rurais e a Segurança Alimentar em Cabo Verde. Cad Estud Afr. 2015;(29):129-57. DOI: [10.4000/cea.1808](https://doi.org/10.4000/cea.1808)

9. Simões EB, Ferreira VADS, Basch G. Segurança Alimentar em Cabo Verde. Segur Aliment e Nutr. 2019;27:e020002. DOI: [10.20396/san.v27i0.8651211](https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8651211)

10. World Bank Country and Lending Groups [Internet]. World Bank Group; © 2026. World Bank Data Help Desk; [unknown date] [cited 2026 Mar 14]. Available from: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

11. Mundial da Saúde (CV). Plano Nacional de Ação para a Segurança Sanitária de Cabo Verde (2022-2026). Praia, Cabo Verde: OMS; 2022.

12. Ministério das Finanças (CV); Direção Nacional do Planeamento do Governo de Cabo Verde. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS) de Cabo Verde 2017-2021. Praia, Cabo Verde: Ministério das Finanças; 2018.

13. Instituto Nacional de Estatística (CV). Projeção da População de Cabo Verde (2010-2030). Praia, Cabo Verde: INE; 2012.

14. Instituto Nacional de Estatística (CV). Estado e Estrutura da População - V Recenseamento Geral da População e Habitação 2021. Relatório. Praia, Cabo Verde: INE; 2022.

15. Jacobsen KH. Introduction to Global Health. 2ª ed. Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning; 2014.

16. Instituto Nacional de Estatística (CV). Estatísticas do Mercado de Trabalho Ano 2020 – Informação à Comunicação Social. Praia, Cabo Verde: INE; 2021.
17. Ministério da Saúde e Segurança Social (CV). Relatório Estatístico de Saúde 2018. Praia, Cabo Verde; Ministério da Saúde e Segurança Social; 2019. Relatório No.
18. Ministério da Saúde (CV), Direção Nacional da Saúde. Plano Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN - 2021-2025. Praia, Cabo Verde: Ministério da Saúde; 2020.
19. Bosu WK. An overview of the nutrition transition in West Africa: implications for non-communicable diseases. Proc Nutr Soc. 2015;74(4):466–77. DOI: [10.1017/S0029665114001669](https://doi.org/10.1017/S0029665114001669)
20. Our World in Data [Internet]. [Oxford]: Our World in Data; [unknown date]. Search; [unknown date] [cited 2026 Mar 15]. Available from: <https://ourworldindata.org/search>
21. Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial (CV), Direção Nacional do Planeamento. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS II) de Cabo Verde 2022-2026. Praia, Cabo Verde: Ministério das Finanças e do Fomento Empresarial; 2022.
22. Conselho de Ministros (CV). Resolução nº 18/2017, de 30 de Março. Autoriza a Fundação Cabo-verdiana de Ação Social e Escolar a abrir concurso público para fornecimentos dos géneros alimentícios básicos para cobertura de cantinas escolares durante o ano letivo 2017/18. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2017 Mar 30; no16; I Série:464.
23. Conselho de Ministros (CV). Decreto-Lei nº 13/2016 (republicado); Decreto-Lei nº 15/2017 (BLH/PCLH); Resolução nº 18/2017 (FICASE/Cantinas). Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2017 Mar 30; no16; I Série.
24. Assembleia Nacional (CV). Lei nº 37/IX/2018, de 16 de agosto. Estabelece os princípios, normas e procedimentos que garantam o reconhecimento e exercício efetivo do Direito Humano a uma Alimentação Adequada e define as bases orientadoras da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2018 Ago 16; nº 55; I Série:1384.
25. Assembleia Nacional (CV). Lei nº 89/VIII/2015, de 28 de Maio. Estabelece o regime jurídico de alimentação e saúde escolar, e institui o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escola. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2015 Maio 28; nº 33; I Série:1042.
26. Assembleia Nacional (CV). Decreto-Regulamentar nº 7/2010, de 30 de Agosto. Estabelece as normas de organização e funcionamento, em rede, do Sistema Integrado de Alerta Rápido, adiante designado SIARA. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2010 Ago 30; nº 33; I Série:1205.
27. Conselho de Ministros (CV). Decreto-lei nº 15/2017, de 30 de Março. Altera o Decreto-Lei n.o 13/2016, de 1 de março, que institui o Banco de Leite Humano (BLH) e o Posto de Colheita de Leite

Humano (PCLH), e visa estabelecer os requisitos para a sua instalação e funcionamento em todo território nacional, com o objetivo de garantir a segurança sanitária do leite humano ordenhado. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2017 Mar 30; nº 16; I Série:453

28. Boletim Oficial Eletrónico [Internet]. [Praia, Cabo Verde]: Imprensa Nacional de Cabo Verde; © 2026 [cited 2026 Mar 15]. Available from: <https://boe.incv.cv/>

29. Conselho de Ministros (CV). Decreto-Regulamentar nº 1/2025, de 3 de Fevereiro. Estabelece a estrutura Orgânica da Inspeção Geral das Atividades Económicas. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2025 Fev 3; nº 6; I Série:153.

30. Conselho de Ministros (CV). Decreto-Lei nº 3/2019, de 10 de Janeiro. Cria a Entidade Reguladora Independente da Saúde (ERIS). Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2019 jan 10; nº 3; I Série, Suplemento:2.

31. Conselho de Ministros (CV). Resolução nº 111/2013, de 25 de Outubro. Estabelece a missão, competências, composição e o modo de funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, adiante designado por CNSAN. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2013 Fev 25; nº 57; I Série:1836.

32. Conselho de Ministros (CV). Resolução nº32/2014, de 28 de Março. Altera a Resolução n.º 111/2013, de 25 de Outubro, que estabelece a missão, competências, composição e o modo de funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2014 Mar 28; nº 23; I Série:726.

33. Conselho de Ministros (CV). Resolução nº 68/2015, de 27 de Julho. Aprova o Plano de Ação Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional 2014-2016 (PANSAN 2014-2016). Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2015 Jul 27; nº 45; I Série:1443.

34. Conselho de Ministros (CV). Resolução nº 69/2015. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2020 (ENSAN- 2020). Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2015 Jul 27; nº 45; I Série:1460.

35. Ministério de Agricultura e Ambiente (CV) [Internet]. [Praia, Cabo Verde]: Ministério de Agricultura e Ambiente; © 2018. XII Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN); 2025 Oct 30 [cited 2026 Mar 2]. Available from: <https://www.maa.gov.cv/index.php/noticias/406-xii-reuniao-ordinaria-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-cnsan>

36. Conselho de Ministros (CV). Resolução nº 60/2017, de 21 de Junho. Cria a Equipa Técnica Nacional responsável pela coordenação e formulação do Programa Nacional de Investimento Agrí-

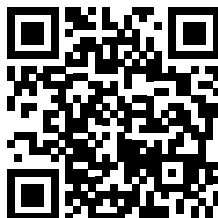
cola, Segurança Alimentar e Nutricional (PNIASAN-CV), bem como pela definição e alinhamento das grandes linhas de políticas setoriais de acordo com o programa do Governo. Boletim Oficial, Praia, Cabo Verde. 2017 Jun 21; nº 35; I Série:776.

37. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. II Reunião Ordinária do CONSAN-CPLP: Resolução sobre a consolidação do CONSAN-CPLP. Santa Maria (Cabo Verde): CONSAN-CPLP; 2018.

38. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. V Reunião Ordinária do CONSAN-CPLP: Declaração de Bissau. Bissau (Guiné-Bissau): CONSAN-CPLP; 2018.

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação  
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de  
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

[www.conass.org.br/biblioteca](http://www.conass.org.br/biblioteca)



---

# SEGURANÇA ALIMENTAR NA GUINÉ-BISSAU: MONOCULTURA DO CAJU, FRAGILIDADE ESTATAL E DINÂMICAS DE NARCO-ESTADO

---

*Food Security in Guinea-Bissau: Cashew Monoculture, State Fragility, and Narco-State Dynamics*

*Sécurité alimentaire en Guinée-Bissau : monoculture de l'anacardier, fragilité de l'État et dynamique des narco-États*

*Seguridad alimentaria en Guinea-Bissau: monocultivo de anacardo, fragilidad estatal y dinámicas del narcotráfico*

**Paulo Ferrinho\***

**Baltazar Cá\*\***

**Fernando Passos Cupertino de Barros\*\*\***

---

\*.MBCbB, MSc, MMed, PhD, Dr HC. <https://orcid.org/0000-0002-3722-0803>. Global Health and Tropical Medicine (GHTM), Associate Laboratory in Translation and Innovation Towards Global Health (LA-REAL), Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT), Universidade NOVA de Lisboa; Rua da Junqueira 100, 1349-008 Lisboa, Portugal; [pferrinho@ihmt.unl.pt](mailto:pferrinho@ihmt.unl.pt)

\*\* .MSc, PhD. <https://orcid.org/0000-0002-0376-7755>. Instituto Nacional de Saúde Pública (Inasa), Projeto de Saúde Bandim, Bissau, Guiné-Bissau; Universidade Lusófona da Guiné, Rua Vitorino Costa, Guiné-Bissau, [Baltazar.ca@inasa.gw](mailto:Baltazar.ca@inasa.gw),

\*\*\*.MD, MSc, MA, PhD. <https://orcid.org/0000-0003-1188-7973>. Faculdade de Medicina (Depto. de Clínica Médica), Universidade Federal de Goiás (Brasil); Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); Rua 7, 201 apto 202, Setor Oeste, Goiânia/GO (Brasil), Cep 74.110.090; [fernando\\_cupertino@ufg.br](mailto:fernando_cupertino@ufg.br)

## Resumo

**Introdução:** A Guiné-Bissau enfrenta uma crise estrutural de segurança alimentar caracterizada por três dimensões interligadas: dependência extrema da monocultura de caju (superior a 90% das exportações), instabilidade política crônica e infiltração de redes de narcotráfico nas instituições estatais. Com cerca de 67% da população a viver abaixo da linha de pobreza internacional e uma produção arrozícola em declínio acentuado, o país constitui um caso paradigmático da interseção entre fragilidade estatal, economia de monocultura e vulnerabilidade alimentar. **Métodos:** Este ensaio analisa a situação atual da segurança alimentar guineense através de lentes teóricas decoloniais, nomeadamente a necropolítica de Achille Mbembe e a Afrotopia de Felwine Sarr, e de teorias sobre estados frágeis e a maldição dos recursos naturais. Examina os desafios específicos do contexto guineense e propõe intervenções relevantes. **Resultados e Discussão:** A insegurança alimentar na Guiné-Bissau resulta de um sistema único e autorreforçado, em que fragilidade estatal e dependência da monocultura do caju se coproduzem mutuamente, intensificadas pela emergência de um narco-estado que representa a síntese lógica dessas dinâmicas. Sob a lente necropolítica de Mbembe, essa crise revela-se não como disfunção técnica, mas como violência estrutural deliberada. Em tensão produtiva com esse diagnóstico, a Afrotopia de Sarr afirma a possibilidade de futuros alternativos enraizados em epistemologias, práticas e resistências locais, embora exija o confronto efetivo com as estruturas de poder que os impedem. **Conclusão:** A análise dialética dos quatro quadros teóricos converge em uma conclusão central: a transformação não pode ser setorial ou técnica, mas deve ser simultânea e sistêmica, articulando fortalecimento institucional, diversificação econômica, confronto com elites capturadoras e valorização de epistemologias africanas, reconhecendo na resistência quotidiana das comunidades guineenses o fundamento indispensável de qualquer mudança sustentável.

**Palavras-chave:** Guiné-Bissau; segurança alimentar; monocultura do caju; fragilidade estatal; narco-estado; necropolítica; Afrotopia.

## Abstract

**Introduction:** Guinea-Bissau faces a structural food security crisis characterized by three interrelated dimensions: extreme dependence on cashew monoculture (accounting for over 90% of exports), chronic political instability, and the infiltration of drug trafficking networks into state institutions. With approximately 67% of the population living below the international poverty line and a sharply declining rice production, the country represents a paradigmatic case of the intersection between state fragility, monoculture economy,

and food vulnerability. **Methods:** This essay analyzes the current food security situation in Guinea-Bissau through decolonial theoretical lenses – namely Achille Mbembe’s necropolitics and Felwine Sarr’s Afrotopia – as well as theories on fragile states and the natural resource curse. It examines the specific challenges of the Guinean context and proposes relevant interventions. **Results and Discussion:** Food insecurity in Guinea-Bissau results from a unique and self-reinforcing system, where state fragility and dependence on cashew monoculture mutually co-produce one another, intensified by the emergence of a narco-state that represents the logical synthesis of these dynamics. Under Mbembe’s necropolitical lens, this crisis is revealed not as a technical dysfunction, but as deliberate structural violence. In productive tension with this diagnosis, Sarr’s Afrotopia affirms the possibility of alternative futures rooted in local epistemologies, practices, and resistances, while demanding effective confrontation with the power structures that impede them. **Conclusion:** The dialectical analysis of the four theoretical frameworks converges on a central conclusion: transformation cannot be sectoral or technical, but must be simultaneous and systemic, articulating institutional strengthening, economic diversification, confrontation with capturing elites, and the valorization of African epistemologies, recognizing in the daily resistance of Guinean communities the indispensable foundation of any sustainable change.

**Keywords:** Guinea-Bissau; Food Security; Cashew Monoculture; State Fragility; Narco-State; Necropolitics; Afrotopia

## Résumé

**Introduction :** La Guinée-Bissau fait face à une crise structurelle de sécurité alimentaire caractérisée par trois dimensions interdépendantes : une dépendance extrême à la monoculture de la noix de cajou (représentant plus de 90 % des exportations), une instabilité politique chronique et l’infiltration de réseaux de narcotrafic au sein des institutions étatiques. Avec environ 67 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté international et une production rizicole en fort déclin, le pays constitue un cas paradigmatique de l’intersection entre fragilité étatique, économie de monoculture et vulnérabilité alimentaire. **Méthodes :** Cet essai analyse la situation actuelle de la sécurité alimentaire en Guinée-Bissau à travers des prismes théoriques décoloniaux – notamment la nécropolitique d’Achille Mbembe et l’Afrotopia de Felwine Sarr – ainsi que des théories sur les États fragiles et la malédiction des ressources naturelles. Il examine les défis spécifiques du contexte guinéen et propose des interventions pertinentes. **Résultats et discussion :** L’insécurité alimentaire en Guinée-Bissau résulte d’un système unique

et autorenforcé, où la fragilité étatique et la dépendance à la monoculture de la noix de cajou se coproduisent mutuellement, intensifiées par l'émergence d'un narco-État qui représente la synthèse logique de ces dynamiques. Sous le prisme nécropolitique de Mbembe, cette crise se révèle non pas comme une dysfonction technique, mais comme une violence structurelle délibérée. En tension productive avec ce diagnostic, l'Afrotopie de Sarr affirme la possibilité de futurs alternatifs enracinés dans des épistémologies, des pratiques et des résistances locales, tout en exigeant une confrontation effective avec les structures de pouvoir qui les entravent. **Conclusion** : L'analyse dialectique des quatre cadres théoriques converge vers une conclusion centrale : la transformation ne peut être ni sectorielle ni technique, mais doit être simultanée et systémique, articulant le renforcement institutionnel, la diversification économique, l'affrontement des élites capturantes et la valorisation des épistémologies africaines, en reconnaissant dans la résistance quotidienne des communautés guinéennes le fondement indispensable de tout changement durable.

**Mots-clés** : Guinée-Bissau ; Sécurité Alimentaire ; Monoculture de la Noix de Cajou ; Fragilité Étatique ; Narco-État ; Nécropolitique ; Afrotopie.

## Resumen

**Introducción:** Guinea-Bisáu enfrenta una crisis estructural de seguridad alimentaria caracterizada por tres dimensiones interrelacionadas: dependencia extrema del monocultivo del anacardo (que representa más del 90% de las exportaciones), inestabilidad política crónica e infiltración de redes de narcotráfico en las instituciones estatales. Con aproximadamente el 67% de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza internacional y una producción arrocera en marcado declive, el país constituye un caso paradigmático de la intersección entre fragilidad estatal, economía de monocultivo y vulnerabilidad alimentaria. **Métodos:** Este ensayo analiza la situación actual de la seguridad alimentaria en Guinea-Bisáu a través de lentes teóricas decoloniales — concretamente la necropolítica de Achille Mbembe y la Afrotopía de Felwine Sarr — así como de teorías sobre estados frágiles y la maldición de los recursos naturales. Examina los desafíos específicos del contexto guineano y propone intervenciones relevantes. **Resultados y discusión:** La inseguridad alimentaria en Guinea-Bisáu resulta de un sistema único y autorreforzado, donde la fragilidad estatal y la dependencia del monocultivo del anacardo se coproducen mutuamente, intensificadas por la emergencia de un narco-estado que representa la síntesis lógica de esas dinámicas. Bajo la lente necropolítica de Mbembe, esta crisis se revela no

como una disfunción técnica, sino como violencia estructural deliberada. En tensión productiva con este diagnóstico, la Afrotopía de Sarr afirma la posibilidad de futuros alternativos enraizados en epistemologías, prácticas y resistencias locales, aunque exige el confronto efectivo con las estructuras de poder que los impiden. **Conclusión:** El análisis dialéctico de los cuatro marcos teóricos converge en una conclusión central: la transformación no puede ser sectorial ni técnica, sino que debe ser simultánea y sistémica, articulando el fortalecimiento institucional, la diversificación económica, el enfrentamiento con las élites captadoras y la valorización de las epistemologías africanas, reconociendo en la resistencia cotidiana de las comunidades guineanas el fundamento indispensable de cualquier cambio sostenible.

**Palabras clave:** Guinea-Bisáu; Seguridad Alimentaria; Monocultivo del Anacardo; Fragilidad Estatal; Narco-Estado; Necropolítica; Afrotopía

## 1. INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau representa um caso paradigmático da interseção entre fragilidade estatal, dependência econômica de monocultura e captura institucional por redes ilícitas. Desde a independência de Portugal em 1974, o país não registou estabilidade política duradoura, só um único presidente (José Mário Vaz, 2014–2020) completou o seu mandato constitucional desde 1994, e golpes militares, tentativas de golpe e intervenções das forças armadas na política civil tornaram-se fenômenos recorrentes<sup>1</sup>. Paralelamente, a economia nacional desenvolveu uma dependência extrema da castanha de caju, que representa mais de 90% das exportações e constitui a principal fonte de rendimento para mais de 80% dos agregados familiares rurais<sup>2-6</sup>.

Essa dependência estrutural criou um paradoxo econômico e alimentar: embora a cultura do caju gere rendimentos monetários essenciais para as famílias rurais, a sua expansão acelerada substituiu culturas alimentares tradicionais, especialmente o arroz, aumentando a vulnerabilidade à insegurança alimentar e aos choques de preços internacionais<sup>3,7,8</sup>. A situação agravou-se com a emergência da Guiné-Bissau como ponto de trânsito privilegiado para o tráfico de cocaína entre a América Latina e a Europa, levando analistas a caracterizarem o país como o “primeiro narco-estado de África”<sup>9,10</sup>. Nesse panorama, as redes de tráfico infiltraram-se profundamente nas estruturas militares e políticas, distorcendo incentivos institucionais, minando a *accountability* e perpetuando ciclos de instabilidade que impedem reformas estruturais<sup>9,11</sup>.

## 2. MÉTODOS

Nesse contexto, a segurança alimentar na Guiné-Bissau não pode ser compreendida apenas por meio de abordagens técnicas ou agronômicas convencionais. Exige uma análise que integre a economia política da monocultura, a fragilidade estatal, as dinâmicas de captura institucional por redes ilícitas e as especificidades históricas e culturais do contexto lusófono pós-colonial.

Este ensaio, com base em uma análise documental, propõe-se a realizar uma análise multidimensional, mobilizando quadros teóricos decoloniais, nomeadamente a necropolítica de Achille Mbembe<sup>12</sup> e a Afrotopia de Felwine Sarr<sup>13</sup>, e teorias sobre estados frágeis<sup>14</sup> e a maldição dos recursos<sup>15,16</sup>, para compreender as raízes estruturais da insegurança alimentar guineense e identificar caminhos possíveis de transformação.

## 3. CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO DA GUINÉ-BISSAU

### 3.1. Legado Colonial e Guerra de Independência

A Guiné-Bissau foi uma das últimas colônias africanas a alcançar a independência, após uma guerra de libertação que se prolongou de 1963 a 1974. O conflito armado, liderado pelo Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) sob a direção de Amílcar Cabral, foi um dos mais intensos e prolongados das guerras coloniais portuguesas<sup>1</sup>. A guerra deixou marcas profundas nas estruturas social, econômica e política do país, destruindo infraestruturas, deslocando populações e militarizando a sociedade.

O legado colonial português caracterizou-se por um desenvolvimento econômico mínimo, investimento reduzido em educação e saúde, e por uma administração colonial que privilegiou a extração de recursos em detrimento do desenvolvimento local<sup>17,18</sup>. Ao contrário de outras colônias europeias em África, o colonialismo português não criou uma elite administrativa local significativa nem investiu em infraestruturas de base que pudessem sustentar um Estado funcional após a independência<sup>14,19-21</sup>.

### 3.2. Instabilidade Política Pós-Independência

Desde a independência em 1974, a Guiné-Bissau tem sido marcada por uma instabilidade política crônica. O país registou múltiplos golpes de Estado (1980, 1998-1999, 2003, 2012), tentativas de golpe e assassinatos de líderes políticos, incluindo o presidente

João Bernardo Vieira em 2009<sup>1,6,9</sup>. Só um presidente eleito (José Mario Vaz, 2014-2020) completou o seu mandato constitucional desde 1994, evidenciando a fragilidade das instituições democráticas e a persistência de intervenções militares na política civil.

Essa instabilidade tem raízes múltiplas: as tensões étnicas e regionais, a rivalidades dentro das forças armadas, as disputas pelo controle de recursos econômicos (especialmente o caju) e, mais recentemente, a infiltração de redes de narcotráfico nas estruturas de poder<sup>9,11</sup>. As forças armadas, que emergiram da guerra de independência com elevado prestígio e poder, mantiveram uma posição central na política nacional, frequentemente atuando como árbitros ou protagonistas de crises políticas<sup>1</sup>.

### 3.3. Emergência do Narco-Estado

A partir de meados da década de 2000, a Guiné-Bissau tornou-se um ponto de trânsito estratégico para o tráfico de cocaína entre a América Latina e a Europa. A combinação de fragilidade estatal, corrupção endêmica, infraestruturas de segurança débeis e uma localização geográfica favorável transformou o país em um “narco-estado” — o primeiro de África, segundo diversos analistas<sup>9,10</sup>.

A caracterização da Guiné-Bissau como “narco-estado” requer uma análise específica das dinâmicas de captura institucional por redes de narcotráfico. Um narco-estado não é simplesmente um estado onde existe tráfico de drogas, mas sim um contexto no qual as redes de tráfico penetraram profundamente nas instituições estatais, influenciando decisões políticas, controlando territórios e competindo com o Estado pelo monopólio da violência<sup>9,10</sup>.

Na Guiné-Bissau, evidências sugerem que elementos das forças armadas, da polícia e da elite política estão envolvidos ou protegem redes de narcotráfico<sup>9,10</sup>. Essa captura institucional tem consequências profundas para a governação, incluindo: distorção de prioridades políticas, enfraquecimento do *rule of law*, perpetuação da impunidade, deslegitimação do Estado aos olhos da população e criação de obstáculos a reformas institucionais<sup>9,11</sup>.

Para a segurança alimentar, as dinâmicas de narco-estado são relevantes porque: 1) desviam recursos e atenção política de prioridades de desenvolvimento, incluindo agricultura e alimentação; 2) perpetuam a instabilidade que dificulta investimentos de longo prazo; 3) corroem a confiança nas instituições, dificultando a implementação de políticas públicas; e 4) criam economias paralelas que competem com setores produtivos formais<sup>9</sup>.

### 3.4. Indicadores de Fragilidade Estatal

A Guiné-Bissau classifica-se consistentemente entre os países mais frágeis do mundo em diversos índices internacionais. O Fragile States Index coloca o país entre

os 20 estados mais frágeis globalmente, com pontuações particularmente baixas em legitimidade estatal, serviços públicos e aparato de segurança<sup>14</sup>. O país ocupa também posições muito baixas no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e no Índice de Percepção da Corrupção<sup>2</sup>.

Essa fragilidade manifesta-se em múltiplas dimensões: incapacidade de garantir segurança e ordem pública, provisão inadequada de serviços básicos (saúde, educação, água e saneamento), infraestruturas deficientes, corrupção generalizada e ausência de *accountability* institucional<sup>6,14,17</sup>. No contexto da segurança alimentar, a fragilidade estatal traduz-se na incapacidade de implementar políticas agrícolas eficazes, regular mercados, investir em infraestruturas rurais e responder adequadamente a crises alimentares. De acordo com o Global Report on Food Crises 2025, o número de pessoas que enfrentam níveis elevados de insegurança alimentar aguda na Guiné-Bissau manteve-se relativamente estável nos últimos cinco anos, variando de 95 mil a 150 mil pessoas, o que corresponde a cerca de 7-12% da população nacional<sup>22</sup>.

## 4. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 4.1. Estados Frágeis e Falência Estatal

O conceito de “estado frágil” refere-se a contextos em que as instituições estatais são incapazes de cumprir funções básicas de governação, incluindo garantir segurança, prover serviços públicos, regular a economia e manter legitimidade política<sup>14</sup>. A literatura sobre estados frágeis identifica múltiplas dimensões de fragilidade: política (instabilidade, golpes e conflitos); econômica (pobreza, dependência de recursos e informalidade); social (desigualdades, exclusão e tensões étnicas); e institucional (corrupção, fraca capacidade administrativa e ausência de *rule of law*)<sup>14,17</sup>.

A Guiné-Bissau exemplifica várias dessas dimensões. A instabilidade política crônica, a dependência econômica da monocultura do caju, as tensões étnicas e regionais e a captura institucional por redes de narcotráfico configuram um quadro de fragilidade multidimensional<sup>1,9</sup>. Essa fragilidade não é apenas um resultado de fatores internos, mas também de legados coloniais, intervenções externas e dinâmicas da economia política global<sup>17,19</sup>.

### 4.2. A Maldição dos Recursos

A teoria da “maldição dos recursos” (*resource curse*) argumenta que países ricos em recursos naturais frequentemente apresentam piores resultados de desenvolvimento

do que países sem tais recursos<sup>15,16</sup>. Os mecanismos explicativos incluem: volatilidade dos preços internacionais, doença holandesa (apreciação cambial que prejudica outros setores), *rent-seeking* e corrupção, enfraquecimento das instituições e conflitos pelo controle de recursos<sup>15,23</sup>.

No caso da Guiné-Bissau, a castanha de caju funciona como um “recurso” que, embora não seja um recurso natural extraível, como petróleo ou minerais, gera dinâmicas semelhantes à maldição dos recursos. Nesse sentido, a dependência extrema do caju cria vulnerabilidade a choques de preços internacionais, incentiva *rent-seeking* e corrupção no setor (especialmente na tributação e comercialização) e desvia atenção e recursos de outros setores produtivos, incluindo a agricultura alimentar<sup>3,7,24,25</sup>.

### 4.3. Necropolítica e Poder Soberano

Achille Mbembe, filósofo camaronês, desenvolveu o conceito de “necropolítica” para analisar formas contemporâneas de poder soberano que operam por meio do controle sobre a morte e a vida<sup>12</sup>. Ao contrário da biopolítica foucaultiana, que se centra na gestão da vida, a necropolítica enfoca contextos em que o poder soberano exerce o direito de matar, de expor populações à morte ou de criar “mundos de morte” — espaços sociais nos quais vastas populações são submetidas a condições de vida que as colocam no estatuto de “mortos-vivos”<sup>12</sup>.

No contexto da Guiné-Bissau, a necropolítica manifesta-se em múltiplas formas: a violência política e militar que caracteriza a história pós-independência, a negligência estatal que deixa populações sem acesso a serviços básicos, e a insegurança alimentar crônica que expõe milhões de pessoas a condições de vida precárias<sup>12</sup>. A captura do Estado por redes de narcotráfico representa uma forma extrema de necropolítica, em que o poder soberano é exercido por atores não estatais que operam por meio da violência, da corrupção e da criação de zonas de exceção onde a lei formal não se aplica<sup>9</sup>.

### 4.4. Afrotopia e Futuros Alternativos

Felwine Sarr, economista e escritor senegalês, propõe o conceito de “Afrotopia” como uma alternativa às narrativas afropessimistas e aos modelos de desenvolvimento impostos externamente<sup>13</sup>. A Afrotopia não é uma utopia, mas uma reflexão sobre futuros possíveis enraizados nas realidades, culturas e epistemologias africanas. Sarr argumenta que África deve libertar-se de modelos de desenvolvimento eurocêntricos e construir caminhos próprios baseados em valores, conhecimentos e práticas locais<sup>13,26,27</sup>.

No contexto da segurança alimentar na Guiné-Bissau, a perspectiva afrotópica sugere a necessidade de valorizar sistemas alimentares tradicionais, conhecimentos

agrícolas locais e formas de organização comunitária que foram marginalizadas pela colonização e pelos modelos de desenvolvimento pós-coloniais<sup>12,13</sup>. Em vez de simplesmente importar modelos técnicos de agricultura ou políticas alimentares de contextos externos, uma abordagem afrotópica procuraria construir soluções enraizadas nas especificidades culturais, ecológicas e sociais guineenses.

## 5. SEGURANÇA ALIMENTAR: CONCEITOS E DIMENSÕES

### 5.1. Definição e Evolução Conceptual

A segurança alimentar, conforme definida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), existe quando:

[...] todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que satisfazem as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável<sup>18</sup>.

Essa definição, consolidada na Cimeira Mundial da Alimentação de 1996, representa uma evolução conceptual significativa desde as primeiras abordagens centradas exclusivamente na disponibilidade de alimentos.

A evolução do conceito reflete uma compreensão crescente da complexidade dos sistemas alimentares. Inicialmente, nas décadas de 1960 e 1970, a segurança alimentar era entendida primariamente como uma questão de produção e disponibilidade agregada de alimentos<sup>28</sup>. A crise alimentar global de 1972-1974 evidenciou, contudo, que a disponibilidade agregada não garantia acesso universal aos alimentos. Amartya Sen, por meio da sua teoria das “*entitlements*” (direitos de acesso), demonstrou que fomes podem ocorrer mesmo em contextos de disponibilidade agregada suficiente, quando grupos populacionais carecem de meios (econômicos, sociais e políticos) para aceder aos alimentos<sup>29</sup>.

### 5.2. As Quatro Dimensões da Segurança Alimentar

A conceptualização contemporânea identifica quatro dimensões fundamentais da segurança alimentar<sup>28</sup>:

**Disponibilidade:** refere-se à existência física de alimentos em quantidade suficiente, seja por meio de produção doméstica, importações, reservas ou ajuda alimentar. Na Guiné-Bissau, a disponibilidade é comprometida pelo declínio da produção arrozícola e pela dependência de importações<sup>2,3,30</sup>.

**Acesso:** diz respeito à capacidade dos indivíduos e agregados familiares de obterem alimentos mediante produção própria, compra, troca ou transferências. O acesso depende de rendimentos, preços, infraestruturas de mercado e redes sociais. Na Guiné-Bissau, embora a cultura do caju gere rendimentos monetários, a volatilidade de preços internacionais e a sazonalidade dos rendimentos criam vulnerabilidades de acesso<sup>3,7</sup>.

**Utilização:** refere-se à capacidade de absorver e utilizar nutrientes dos alimentos, dependendo de práticas alimentares, preparação de alimentos, diversidade dietética, acesso a água potável e saneamento, e estado de saúde. Na Guiné-Bissau, taxas elevadas de má nutrição infantil e doenças infecciosas comprometem a utilização de nutrientes<sup>2</sup>.

**Estabilidade:** diz respeito à continuidade do acesso a alimentos ao longo do tempo, sem interrupções sazonais ou cíclicas. A estabilidade é afetada por choques climáticos, volatilidade de preços, conflitos e crises econômicas. Na Guiné-Bissau, a dependência do caju e a instabilidade política criam vulnerabilidades significativas à estabilidade alimentar<sup>9</sup>.

### 5.3. Segurança Alimentar e Soberania Alimentar

Paralelamente ao conceito de segurança alimentar, movimentos sociais, especialmente o movimento internacional Via Campesina, desenvolveram o conceito de “soberania alimentar”, definido como “o direito dos povos a alimentos saudáveis e culturalmente apropriados, produzidos através de métodos ecologicamente sustentáveis, e o seu direito de definir os seus próprios sistemas alimentares e agrícolas”<sup>31</sup>.

A soberania alimentar enfatiza dimensões que a segurança alimentar, na sua formulação mainstream, tende a negligenciar: o controle local sobre sistemas alimentares, a valorização de conhecimentos e práticas tradicionais, a sustentabilidade ecológica, a justiça social e a autonomia diante de mercados globais e corporações transnacionais<sup>31</sup>. No contexto da Guiné-Bissau, a perspectiva da soberania alimentar questiona a dependência de importações de arroz, a orientação exportadora da agricultura (caju) e a marginalização de culturas e práticas alimentares tradicionais<sup>13</sup>.

### 5.4. Insegurança Alimentar na Guiné-Bissau: Dados e Indicadores

A Guiné-Bissau apresenta indicadores preocupantes de insegurança alimentar e má nutrição. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de agências das Nações Unidas<sup>2,31,32</sup>:

- aproximadamente 67% da população vive abaixo da linha de pobreza internacional (US\$ 1,90 por dia);
- cerca de 27% das crianças menores de 5 anos sofrem de nanismo nutricional (stunting);

- a prevalência de insegurança alimentar moderada ou severa afeta mais de 50% da população;
  - a dependência de importações de arroz (alimento básico) aumentou significativamente nas últimas décadas;
  - a produção per capita de arroz declinou acentuadamente desde a independência.
- Esses indicadores refletem não apenas questões de produção agrícola, mas também pobreza generalizada, infraestruturas deficientes, instabilidade política e fragilidade institucional<sup>2,3,14</sup>.

## 6. DEPENDÊNCIA DA MONOCULTURA DO CAJU

### 6.1. Expansão Histórica da Cultura do Caju

A castanha de caju foi introduzida na Guiné-Bissau pelos portugueses no século XVI, inicialmente como cultura de subsistência e para controle de erosão<sup>4</sup>. A expansão comercial significativa ocorreu apenas a partir da década de 1980, após a independência, quando a liberalização econômica e o colapso de outros setores produtivos (especialmente o amendoim) criaram incentivos para a expansão do caju<sup>4,6,24,33</sup>.

Nas décadas de 1990 e 2000, a cultura do caju expandiu-se rapidamente, transformando paisagens rurais e sistemas de subsistência. De uma produção de cerca de 20 mil toneladas em 1980, o país passou a produzir mais de 200 mil toneladas anuais nas décadas de 2010 e 2020, tornando-se um dos principais produtores mundiais de castanha de caju em bruto<sup>3,4,34,35</sup>. Tal expansão foi impulsionada por preços internacionais favoráveis, baixos requisitos de investimento e trabalho (comparativamente a outras culturas), bem como pela adaptação ecológica da planta às condições locais<sup>24,34,35</sup>.

### 6.2. Economia Política do Caju

A castanha de caju tornou-se o pilar da economia guineense, representando mais de 90% das exportações e gerando rendimentos para mais de 80% dos agregados familiares rurais<sup>2,3</sup>. A cadeia de valor do caju na Guiné-Bissau caracteriza-se por<sup>3,7,24,36</sup>:

**Produção:** realizada predominantemente por pequenos produtores em explorações familiares, com baixos níveis de intensificação e investimento. A maioria dos cajueiros é de variedades tradicionais, com produtividades relativamente baixas.

**Comercialização:** dominada por comerciantes intermediários (muitos de origem estrangeira, especialmente indiana), que compram a castanha em bruto dos produtores e a exportam para processamento na Índia, no Vietnã e em outros países asiáticos.

**Tributação:** o setor do caju é uma fonte crucial de receitas fiscais para o Estado, por meio de impostos de exportação. Contudo, a tributação é frequentemente objeto de disputas políticas, corrupção e *rent-seeking*<sup>7</sup>.

**Processamento:** a Guiné-Bissau tem capacidade de processamento muito limitada, exportando mais de 95% da castanha em bruto. Isso significa que o país captura apenas uma pequena fração do valor acrescentado na cadeia global do caju<sup>3,24</sup>.

Essa estrutura da cadeia de valor cria vulnerabilidades múltiplas: dependência de preços internacionais voláteis, captura de valor por intermediários e processadores externos e *rent-seeking* na tributação e comercialização<sup>3,7</sup>.

### 6.3. Impactos na Segurança Alimentar

A expansão da cultura do caju teve impactos contraditórios na segurança alimentar (Caixa 1)<sup>3,4,7,37,38</sup>:

#### Caixa 1. Impactos contraditórios da expansão da cultura do caju

##### **Impactos positivos:**

Geração de rendimentos monetários para famílias rurais, permitindo compra de alimentos, acesso a serviços e investimentos;

Criação de emprego sazonal na colheita e comercialização;

Contribuição para receitas fiscais que, em princípio, poderiam financiar serviços públicos.

##### **Impactos negativos:**

Substituição de culturas alimentares, especialmente arroz, por cajueiros, reduzindo a produção doméstica de alimentos;

Aumento da dependência de importações de arroz e outros alimentos básicos;

Vulnerabilidade a choques de preços internacionais do caju, que afetam rendimentos e capacidade de compra de alimentos;

Sazonalidade de rendimentos (concentrados na época de colheita do caju), criando períodos de escassez alimentar;

Degradação de solos e perda de biodiversidade agrícola em algumas regiões.

Estudos empíricos demonstram que, embora os rendimentos do caju tenham reduzido a pobreza monetária em algumas regiões, a insegurança alimentar e a má nutrição persistem ou até se agravaram em áreas de expansão intensiva do caju<sup>3,4</sup>. Esse paradoxo reflete a complexidade da relação entre rendimentos monetários e segurança alimentar: ter dinheiro não garante acesso estável a alimentos se a produção local declina, as importações são caras ou voláteis, e as infraestruturas de mercado são deficientes.

## 6.4. Vulnerabilidades e Choques

A dependência extrema do caju cria vulnerabilidades múltiplas<sup>3,7,24</sup>:

**Volatilidade de preços:** os preços internacionais da castanha de caju são altamente voláteis, dependendo de dinâmicas de oferta e procura globais, políticas comerciais de países importadores (especialmente Índia) e especulação financeira. Quedas de preços podem reduzir drasticamente os rendimentos rurais e a capacidade de compra de alimentos.

**Choques climáticos:** embora o cajueiro seja relativamente resistente à seca, eventos climáticos extremos (secas prolongadas e chuvas irregulares) podem afetar a produção. As alterações climáticas aumentam a frequência e intensidade desses choques<sup>2,5,31,39</sup>.

**Pragas e doenças:** a expansão de monoculturas aumenta a vulnerabilidade a pragas e doenças. Surtos podem devastar produções e rendimentos.

**Instabilidade política:** crises políticas e golpes de Estado frequentemente perturbam a comercialização do caju, atrasando pagamentos a produtores e criando incerteza<sup>1,9</sup>.

**Dinâmicas de mercado global:** mudanças nas políticas comerciais de países importadores, desenvolvimento de capacidades de processamento em países concorrentes ou substituição por outras oleaginosas podem afetar a procura e os preços do caju guineense.

Essas vulnerabilidades são agravadas pela ausência de mecanismos eficazes de gestão de risco (seguros agrícolas, reservas estratégicas e redes de proteção social) e pela fragilidade institucional que dificulta respostas coordenadas a choques<sup>2,14</sup>.

## 6.5. Alternativas e Diversificação

Reconhecendo os riscos da dependência do caju, diversos atores (governo, organizações internacionais e Organizações Não Governamentais – ONGs) têm promovido estratégias de diversificação agrícola<sup>3,8,32</sup>. Estas incluem:

- revitalização da produção arrozícola, especialmente em zonas de mangal e baixas aluviais;
- promoção de culturas alimentares tradicionais (milho, sorgo, mandioca e hortícolas);
- desenvolvimento de cadeias de valor de outros produtos (pesca, fruticultura e pecuária);
- investimento em processamento local de caju para capturar maior valor acrescentado;
- agroecologia e sistemas agroflorestais que integram caju com culturas alimentares;

A implementação dessas estratégias enfrenta, contudo, obstáculos significativos: falta de investimento público, infraestruturas deficientes (irrigação, estradas e armazenamento), acesso limitado a crédito e insumos, conhecimentos técnicos insuficientes e incentivos económicos que continuam a favorecer o caju em face das culturas alimentares<sup>3,8</sup>. Além disso, a instabilidade política e a captura institucional por redes de narcotráfico desviam a atenção e os recursos de prioridades de desenvolvimento agrícola<sup>9</sup>.

## 7. GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

### 7.1. Fragilidade Institucional e Capacidade Estatal

A capacidade do Estado guineense de formular e implementar políticas públicas eficazes, incluindo na área da segurança alimentar, é severamente limitada pela fragilidade institucional<sup>11,14</sup>. Tal fragilidade manifesta-se em múltiplas dimensões:

**Capacidade administrativa:** o aparelho estatal é caracterizado por recursos humanos e financeiros insuficientes, baixos níveis de qualificação técnica, infraestruturas deficientes e sistemas de gestão ineficazes. Ministérios e agências responsáveis pela agricultura, pelo desenvolvimento rural e pela segurança alimentar operam com orçamentos mínimos e capacidades técnicas limitadas<sup>2,14</sup>.

**Descontinuidade política:** a instabilidade política crônica, com mudanças frequentes de governo e intervenções militares, impede a continuidade de políticas e programas. Estratégias de desenvolvimento agrícola e segurança alimentar são frequentemente abandonadas ou reformuladas com cada mudança de governo<sup>1,9</sup>.

**Corrupção e rent-seeking:** a corrupção é endêmica em múltiplos níveis do aparelho estatal. No setor do caju, por exemplo, a tributação e o licenciamento são frequentemente objeto de corrupção, com receitas desviadas e benefícios capturados por elites políticas e econômicas<sup>7,9</sup>.

**Ausência de accountability:** mecanismos de prestação de contas e controle democrático são fracos. Parlamento, tribunais e sociedade civil têm capacidade limitada de fiscalizar o executivo e exigir responsabilização<sup>11,14</sup>.

### 7.2. Políticas e Estratégias de Segurança Alimentar

Apesar das limitações, a Guiné-Bissau desenvolveu, com apoio de parceiros internacionais, diversos documentos de política e estratégia na área da segurança alimentar e desenvolvimento agrícola<sup>2,40,41</sup>:

**Plano Nacional de Investimento Agrícola (PNIA):** alinhado à Política Agrícola Comum da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (Cedeao) e ao Programa Detalhado de Desenvolvimento da Agricultura Africana, o PNIA estabelece prioridades e metas para o desenvolvimento agrícola, incluindo o aumento da produção de arroz, a diversificação agrícola e a melhoria da infraestrutura rural.

**Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:** define objetivos e ações para reduzir a insegurança alimentar e a má nutrição, com enfoque em grupos vulneráveis (crianças, mulheres grávidas e lactantes e populações rurais pobres).

**Planos de Resposta a Emergências:** desenvolvidos com apoio de agências da ONU (FAO, PAM, Unicef), estes planos visam responder a crises alimentares agudas causadas por choques climáticos, pragas ou instabilidade política<sup>30,42</sup>.

A implementação destes documentos de política, contudo, é frequentemente deficiente, devido a: recursos financeiros insuficientes, capacidades técnicas e administrativas limitadas, falta de coordenação entre ministérios e agências, descontinuidade política e captura de recursos por elites<sup>2,14</sup>.

### 7.3. Papel de Atores Não Estatais

Dada a fragilidade estatal, atores não estatais desempenham papéis cruciais na provisão de serviços relacionados com segurança alimentar<sup>40,43</sup>:

**Organizações internacionais:** agências da ONU (FAO, PAM, Unicef, PNUD), Banco Mundial, União Europeia e agências de cooperação bilateral (especialmente de Portugal, França e países nórdicos) – financiam e implementam programas de desenvolvimento agrícola, assistência alimentar e nutrição.

**ONGs internacionais e locais:** organizações como Acção Contra a Fome, CARE, Oxfam e diversas ONGs locais implementam projetos de segurança alimentar, nutrição, agricultura sustentável e desenvolvimento comunitário<sup>30,42</sup>.

**Organizações de produtores:** associações e cooperativas de produtores de caju e de outros produtos agrícolas desempenham papéis na organização da produção, comercialização coletiva e advocacia política.

**Setor privado:** comerciantes, processadores e empresas agrícolas (embora limitados) participam nas cadeias de valor alimentares.

**Estruturas tradicionais:** autoridades tradicionais e comunitárias continuam a desempenhar papéis importantes na gestão de recursos naturais, resolução de conflitos e organização social em contextos rurais.

A multiplicidade de atores cria desafios de coordenação, bem como oportunidades de complementaridade. Abordagens eficazes de governação da segurança alimentar requerem articulação entre Estado, organizações internacionais, sociedade civil e setor privado<sup>40,43</sup>.

### 7.4. Descentralização e Governação Local

A Guiné-Bissau iniciou processos de descentralização administrativa nas últimas décadas, com a criação de autarquias locais e a transferência de algumas competências para os níveis subnacionais<sup>44</sup>. Em princípio, a descentralização poderia aproximar a governação das populações, aumentar a participação e melhorar a adequação das políticas aos contextos locais.

No entanto, a descentralização enfrenta obstáculos significativos: recursos financeiros e humanos insuficientes transferidos para autarquias, capacidades técnicas limitadas a nível local, interferências políticas do nível central e persistência de estruturas de poder tradicionais que podem marginalizar grupos vulneráveis<sup>44,45</sup>. No contexto da segurança alimentar, a descentralização eficaz exigiria a transferência de competências e recursos para a gestão de infraestruturas rurais, extensão agrícola, gestão de recursos naturais e resposta a crises alimentares locais.

## 8. DISCUSSÃO

### 8.1. Um sistema de reforços mútuos: quando a fragilidade estatal e a maldição do caju se coproduzem

A análise da insegurança alimentar na Guiné-Bissau revela que a fragilidade estatal e a dependência da monocultura do caju não são fenômenos paralelos ou meramente contextuais um ao outro — são dimensões de um único sistema que se coproduz e se reforça mutuamente. A fragilidade institucional não é apenas o pano de fundo sobre o qual se desenrola a maldição do caju; é simultaneamente causa e efeito dessa maldição<sup>14,17</sup>. O Estado guineense, marcado por instabilidade política crônica, golpes militares recorrentes e capacidades administrativas mínimas, é incapaz de regular eficazmente o setor do caju, de tributar de forma transparente os rendimentos da castanha, de investir em infraestruturas rurais ou de promover a diversificação agrícola<sup>1,7,14</sup>. Essa incapacidade não é acidental: a estrutura econômica centrada no caju gera incentivos poderosos para o *rent-seeking* — a captura de rendas econômicas por elites políticas e econômicas sem criação de valor produtivo<sup>7,23,25</sup>.

Os rendimentos do caju, concentrados em pontos de estrangulamento da cadeia de valor (tributação de exportações e licenciamento de comerciantes), tornam-se objeto de disputa entre facções políticas e militares, alimentando ciclos de instabilidade e golpes<sup>9</sup>. Ao mesmo tempo, a fragilidade institucional perpetua a dependência do caju: sem capacidade estatal para investir em outros setores, sem infraestruturas que viabilizem culturas alternativas, sem crédito agrícola ou extensão rural eficazes, os produtores rurais não têm alternativa senão continuar a plantar cajueiros<sup>3,8</sup>. Cria-se, assim, um ciclo vicioso: o Estado frágil não consegue diversificar a economia e a economia dependente do caju perpetua a fragilidade estatal.

Esse ciclo é intensificado pela emergência do narco-estado. A captura institucional por redes de narcotráfico representa a síntese e a radicalização das dinâmicas de fra-

gilidade estatal e de maldição dos recursos<sup>9,10</sup>. O narcotráfico não substitui o caju como fonte de rendas; antes, sobrepõe-se a ele, criando uma economia política dual em que rendimentos lícitos (caju) e ilícitos (cocaína) se entrelaçam nas mesmas estruturas de poder<sup>9</sup>. As elites que controlam a tributação do caju são frequentemente as mesmas que protegem ou participam das redes de narcotráfico. Os rendimentos do narcotráfico reforçam os incentivos ao *rent-seeking*, tornando ainda menos atrativo o investimento em setores produtivos de longo prazo<sup>9,15</sup>. A lógica da maldição dos recursos — em que a abundância de rendas fáceis corrói instituições e desincentiva a diversificação — atinge aqui a sua expressão máxima: tanto o caju quanto a cocaína funcionam como “recursos” que perpetuam a fragilidade e a dependência<sup>9,23</sup>. O narco-estado guineense não é, portanto, uma anomalia ou um desvio: é a consequência lógica de um sistema no qual fragilidade institucional e dependência de rendas econômicas se reforçam mutuamente até o ponto em que a distinção entre Estado e redes ilícitas se torna irrelevante<sup>9,14</sup>.

## **8.2. Da disfunção econômica à violência estrutural: a insegurança alimentar como necropolítica**

A teoria econômica da maldição dos recursos descreve disfunções — volatilidade, *rent-seeking* e desincentivos à diversificação —, mas não nomeia a violência estrutural que tais disfunções produzem<sup>15,16,23</sup>. É aqui que a necropolítica de Achille Mbembe se torna indispensável: permite reconhecer que a insegurança alimentar na Guiné-Bissau não é apenas um problema técnico de produção agrícola ou de eficiência econômica, mas também uma forma de violência política — uma decisão, implícita ou explícita, sobre quem vive e quem morre<sup>12</sup>. A substituição de culturas alimentares tradicionais (arroz, milho e mandioca) por cajueiros não foi um processo natural ou inevitável; foi o resultado de escolhas políticas e econômicas que privilegiaram a geração de divisas para o Estado e de rendimentos monetários para elites rurais em detrimento da segurança alimentar das populações mais vulneráveis<sup>3,4,37</sup>. Essa substituição expôs as populações — especialmente crianças, mulheres grávidas e lactantes e famílias rurais pobres — à insegurança alimentar crônica, à má nutrição e às suas consequências irreversíveis (nanismo nutricional, atrasos de desenvolvimento e mortalidade infantil)<sup>2,3</sup>. Trata-se de uma forma de “violência lenta” — não a violência espetacular dos golpes militares ou dos conflitos armados, mas a violência cotidiana e estrutural de sistemas econômicos e políticos que condenam populações inteiras a vidas precárias<sup>12</sup>.

O *rent-seeking* no setor do caju, analisado pela teoria econômica como corrupção ou ineficiência, revela-se, sob a lente necropolítica, como a captura de recursos que deveriam garantir a vida — saúde, alimentação, educação e infraestruturas — por elites que

os desviam para enriquecimento próprio<sup>7,25</sup>. Cada franco CFA desviado da tributação do caju, cada investimento público não realizado em infraestruturas rurais ou em sistemas de saúde e cada programa de segurança alimentar subfinanciado representam uma escolha política de abandono<sup>7,9,14</sup>. A má nutrição infantil – que afeta 27% das crianças guineenses menores de 5 anos – não é uma fatalidade natural ou climática; é o resultado de um sistema político e econômico que considera essas crianças descartáveis<sup>2,12</sup>. São os “mundos de morte” de que fala Mbembe: espaços sociais nos quais vastas populações são submetidas a condições de vida que as colocam no estatuto de “mortos-vivos”, biologicamente vivas, mas socialmente mortas, sem acesso aos recursos mínimos que garantem uma vida digna<sup>12</sup>.

A fragilidade estatal, nesse contexto, não é ausência de poder; é, sim, uma forma específica de exercício do poder<sup>12,14</sup>. O narco-estado guineense não é um Estado que falhou; é um Estado que funciona para outros fins<sup>9,12</sup>. A captura institucional por redes de narcotráfico representa precisamente o que Mbembe descreve: o poder soberano exercido por atores que operam por meio da violência, da corrupção e da criação de zonas de exceção onde a lei formal não se aplica<sup>9,12</sup>. As populações rurais pobres, sem acesso a alimentos, saúde ou segurança, não são “esquecidas” pelo Estado – são ativamente abandonadas por um poder que as considera descartáveis<sup>12,14</sup>. A necropolítica permite, assim, nomear o que as teorias econômicas e políticas convencionais não conseguem nomear: que por detrás das disfunções econômicas e da fragilidade institucional há escolhas políticas de quem vive e quem morre, de quais populações merecem proteção e quais podem ser abandonadas<sup>12</sup>.

### **8.3. A tensão produtiva entre o presente necropolítico e o horizonte afrotópico**

A Afrotopia de Felwine Sarr propõe futuros alternativos enraizados em epistemologias, práticas e valores africanos – uma recusa das narrativas afropessimistas e dos modelos de desenvolvimento eurocêntricos impostos externamente<sup>13,26,27</sup>. No contexto da Guiné-Bissau, a perspectiva afrotópica sugere a valorização de sistemas alimentares tradicionais, de conhecimentos agrícolas locais, de formas de organização comunitária e de solidariedade que foram marginalizadas pela colonização e pelos modelos de desenvolvimento pós-coloniais<sup>13,17,19</sup>. Em vez de simplesmente importar modelos técnicos de agricultura ou políticas alimentares de contextos externos, uma abordagem afrotópica procuraria construir soluções enraizadas nas especificidades culturais, ecológicas e sociais guineenses – a revitalização da rizicultura de mangal, a recuperação de culturas alimentares tradicionais, a valorização de práticas agroecológicas e de sistemas de entajuda comunitária<sup>13,26,31</sup>.

A Afrotopia, contudo, entra em tensão profunda com os outros três quadros teóricos mobilizados neste ensaio. Se o Estado é frágil e capturado por redes ilícitas, quem implementa os projetos afrotópicos?<sup>9,14</sup> Se a maldição do caju gera incentivos econômicos poderosos para manter a monocultura, como se constroem alternativas sem poder político e econômico?<sup>15,16</sup> Se o presente é necropolítico, marcado pelo abandono, pela violência estrutural e pela criação de “mundos de morte”, como se imagina um futuro afrotópico?<sup>12,13</sup> Essa tensão não é uma falha dos quadros teóricos; é uma tensão real que atravessa as comunidades guineenses: entre a experiência quotidiana de abandono e a resistência que persiste, entre a precariedade estrutural e a agência local, entre a violência do presente e a imaginação de futuros possíveis<sup>12,13</sup>.

A Afrotopia corre o risco de ser uma proposta normativa sem ancoragem nas estruturas de poder que produzem a crise. Imaginar futuros alternativos é necessário, mas não suficiente: é preciso confrontar as estruturas de poder que impedem esses futuros<sup>9,13,14</sup>. Quem tem poder para construir alternativas em um Estado capturado por elites políticas e militares e por redes de narcotráfico?<sup>9</sup> Como se mobilizam recursos para a diversificação agrícola quando os rendimentos do caju e do narcotráfico são capturados por elites que não têm interesse em transformações estruturais?<sup>7,9,25</sup> Como se valorizam conhecimentos e práticas locais quando as instituições de extensão agrícola são inexistentes ou ineficazes, quando as escolas rurais não funcionam, quando as comunidades estão fragmentadas por décadas de instabilidade?<sup>14,17</sup>

A tensão, todavia, também é produtiva. A Afrotopia obriga a pensar não apenas no que se quer construir, mas em quem tem poder para construí-lo e em que condições<sup>13</sup>. Obriga a reconhecer que a transformação não pode vir apenas “de cima”, de políticas estatais ou de programas de organizações internacionais, mas deve, sobretudo, enraizar-se nas comunidades, nas suas práticas, nos seus conhecimentos, nas suas formas de resistência<sup>13,26,40</sup>. A resistência das comunidades rurais guineenses, que continuam a cultivar arroz em pequenas parcelas apesar da expansão do caju, que mantêm redes de solidariedade e entreajuda apesar da precariedade, que preservam conhecimentos agrícolas tradicionais apesar da marginalização, representa um espaço de Afrotopia possível, mesmo em um presente necropolítico<sup>13,31</sup>. Essa resistência não é romantização: é reconhecimento de que a agência local persiste mesmo em contextos de abandono estrutural e que qualquer transformação sustentável terá de partir dessa agência<sup>13,26,40</sup>.

A Afrotopia questiona também os outros três quadros teóricos. Ao propor uma epistemologia diferente, enraizada em valores africanos de comunidade, reciprocidade e relação com a terra, a Afrotopia recusa a naturalização das categorias analíticas ocidentais (Estado, mercado e desenvolvimento) que estruturam as teorias da fragilidade estatal,

da maldição dos recursos e, em certa medida, da própria necropolítica<sup>13,26,27</sup>. Questiona: será que o “Estado”, tal como concebido pela teoria política ocidental, é a única forma de organização política possível ou desejável? Será que o “desenvolvimento”, tal como medido por indicadores econômicos convencionais, é o único horizonte de transformação? Será que a “segurança alimentar”, tal como definida pela FAO, captura as dimensões de soberania, dignidade e relação cultural com a alimentação que são centrais para as comunidades africanas?<sup>13,28,31</sup>. Essas questões não têm respostas fáceis, mas são indispensáveis para evitar que a análise crítica reproduza, inadvertidamente, as mesmas categorias coloniais que pretende superar<sup>13,17,26</sup>.

#### **8.4. O que os quatro quadros teóricos em conjunto revelam: transformação como simultaneidade**

A análise dialética dos quatro quadros teóricos — fragilidade estatal, maldição dos recursos, necropolítica e Afrotopia — revela que a insegurança alimentar na Guiné-Bissau não é um problema setorial ou técnico, mas uma questão sistêmica que exige transformações simultâneas em múltiplas dimensões. Não basta diversificar a agricultura se o Estado continua frágil e incapaz de regular mercados, investir em infraestruturas ou garantir estabilidade política<sup>3,8,14</sup>. A diversificação agrícola — frequentemente proposta como solução técnica para a dependência do caju — pressupõe capacidades institucionais (extensão rural, crédito agrícola, infraestruturas de irrigação e armazenamento, e estradas rurais) que o Estado guineense não possui<sup>3,8,14</sup>. Sem fortalecimento institucional, os programas de diversificação agrícola implementados por ONGs e organizações internacionais permanecem projetos-piloto localizados, sem escala ou sustentabilidade<sup>32,40</sup>.

Outrossim, não basta fortalecer instituições se a lógica necropolítica persiste, se as elites políticas e militares continuam a considerar as populações rurais pobres como descartáveis, se os recursos públicos continuam a ser capturados por redes de *rent-seeking* e se o poder soberano continua a ser exercido por meio do abandono e da violência estrutural<sup>9,12,14</sup>. O fortalecimento institucional, frequentemente proposto por programas de “boa governação” e “reforma do Estado”, pressupõe que as elites no poder têm interesse em instituições eficazes e transparentes<sup>11,14</sup>. No entanto, quando essas elites se beneficiam precisamente da fragilidade institucional, quando a captura de rendas do caju e do narcotráfico depende da opacidade e da ausência de *accountability*, o fortalecimento institucional torna-se uma ameaça aos seus interesses<sup>9,11,25</sup>. A transformação institucional, nesse contexto, não é uma questão técnica de capacitação ou de reformas administrativas; é uma questão política de confronto com estruturas de poder<sup>9,14</sup>.

Ademais, não basta imaginar futuros afrotópicos se não se confrontam as estruturas de poder que impedem esses futuros<sup>9,13,14</sup>. A Afrotopia sem poder político é utopia

no sentido negativo — um sonho desligado da realidade, incapaz de se materializar<sup>13</sup>. Todavia, o poder político sem imaginação afrotópica reproduz as mesmas lógicas coloniais e necropolíticas que produziram a crise<sup>12,13,17</sup>. A transformação requer, portanto, simultaneidade: é preciso fortalecer instituições e confrontar as elites que as capturam; é necessário diversificar a agricultura e transformar as estruturas de poder que perpetuam a monocultura; é preciso imaginar futuros alternativos e construir as condições políticas, econômicas e sociais que os tornem possíveis<sup>13-15</sup>.

Essa simultaneidade é, reconhecidamente, de uma dificuldade imensa. Como se fortalece um Estado capturado? Como se confrontam elites que controlam os meios de violência? Como se constrói poder político a partir de comunidades empobrecidas e marginalizadas?<sup>9,14</sup>. Não há respostas simples, mas a análise dialética sugere alguns caminhos.

Primeiro, reconhecer que a transformação não virá de um único ator ou de uma única intervenção, mas de articulações complexas entre múltiplos atores — Estado (nas suas frações menos capturadas), organizações internacionais, sociedade civil, comunidades locais e setor privado<sup>40,43</sup>. Segundo, assentir que a transformação não será linear ou rápida, mas processual e conflitual, marcada por avanços e recuos, por conquistas parciais e resistências<sup>9,14</sup>. Terceiro, admitir que a transformação exige não apenas mudanças políticas e econômicas, mas também epistemológicas — uma recusa das categorias coloniais e necropolíticas que naturalizam a precariedade e o abandono, e uma valorização de epistemologias e práticas africanas que afirmam a dignidade, a agência e os futuros possíveis<sup>13,26,27</sup>.

## 8.5. Limitações e realismo crítico

Este ensaio mobilizou quatro quadros teóricos ambiciosos para analisar a insegurança alimentar na Guiné-Bissau. Tal escolha teórica tem limitações que devem ser explicitadas. Primeiro, a análise privilegiou dimensões estruturais e macro (Estado, economia política e poder soberano) em detrimento de dimensões micro e quotidianas (práticas alimentares, estratégias de subsistência, relações de gênero e dinâmicas intracomunitárias). Uma análise mais completa exigiria etnografias e estudos de caso que capturassem a complexidade das experiências vividas pelas populações rurais guineenses<sup>3,37</sup>. Segundo, a análise baseou-se predominantemente em fontes secundárias (relatórios de organizações internacionais e literatura acadêmica), e não em investigação empírica primária. Isso limita a capacidade de capturar dinâmicas recentes, especificidades locais e vozes das próprias comunidades afetadas. Terceiro, a mobilização de quadros teóricos decoloniais (necropolítica e Afrotopia) corre o risco de instrumentalização — de usar conceitos africanos para legitimar análises que permanecem estruturadas por lógicas acadêmicas

ocidentais<sup>13,26</sup>. Esse risco não é eliminável, mas deve ser reconhecido e mitigado por meio do diálogo contínuo com intelectuais, ativistas e comunidades africanas.

Apesar dessas limitações, a análise dialética dos quatro quadros teóricos revela dimensões da crise alimentar guineense que as análises convencionais tendem a negligenciar. Revela que a insegurança alimentar não é apenas um problema técnico de produção agrícola, mas também uma questão de poder, de violência estrutural e de futuros possíveis<sup>12,13,15</sup>. Indica que a fragilidade estatal e a dependência do caju não são contextos separados, mas dimensões de um único sistema que se coproduz<sup>14,15,23</sup>. Evidencia que o narco-estado não é uma anomalia, mas a consequência lógica de um sistema no qual a fragilidade institucional e a dependência de rendas se reforçam mutuamente<sup>9,14,15</sup>. Aponta, ainda, que a transformação não pode ser setorial ou técnica, mas deve ser simultânea – política, econômica, epistemológica e de poder<sup>13-15</sup>.

A tensão entre realismo e utopia atravessa toda esta análise. O realismo – informado pelas teorias da fragilidade estatal, da maldição dos recursos e da necropolítica – reconhece os constrangimentos estruturais imensos que limitam as possibilidades de transformação<sup>9,12,14,15</sup>. Admite que o Estado guineense é profundamente frágil e capturado, que a dependência do caju gera incentivos poderosos para manter o *status quo*, que as elites políticas e militares se beneficiam da precariedade e não têm interesse em transformações estruturais<sup>9,14,25</sup>. Assente que o presente é necropolítico – marcado pelo abandono, pela violência estrutural e pela criação de “mundos de morte”<sup>12</sup>. Entretanto, o realismo não pode ser conformismo. A Afrotopia – como utopia concreta, enraizada nas práticas e resistências das comunidades – afirma que outros futuros são possíveis, que a agência local persiste mesmo em contextos de abandono estrutural, que a transformação, embora difícil, não é impossível<sup>13,26,27</sup>. A tensão entre realismo e utopia é produtiva: impede tanto o conformismo fatalista quanto o voluntarismo ingênuo e obriga a pensar em transformações que sejam simultaneamente radicais (porque confrontam estruturas de poder) e realistas (uma vez que reconhecem constrangimentos e partem de possibilidades concretas)<sup>13,14</sup>.

## 9. CONCLUSÃO

A insegurança alimentar na Guiné-Bissau não é um problema setorial ou técnico; é uma questão de justiça, soberania e dignidade. A análise dialética dos quatro quadros teóricos mobilizados neste ensaio revela que eles não descrevem quatro problemas separados ou paralelos, mas quatro faces de um único sistema de dominação e exclusão<sup>9,12-15</sup>. A fragilidade estatal não é apenas contexto da maldição do caju; é simultaneamente causa e efeito dela, em um ciclo vicioso no qual a dependência econômica corrói

instituições e a fragilidade institucional perpetua a dependência<sup>3,7,14,15,23</sup>. A maldição do caju não é apenas disfunção econômica; mas, sobretudo, necropolítica — uma forma de violência estrutural que expõe populações rurais à insegurança alimentar crônica, à má nutrição e à morte social<sup>3,12,37</sup>. A fragilidade estatal não é ausência de poder; é uma forma específica de exercício do poder, em que o abandono das populações vulneráveis não é incapacidade, mas escolha política<sup>9,12,14</sup>. Além disso, a Afrotopia não é utopia desligada da realidade; é a afirmação de que outros futuros são possíveis, enraizados nas práticas, conhecimentos e resistências das comunidades africanas — mas só se confrontarem as estruturas de poder que impedem esses futuros<sup>13,26,27</sup>.

O narco-estado guineense emerge, nesta análise, como o ponto de convergência dos quatro quadros teóricos. É simultaneamente a expressão máxima da fragilidade estatal (um Estado incapaz de controlar o seu território ou de garantir o monopólio da violência), o mecanismo de intensificação da maldição dos recursos (em que os rendimentos do narcotráfico se sobrepõem aos do caju como fonte de *rent-seeking*), a forma extrema de necropolítica (na qual o poder soberano é exercido por atores não estatais que decidem quem vive e quem morre por meio da violência e do abandono) e o maior obstáculo à Afrotopia (porque captura as instituições que deveriam ser instrumentos de transformação)<sup>9,12-15</sup>. O narco-estado não é, portanto, uma anomalia ou um desvio; é a consequência lógica de um sistema no qual fragilidade institucional, dependência de rendas econômicas, violência estrutural e ausência de futuros alternativos se reforçam mutuamente até ao ponto em que a distinção entre Estado e redes ilícitas se torna irrelevante<sup>9,14</sup>.

Essa especificidade do narco-estado distingue a Guiné-Bissau de outros Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop). Embora todos os Palop partilhem legados coloniais semelhantes<sup>46</sup> — subdesenvolvimento econômico, fragilidade institucional e marginalização nas dinâmicas da economia global —, a Guiné-Bissau é o único onde a captura institucional por redes de narcotráfico atingiu uma escala que justifica a caracterização como “narco-estado”<sup>9,10,17,19</sup>. Angola e Moçambique, embora enfrentem desafios de governação, corrupção e desigualdade, possuem Estados com maior capacidade de controle territorial e institucional, sustentados por recursos naturais (petróleo e gás) que, apesar de gerarem dinâmicas de maldição dos recursos, também financiam aparelhos estatais mais robustos<sup>15,17,47</sup>. Cabo Verde, com uma economia baseada em serviços e turismo e sem recursos naturais significativos, desenvolveu instituições relativamente mais estáveis e eficazes<sup>17</sup>. São Tomé e Príncipe, embora também frágil e dependente de monoculturas (cacau e, mais recentemente, turismo), não enfrenta a mesma escala de infiltração de redes ilícitas<sup>17</sup>. A Guiné-Bissau representa, assim, um caso extremo — não apenas

de fragilidade estatal ou de dependência econômica, mas também de captura institucional por redes ilícitas que transformam qualitativamente a natureza do Estado e as possibilidades de transformação<sup>9,14</sup>.

Os caminhos de transformação para a Guiné-Bissau devem reconhecer a complexidade dialética identificada neste ensaio. Não basta promover a diversificação agrícola sem confrontar a fragilidade estatal que impede a implementação de políticas agrícolas eficazes<sup>3,8,14</sup>. Não basta fortalecer instituições sem confrontar as elites que as capturam e que se beneficiam da fragilidade<sup>9,11,14</sup>. Não basta imaginar futuros afrotópicos sem construir o poder político que os torne possíveis<sup>13,14</sup>. A transformação requer simultaneidade: é preciso, ao mesmo tempo, fortalecer capacidades institucionais e confrontar estruturas de poder; diversificar a economia e transformar as lógicas políticas que perpetuam a dependência; imaginar futuros alternativos e construir as condições materiais, políticas e epistemológicas que os viabilizem<sup>13-15</sup>.

Essa simultaneidade exige articulações complexas entre múltiplos atores. O Estado guineense, apesar da sua fragilidade e captura, não pode ser ignorado: continua a ser o ator com maior capacidade (mesmo que limitada) de regulação, investimento e coordenação<sup>14,40</sup>. Ainda assim, o Estado não pode ser o único ator: as organizações internacionais, a sociedade civil, as comunidades locais, o setor privado e as estruturas tradicionais devem ser mobilizados em configurações que reconheçam as suas capacidades e limitações específicas<sup>40,43</sup>. As organizações internacionais trazem recursos financeiros e técnicos, mas frequentemente operam com lógicas de projeto de curto prazo e com modelos importados que não se enraízam nas realidades locais<sup>40</sup>. A sociedade civil e as comunidades locais trazem conhecimentos, práticas e legitimidade, mas frequentemente carecem de recursos e de poder político<sup>13,40</sup>. O setor privado pode trazer investimento e inovação, mas opera segundo lógicas de lucro que podem não se alinhar com objetivos de justiça social e soberania alimentar<sup>31</sup>. A articulação eficaz entre esses atores exige mecanismos de coordenação, transparência e *accountability* que são precisamente o que a fragilidade estatal e a captura institucional impedem<sup>9,11,14,43</sup>.

A transformação exige também uma dimensão epistemológica. A Afrotopia de Felwine Sarr não é apenas uma proposta de futuros alternativos, mas também uma proposta de epistemologias alternativas – formas de conhecer, valorar e organizar o mundo que não reproduzem as categorias coloniais e necropolíticas que naturalizam a precariedade e o abandono<sup>13,26,27</sup>. No contexto da segurança alimentar, isso significa valorizar conhecimentos agrícolas tradicionais (gestão de solos, seleção de sementes e sistemas agroflorestais) que foram marginalizados pela modernização colonial e pós-colonial<sup>13,17,31</sup>. Representa valorizar práticas alimentares e culturas locais (arroz de mangal, culturas de sequeiro e

sistemas de entreatajuda) que foram desvalorizadas em favor de modelos importados<sup>13,31</sup>. Denota valorizar formas de organização comunitária e de solidariedade que persistem apesar da precariedade estrutural<sup>13,26</sup>. Significa, também, recusar a naturalização de categorias como “desenvolvimento”, “modernização” ou “eficiência” que frequentemente servem para legitimar a reprodução de desigualdades e de violências estruturais<sup>13,26,27</sup>.

A transformação epistemológica, no entanto, não pode ser romantização ou essencialização. Valorizar conhecimentos e práticas tradicionais não significa rejeitar todo o conhecimento técnico ou científico moderno nem idealizar um passado pré-colonial que nunca existiu<sup>13,26</sup>. Significa, antes, construir sínteses criativas — formas de conhecimento e de prática que articulem o melhor das tradições locais com o melhor das inovações técnicas, que sejam simultaneamente enraizadas nas especificidades culturais e ecológicas guineenses e abertas ao diálogo com conhecimentos e experiências de outros contextos<sup>13,26,31</sup>. Simboliza reconhecer que as comunidades rurais guineenses não são repositórios passivos de tradições, mas atores ativos que já fazem essas sínteses quotidianamente — que já combinam culturas tradicionais com culturas de rendimento, que já articulam conhecimentos locais com informações de mercado, que já navegam entre múltiplas lógicas econômicas e sociais<sup>3,13</sup>. A transformação afrotópica não é, portanto, a imposição de um modelo alternativo, mas o reconhecimento e o apoio às práticas de síntese e de resistência que já existem<sup>13,26,40</sup>.

A insegurança alimentar na Guiné-Bissau é, em última análise, uma questão de poder. Poder de decidir o que se cultiva e o que se come. Poder de controlar recursos e instituições. Poder de imaginar e construir futuros alternativos. A análise dialética dos quatro quadros teóricos revela que a transformação não virá de intervenções técnicas ou setoriais, mas de confrontos políticos — confrontos com as elites que capturam o Estado e os recursos, com as lógicas necropolíticas que naturalizam o abandono e com as epistemologias coloniais que desvalorizam conhecimentos e práticas locais<sup>9,12-14</sup>. Tais confrontos não serão fáceis, rápidos ou lineares. Serão processuais, conflituais, marcados por avanços e recuos, por conquistas parciais e resistências<sup>9,14</sup>. Ainda assim, são indispensáveis. A alternativa é a perpetuação do presente necropolítico — um presente de abandono, de violência estrutural, de “mundos de morte” onde vastas populações são condenadas a vidas precárias<sup>12</sup>.

Este ensaio procurou contribuir para a compreensão da insegurança alimentar na Guiné-Bissau por meio de uma análise dialética que articula fragilidade estatal, maldição dos recursos, necropolítica e Afrotopia. A contribuição teórica reside na demonstração de que esses quadros não são lentes paralelas ou independentes, mas dimensões de um único sistema que se coproduz e se reforça mutuamente — e que, portanto, a transformação não pode ser

setorial ou técnica, mas deve ser simultânea e sistêmica<sup>9,12-15</sup>. A contribuição prática reside na identificação de caminhos de transformação que reconhecem a complexidade dialética do problema: caminhos que articulam fortalecimento institucional e confronto com estruturas de poder, diversificação econômica e transformação política, imaginação de futuros alternativos e construção de condições materiais e epistemológicas que os viabilizem<sup>13-15</sup>. Esses caminhos não são fáceis, mas são possíveis. A resistência das comunidades rurais guineenses — que continuam a cultivar, a comer, a viver e a imaginar futuros — é a prova de que a agência<sup>\*\*\*\*</sup> persiste mesmo em contextos de abandono estrutural e de que a transformação, embora difícil, não é impossível<sup>13,26,40</sup>. É sobre essa resistência, sobre essa agência, sobre essa recusa do presente necropolítico que qualquer transformação sustentável terá de se construir<sup>12,13,26</sup>.

## Referências

1. Mormul J. Historyczno-polityczne uwarunkowania kryzysów państwowości w Gwinei Bissau. Afryka. 2017;46:41-71.
2. Relatório técnico do FMI. Guiné-Bissau. Relatório nacional do corpo técnico do FMI. 2021. DOI: [10.5089/9781513569062.002](https://doi.org/10.5089/9781513569062.002)
3. Carvalho A, Mendes H. Cashew chain value in Guiné-Bissau: Challenges and contributions for food security: A case study for Guiné-Bissau. Int J Food Syst Dyn. 2015;7(01):1-13. DOI: [10.18461/ijfsd.v7i1.711](https://doi.org/10.18461/ijfsd.v7i1.711)
4. Temudo M, Abrantes M. The Cashew Frontier in Guinea-Bissau, West Africa: Changing Landscapes and Livelihoods. Hum Ecol. 2014;42(2):217-230. DOI: [10.1007/S10745-014-9641-0](https://doi.org/10.1007/S10745-014-9641-0)
5. Ministry of Environment, Biodiversity and Climate Action (MABAC), Republic of Guinea-Bissau. Fourth National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change (NC4). Bissau: Republic of Guinea-Bissau/UNEP/GEF; 2025.
6. World Bank Group. Guinea-Bissau Country Climate and Development Report (CCDR). Washington DC: World Bank Group; 2024.
7. Barry B-S, Creppy E, Wodon Q. Cashew Production, Taxation, and Poverty in Guinea-Bissau [Internet]. In: Barry B-S, Creppy E, Gacitua-Mario E, Wodon C. Conflict, Livelihoods and Poverty in Guinea-Bissau. World Bank Working Paper. 2007 [cited 2026 Apr 17];(88):77-88. Available from: <http://hdl.handle.net/10986/6879>

---

\*\*\*\*. O termo “agência” é utilizado no sentido que lhe dão as Ciências Sociais, remetendo para a tradição teórica inaugurada por Anthony Giddens na sua Teoria da Estruturação (*The Constitution of Society*, 1984), que propõe uma relação dialética entre estrutura e agência: as estruturas sociais, econômicas e políticas condicionam a ação humana, mas os atores sociais possuem sempre uma capacidade reflexiva de ação que, por sua vez, reproduz ou transforma essas mesmas estruturas<sup>48</sup>.

8. Sierra-Baquero P, Catarino S, Costa GJ, Barai A, Correia Z, Ferreira MR, et al. Insights into the cashew production system in Guinea-Bissau: implications for agroecosystem sustainability. *Front Sustain Food Syst.* 2024;8:1439820. DOI: [10.3389/fsufs.2024.1439820](https://doi.org/10.3389/fsufs.2024.1439820)
9. Regan P, Thompson P. Advancing stability and reconciliation in Guinea-Bissau: Lessons from Africa's first narco-state [Internet]. Washington, DC: Africa Center for Strategic Studies; 2013 [cited 2026 Apr 17]. Available from: <https://africacenter.org/publication/guinea-bissau-stability-reconciliation-narco-state/>
10. McGuire J. Narcotics Trafficking in West Africa: A Governance Challenge [Internet]. The Pardee Papers Series, No. 9. Boston: Boston University; 2010 [cited 2026 Apr 17]. Available from: [https://www.bu.edu/pardee/files/2010/03/Pardee\\_Paper-9-Narcotics-Trafficking.pdf](https://www.bu.edu/pardee/files/2010/03/Pardee_Paper-9-Narcotics-Trafficking.pdf)
11. Correia A. Política: segurança: desenvolvimento na Guiné-Bissau. *LPIS.* 2013;(1):83-103.
12. Mbembe A. Necropolitics. *Public Culture.* 2003;15(1):11-40. DOI: [10.1215/08992363-15-1-11](https://doi.org/10.1215/08992363-15-1-11)
13. Sarr F. *Afrotopia.* Minneapolis: University of Minnesota Press; 2019.
14. Lahai J, Koomson I. *State fragility and resilience in sub-Saharan Africa: Indicators and interventions.* Oxon; New York: Routledge; 2021.
15. Barros C. The Resource Curse and Rent-Seeking in Angola. *Research Papers in Economics* [Internet]. [unknown location]: CeSA, ISEG; 2012 [cited 2026 Apr 17]. Available from: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp102.pdf>
16. Anyika VO, Ani KJ. Resource Curse and Environmental Conflicts in Angola. In: Ani KJ, editor. *Resource Conflict and Environmental Relations in Africa.* Singapore: Springer Nature; 2023. p. 109-20. DOI: [10.1007/978-981-19-7343-7\\_7](https://doi.org/10.1007/978-981-19-7343-7_7)
17. Arko-Cobbah A, Olivier B. The Dynamics of State Fragility in Angola. In: Olowu D, Chanie P, editors. *State Fragility and State Building in Africa: Cases from Eastern and Southern Africa.* Cham: Springer International Publishing; 2016. p. 163-181. DOI: [10.1007/978-3-319-20642-4\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-20642-4_8)
18. Mormul J. Portuguese Colonial Legacy in Luso-African States – a Factor Leading to State Dysfunctionality or Favorable to Development? *Politeja.* 2018;15(5(56)):41-65. DOI: [10.12797/Politeja.15.2018.56.04](https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.56.04)
19. Kopiński D. A Successful Failed State After All? The Case of Angola. *Politeia.* 2018;15(5(56)):67-84. DOI: [10.12797/Politeja.15.2018.56.05](https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.56.05)
20. Chabal P. *A History of Postcolonial Lusophone Africa.* Bloomington: Indiana University Press; 2002.
21. Pitcher M, Birmingham D, Forrest J, Newitt M, Seibert G, Andrade ES. A History of Postcolonial Lusophone Africa. *Int J Afr Hist Stud.* 2004;37(1):167. DOI: [10.2307/4129096](https://doi.org/10.2307/4129096)
22. FSIN and Global Network Against Food Crises. 2025. *Global Report on Food Crises 2025.* Rome. [10.71958/wfp130793](https://doi.org/10.71958/wfp130793)

23. Le Billon P. The resource curse. *Adelphi Papers*. 2005;45(373):11-27. DOI: [10.1080/05679320500129037](https://doi.org/10.1080/05679320500129037)
24. Monteiro F, Catarino L, Batista D, Indjai B, Duarte MC, Romeiras MM. Cashew as a High Agricultural Commodity in West Africa: Insights towards Sustainable Production in Guinea-Bissau. *Sustainability*. 2017;9(9):1666. DOI: [10.3390/su9091666](https://doi.org/10.3390/su9091666)
25. Rajan S. Poor little rich countries: another look at the ‘resource curse’. *Env Pol*. 2011;20(5):617-32. DOI: [10.1080/09644016.2011.608530](https://doi.org/10.1080/09644016.2011.608530)
26. Costa ACO, Mendes CR, Metende UA. África-Mundo: um projeto em curso. R@U [Internet]. 2022 [cited 2026 Apr 17];13(2):8-17. Available from: <https://www.rau2.ufscar.br/index.php/rau/article/view/379>
27. Page M. Conceptualizing Africa. *Afr Stud Rev*. 2024;67(4):1021-24. DOI: [10.1017/asr.2024.77](https://doi.org/10.1017/asr.2024.77)
28. Food and Agriculture Organization of the United Nations; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Rome: FAO; 2024. DOI: [10.4060/cd1254en](https://doi.org/10.4060/cd1254en)
29. Sen A. Famines as failures of exchange entitlements. *Econ Polit Weekly*. 1976;11(31-33):1273-80.
30. World Bank – International Development Association. Project Appraisal Document: Guinea-Bissau Emergency Food Security Project (PAD4034). Washington DC: World Bank; 2020.
31. Temudo MP. Planting Knowledge, Harvesting Agro-Biodiversity: A Case Study of Southern Guinea-Bissau Rice Farming. *Hum Ecol*. 2011;39:309-21. DOI: [10.1007/s10745-011-9404-0](https://doi.org/10.1007/s10745-011-9404-0)
32. Temudo MP. “The White Men Bought the Forests”: Conservation and Contestation in Guinea-Bissau, Western Africa. *Conserv Soc*. 2012;10(4):354-66, DOI: [10.4103/0972-4923.105563](https://doi.org/10.4103/0972-4923.105563)
33. Havik PJ, Monteiro F, Catarino S, Correia AM, Catarino L, Romeiras MM. Agro-Economic Transitions in Guinea-Bissau (West Africa): Historical Trends and Current Insights. *Sustainability*. 2018;10(10):3408. DOI: [10.3390/su10103408](https://doi.org/10.3390/su10103408)
34. Temudo M, Figueira R, Abrantes M. Landscapes of bio-cultural diversity: shifting cultivation in Guinea-Bissau, West Africa. *Agrof Syst*. 2015;89:175-191. DOI [10.1007/s10457-014-9752-z](https://doi.org/10.1007/s10457-014-9752-z)
35. Temudo M, Cabral AI. The Social Dynamics of Mangrove Forests in Guinea-Bissau, West Africa. *Hum Ecol*. 2017;3:307-20. DOI: [10.1007/s10745-017-9907-4](https://doi.org/10.1007/s10745-017-9907-4)
36. Hanusch M. Guinea-Bissau and the cashew economy. *Macroeconomics and fiscal management practice notes | no. 11* [Internet]. Washington, D.C.: World Bank Group; 2016 [cited 2026 Apr 17]. Available from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/443831467999735473>
37. Lundy B. Playing the Market: How the Cashew “Commoditiescape” Is Redefining Guinea-Bissau’s Countryside. *CAFÉ*. 2012;34:33-52. DOI: [10.1111/j.2153-9561.2012.01063.x](https://doi.org/10.1111/j.2153-9561.2012.01063.x)

38. Catarino L, Menezes Y, Sardinha R. Cashew cultivation in Guinea-Bissau – risks and challenges of the success of a cash crop. *Sci Agric (Piracicaba, Braz)*. 2015;72(5):459-67. DOI: [10.1590/0103-9016-2014-0369](https://doi.org/10.1590/0103-9016-2014-0369)
39. Kehl J. Climate change and food security in Guinea Bissau: exploring local perceptions and pathways to resilience [dissertation]. Lisboa: NSBE, Universidade Nova de Lisboa; 2023.
40. Temudo M. From ‘People’s Struggle’ to ‘This War of Today’: Entanglements of Peace and Conflict in Guinea-Bissau. *Africa*. 2008;78(2):245-63. DOI: [10.3366/E0001972008000156](https://doi.org/10.3366/E0001972008000156)
41. Miquitaio AM, Crisp J, Zuliani DQ, Moura AP, Oliveira MRM. Analysis of Scientific production aligned with the Food and Nutrition Security Strategy of Portuguese-Speaking African Institutions: a systematic scoping review. *Rev Nutr*. 2023;36:e220107. DOI: [10.1590/1678-9865202336e220107](https://doi.org/10.1590/1678-9865202336e220107)
42. Food and Agriculture Organization. Emergency Food Security Project in Guinea-Bissau: Evaluation Highlights. Rome: FAO/World Bank; 2025.
43. Valiño V. Traditional Alliance of Women in the Socio-Political Sphere and Resilient Subject to Climate Change: The Case of Guinea-Bissau. *Society* [Internet]. 2026 [cited 2026 Apr 17]. Available from: <https://society.org/articles/activity/10.20944/preprints202601.0322.v1>
44. Barry B, Gacitua-Mario E, Wodon Q. Conflicts, Livelihoods, and Poverty in Guinea-Bissau: An Overview. MPRA Paper 11115. Germany: University Library of Munich; 2008.
45. Speakman J, Rysova A. The Small Entrepreneur in Fragile and Conflict-Affected Situations, Washington, DC: The World Bank Group; 2015.
46. Cahen M. Pontos comuns e heterogeneidade das culturas políticas nos PALOPs – Um ponto de vista “pós-póscolonial” . *Hist Quest Debates*. 2015;62(1):19-47.
47. Vidal NDF. International development strategies for the XXIst century and post-modern patrimonialism in Africa – Angola and Mozambique. *Rev Bras Polít Int*. 2018;61(1):e015. DOI: [10.1590/0034-7329201800115](https://doi.org/10.1590/0034-7329201800115)
48. Giddens A. The constitution of society: outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press; 1984.

---

# SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM MOÇAMBIQUE: DESAFIOS, POLÍTICAS E ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL NA PERSPECTIVA ONE HEALTH E NO CONTEXTO DA CPLP

---

*Seguridad alimentaria y nutricional en Mozambique: desafíos, políticas y articulación intersectorial desde la perspectiva One Health y en el contexto de la CPLP*

*Sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mozambique: défis, politiques et articulation intersectorielle dans une perspective One Health et dans le contexte de la CPLP*

*Food and nutrition security in Mozambique: challenges, policies and intersectoral coordination from a One Health perspective and within the CPLP context*

**Érica Manuel\***  
**Alexandre Jaime Lourenço Manguela\*\***  
**Fernando Vaz\*\*\***

---

\*.Instituto Superior de Ciências de Saúde (ISCISA), Maputo, Moçambique.

\*\* . ISCISA, Maputo, Moçambique.

\*\*\*.ISCISA, Maputo, Moçambique.

**Autor para correspondência:** Érica Manuel — ISCISA — Maputo, Moçambique — Telefone: +258 823573607; E-mail: [erica-manuel07@gmail.com](mailto:erica-manuel07@gmail.com)

## Resumo

**Introdução:** A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) constitui um determinante central da saúde pública e do desenvolvimento humano. Em Moçambique, persistem elevados níveis de insegurança alimentar, desnutrição crônica infantil e anemia, agravados por pobreza estrutural, desigualdades territoriais, choques climáticos e fragilidades dos sistemas alimentares. **Objetivo:** Analisar, de forma integrada, a situação da SAN em Moçambique, identificando desafios estruturais, vulnerabilidades sociais e territoriais, enquadramento institucional e oportunidades de articulação intersetorial, à luz da perspectiva One Health e no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). **Materiais e Métodos:** Estudo descritivo e analítico, baseado em análise documental de dados secundários provenientes de relatórios institucionais, estatísticas oficiais, literatura científica e documentos estratégicos nacionais e internacionais. **Resultados:** Os resultados evidenciam a coexistência de insegurança alimentar crônica persistente e episódios recorrentes de insegurança alimentar aguda, afetando milhões de pessoas, com importantes desigualdades territoriais. A desnutrição crônica infantil mantém-se elevada, coexistindo com desnutrição aguda, anemia e sinais emergentes da dupla carga da má nutrição. As alterações climáticas, a pobreza rural e as fragilidades estruturais dos sistemas alimentares intensificam essas vulnerabilidades. Apesar da existência de políticas e programas nacionais, persistem desafios na implementação, na monitoria, no financiamento e na articulação intersetorial. **Conclusão:** A segurança alimentar e nutricional em Moçambique exige respostas integradas, sustentadas e orientadas para impacto mensurável, com especial enfoque nos primeiros mil dias de vida. A incorporação da perspectiva One Health e o alinhamento com os compromissos regionais no âmbito da CPLP reforçam a necessidade de políticas públicas intersetoriais capazes de reduzir, de forma sustentável, as desigualdades nutricionais.

**Palavras-chave:** segurança alimentar; desnutrição infantil; anemia; saúde pública; sistemas alimentares; alterações climáticas; Moçambique.

## Resumen

**Introducción:** La seguridad alimentaria y nutricional constituye un determinante central de la salud pública y del desarrollo humano. En Mozambique persisten altos niveles de inseguridad alimentaria, desnutrición crónica infantil y anemia, agravados por la **pobreza estructural**, las desigualdades territoriales, los choques climáticos y las fragilidades de los sistemas alimentarios. **Objetivo:** Analizar de forma integrada la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Mozambique, identificando desafíos

estructurales, vulnerabilidades sociales y territoriales, el marco institucional y las oportunidades de coordinación intersectorial, a la luz del enfoque One Health y en el contexto de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). **Materiales y Métodos:** Estudio descriptivo y analítico basado en el análisis documental de datos secundarios procedentes de informes institucionales, estadísticas oficiales, literatura científica y documentos estratégicos nacionales e internacionales. **Resultados:** Los resultados evidencian la coexistencia de inseguridad alimentaria crónica persistente y episodios recurrentes de inseguridad alimentaria aguda, que afectan a millones de personas, con importantes desigualdades territoriales. La desnutrición crónica infantil se mantiene elevada, coexistiendo con desnutrición aguda, anemia y signos emergentes de la doble carga de la malnutrición. El cambio climático, la pobreza rural y las fragilidades estructurales de los sistemas alimentarios intensifican estas vulnerabilidades. Apesar de la existencia de políticas y programas nacionales, persisten desafíos en la implementación, seguimiento, financiamiento y coordinación intersectorial. **Conclusión:** La seguridad alimentaria y nutricional en Mozambique requiere respuestas integradas, sostenidas y orientadas a un impacto medible, con especial énfasis en los primeros 1.000 días de vida. La incorporación del enfoque One Health y la alineación con compromisos regionales en el ámbito de la CPLP refuerzan la necesidad de políticas públicas intersectoriales capaces de reducir de manera sostenible las desigualdades nutricionales

**Palabras clave:** seguridad alimentaria; desnutrición infantil; anemia; salud pública; sistemas alimentarios; cambio climático; Mozambique.

## Résumé

**Introduction :** La sécurité alimentaire et nutritionnelle constitue un déterminant central de la santé publique et du développement humain. Au Mozambique, des niveaux élevés d'insécurité alimentaire, de dénutrition chronique infantile et d'anémie persistente, aggravés par la pauvreté structurelle, les inégalités territoriales, les chocs climatiques et les fragilités des systèmes alimentaires. **Objectif :** Analyser de manière intégrée la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mozambique, en identifiant les défis structurels, les vulnérabilités sociales et territoriales, le cadre institutionnel ainsi que les opportunités de coordination intersectorielle, à la lumière de l'approche One Health et dans le contexte de la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP). **Matériels et Méthodes :** Étude descriptive et analytique fondée sur une analyse documentaire de données secondaires issues de rapports institutionnels, de statistiques officielles, de la littérature scientifique et de documents stratégiques nationaux et internationaux. **Résultats**

: Les résultats mettent en évidence la coexistence d'une insécurité alimentaire chronique persistante et d'épisodes récurrents d'insécurité alimentaire aiguë, affectant des millions de personnes, avec d'importantes inégalités territoriales. La dénutrition chronique infantile demeure élevée, coexistant avec la malnutrition aiguë, l'anémie et des signes émergents de la double charge de la malnutrition. Les changements climatiques, la pauvreté rurale et les fragilités structurelles des systèmes alimentaires intensifient ces vulnérabilités. Malgré l'existence de politiques et de programmes nationaux, des défis persistent en matière de mise en œuvre, de suivi, de financement et de coordination intersectorielle **Conclusion:** La sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mozambique nécessite des réponses intégrées, soutenues et orientées vers un impact mesurable, avec un accent particulier sur les 1 000 premiers jours de vie. L'intégration de l'approche One Health et l'alignement avec les engagements régionaux dans le cadre de la CPLP renforcent la nécessité de politiques, publiques intersectorielles capables de réduire durablement les inégalités nutritionnelles.

**Mots-clés :** sécurité alimentaire ; dénutrition infantile ; anémie ; santé publique ; systèmes alimentaires ; changement climatique ; Mozambique.

## Abstract

**Introduction:** Food and nutrition security constitutes a central determinant of public health and human development. In Mozambique, high levels of food insecurity, chronic child undernutrition, and anaemia persist, aggravated by structural poverty, territorial inequalities, climate shocks, and structural weaknesses in food systems. **Objective:** to analyse, in an integrated manner, the situation of food and nutrition security in Mozambique, identifying structural challenges, social and territorial vulnerabilities, institutional frameworks, and opportunities for intersectoral coordination, in light of the One Health perspective and within the context of the Community of Portuguese Language Countries (CPLP). **Materials and Methods:** Descriptive and analytical study based on documentary analysis of secondary data derived from institutional reports, official statistics, scientific literature, and national and international strategic documents. **Results:** The findings highlight the coexistence of persistent chronic food insecurity and recurrent episodes of acute food insecurity, affecting millions of people, with significant territorial inequalities. Chronic child malnutrition remains high, coexisting with acute malnutrition, anaemia, and emerging signs of the double burden of malnutrition. Climate change, rural poverty, and structural weaknesses in food systems intensify these vulnerabilities. Despite the existence of national policies and programmes, challenges persist in implementation, monitoring, financing, and intersectoral coordination. **Con-**

**clusion:** Food and nutrition security in Mozambique requires integrated, sustained, and impact-oriented responses, with particular emphasis on the first 1,000 days of life. The incorporation of the One Health perspective and alignment with regional commitments within the CPLP framework reinforce the need for intersectoral public policies capable of sustainably reducing nutritional inequalities.

**Keywords:** food security; child malnutrition; anaemia; public health; food systems; climate change; Mozambique.

## INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) constitui um dos pilares fundamentais do desenvolvimento humano, influenciando diretamente a saúde, a produtividade econômica, a coesão social e a sustentabilidade ambiental<sup>1</sup>. Apesar dos progressos registados em nível global, a fome, as desigualdades nutricionais e as múltiplas formas de má nutrição continuam a afetar milhões de pessoas, particularmente em países de baixo e médio rendimento, refletindo vulnerabilidades sociais persistentes, sistemas alimentares frágeis e profundas desigualdades estruturais<sup>2,3</sup>. Na África Subsaariana, a insegurança alimentar permanece elevada e tende a ser agravada por conflitos, instabilidade econômica, crescimento populacional acelerado e elevada exposição a choques climáticos<sup>1</sup>.

Nesse contexto, a análise da SAN exige abordagens integradas que considerem simultaneamente fatores sociais, econômicos, ambientais e de saúde, bem como os impactos crescentes das alterações climáticas. Conceitualmente, a SAN assenta em quatro pilares fundamentais: disponibilidade física de alimentos, acesso econômico e físico aos alimentos, utilização biológica adequada dos nutrientes e estabilidade desses três componentes ao longo do tempo<sup>1</sup>. A compreensão integrada desses pilares permite analisar, de forma estruturada, as múltiplas dimensões da insegurança alimentar e identificar lacunas estruturais nas políticas públicas, particularmente em contextos de elevada vulnerabilidade social e exposição a choques climáticos.

Moçambique localiza-se na costa sudeste de África. É banhado pelo Oceano Índico e encontra-se administrativamente dividido em 11 províncias, organizadas nas regiões Norte (Cabo Delgado, Nampula e Niassa), Centro (Zambézia, Tete, Manica e Sofala) e Sul (Inhambane, Gaza, Maputo Cidade e Maputo Província), como ilustra a Figura 1. A diversidade geográfica e socioeconômica entre regiões condiciona os sistemas de produção, o acesso aos alimentos e os perfis de SAN observados no país.

Desde o período imediatamente posterior à Independência, o combate à fome e o desenvolvimento da agricultura foram assumidos como prioridades estratégicas do Estado moçambicano. Contudo, esse processo decorreu em um contexto marcado por profundas transformações institucionais, fragilidades estruturais e constrangimentos de abastecimento, mantendo atual o entendimento, amplamente partilhado no debate técnico nacional, de que a SAN depende da integração entre produção agrícola, sistemas de saúde, proteção social e gestão sustentável dos ecossistemas<sup>4,5</sup>. Experiências institucionais no setor da saúde no período pós-Independência, relatadas por um dos coautores do presente capítulo que exerceu funções governativas enquanto Ministro da Saúde, referem que se registaram situações de fome em alguns distritos do país, como Mombaça, na província de Nampula, associadas a políticas de autossuficiência local que restringiam a circulação de alimentos entre territórios. Essa leitura histórica contribui para compreender a persistência de desafios estruturais na SAN em Moçambique.

Moçambique enfrenta esses desafios de forma recorrente. A insegurança alimentar crônica, a elevada prevalência de desnutrição crônica infantil, a anemia em mulheres em idade fértil e crianças, bem como a emergência gradual da dupla carga da má nutrição, coexistem com elevados níveis de pobreza, desigualdades territoriais e fragilidade dos sistemas de proteção social<sup>6,7</sup>.

A economia fortemente dependente da agricultura familiar de subsistência, caracterizada por baixa produtividade e limitada capacidade de adaptação, expõe uma grande parte da população a riscos recorrentes de escassez alimentar e deterioração do estado nutricional, com impactos diretos na saúde pública e no desenvolvimento ao longo do ciclo de vida<sup>8</sup>.

As alterações climáticas e a crescente pressão sobre os ecossistemas intensificam tais vulnerabilidades. Moçambique figura entre os países mais expostos a eventos climáticos extremos, como secas prolongadas, cheias e ciclones tropicais, que afetam negativamente a produção agrícola, a disponibilidade e o acesso aos alimentos, bem como os meios de subsistência das comunidades rurais e costeiras<sup>9-11</sup>. Esses fenômenos agravam a insegurança alimentar, aumentam a dependência de assistência humanitária e fragilizam os sistemas alimentares, evidenciando a necessidade de abordagens integradas que transcendam respostas setoriais isoladas.

No plano institucional, a governação da SAN em Moçambique conta com o Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (Setsan). Esse é o órgão responsável pela coordenação técnica, monitoria e avaliação da situação alimentar e nutricional no país, no âmbito do mandato do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consan). As avaliações conduzidas pelo Setsan, incluindo análises de SAN aguda e avaliações

pós-colheita, constituem uma fonte central de evidência para a identificação de vulnerabilidades, choques sazonais e prioridades de resposta, contribuindo para a formulação de políticas públicas baseadas em dados e para o reforço da articulação intersetorial.

Nesse contexto, a abordagem One Health emerge como um quadro conceitual pertinente para a análise e o fortalecimento da SAN. Ao reconhecer a interdependência entre a saúde humana, a saúde animal e a saúde dos ecossistemas, essa perspectiva permite compreender a SAN como um resultado sistêmico de determinantes sociais, ambientais e econômicos, promovendo políticas públicas integradas, baseadas em evidências e orientadas para a prevenção de riscos sanitários e nutricionais<sup>12,13</sup>.

No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a SAN constitui uma prioridade comum, refletida nas agendas do Consan-CPLP e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP (Pecs-CPLP). A CPLP integra Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, promovendo cooperação política e técnica em áreas estratégicas, incluindo saúde, agricultura e desenvolvimento. Tais instrumentos evidenciam o compromisso dos Estados-Membros com a promoção do direito humano à alimentação adequada, a redução das desigualdades nutricionais e o fortalecimento de sistemas alimentares e de saúde robustos, particularmente ante os impactos das alterações climáticas e das vulnerabilidades sociais<sup>14,15</sup>.

A diversidade de contextos nacionais no espaço lusófono oferece, simultaneamente, desafios e oportunidades para a cooperação técnica, a partilha de experiências e a transferência de boas práticas adaptadas às realidades locais.

O presente capítulo analisa, de forma integrada, a situação da SAN em Moçambique, considerando os principais desafios associados à fome, às desigualdades nutricionais, às vulnerabilidades sociais e aos impactos das alterações climáticas. A partir da perspectiva One Health, discute-se a articulação intersetorial entre saúde, agricultura, ambiente, proteção social e sistemas alimentares, bem como o alinhamento das políticas nacionais às prioridades da CPLP. Para além do seu carácter analítico, o capítulo assume um propósito aplicado, orientado para identificar contributos e recomendações que permitam reduzir as consequências da insegurança alimentar e nutricional, com especial enfoque nos primeiros mil dias de vida, desde a concepção até os 24 meses de idade, período reconhecido como crítico para o desenvolvimento humano, em particular para o desenvolvimento intelectual e cognitivo. Nesse sentido, destaca-se a importância de estratégias dirigidas às famílias, sobretudo nas zonas rurais, que contribuam para a melhoria das práticas alimentares, da nutrição infantil e da resiliência dos agregados familiares diante da insegurança alimentar.

Figura 1. Mapa político-administrativo de Moçambique, com províncias, principais cidades e infraestruturas de transporte



Fonte: Nations Online Project.

## METODOLOGIA

### **Tipo de estudo**

O presente capítulo corresponde a um estudo de natureza descritiva e analítica, baseado em uma análise documental e estratégica da SAN em Moçambique. O estudo fundamenta-se exclusivamente em dados secundários, adotando uma abordagem predominantemente qualitativa, complementada por informação quantitativa descritiva; e orienta-se para a interpretação integrada dos principais desafios, vulnerabilidades e respostas de políticas públicas no domínio da SAN, à luz da perspectiva One Health.

### **Fontes de dados**

Foram utilizados relatórios institucionais, estatísticas oficiais, literatura científica e documentos estratégicos nacionais e internacionais. Destacam-se, como fonte central, os relatórios e as avaliações técnicas do Setsan, incluindo avaliações de SAN aguda e avaliações pós-colheita, complementadas por dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), Ministério da Saúde (Misau), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa Alimentar Mundial/World Food Programme (PAM/WFP), Banco Mundial e documentos da CPLP (Consan-CPLP e Pecs-CPLP).

### **Abordagem analítica**

A análise dos dados seguiu uma abordagem integrada e intersectorial, articulando determinantes sociais, econômicos, ambientais e de saúde associados à SAN. A perspectiva One Health foi utilizada como quadro conceitual para interpretar as interações entre saúde humana, saúde animal, ambiente e sistemas alimentares, bem como para analisar a coerência e a articulação das políticas públicas existentes. Sempre que pertinente, procedeu-se a análises comparativas com outros países da CPLP, com o objetivo de identificar convergências, lacunas e oportunidades de cooperação técnica e partilha de boas práticas no domínio da SAN.

### **Considerações éticas**

A análise baseou-se exclusivamente em dados secundários provenientes de fontes públicas, relatórios institucionais e literatura científica, não tendo sido recolhidos dados primários nem realizada investigação direta com indivíduos ou comunidades. Foram respeitados os princípios éticos da investigação em saúde pública,

garantindo o uso responsável das informações disponíveis, a confidencialidade e o anonimato das populações referenciadas, em conformidade com as orientações éticas nacionais e internacionais.

## RESULTADOS

### **Situação da Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique**

A população de Moçambique é estimada em cerca de 34 milhões de habitantes. A maioria da população reside em zonas rurais, com forte dependência da agricultura familiar e acesso desigual a serviços básicos, fatores que condicionam significativamente os perfis de SAN observados no país.

A situação da SAN em Moçambique caracteriza-se pela coexistência de insegurança alimentar estrutural persistente e episódios recorrentes de insegurança alimentar aguda, associados a choques climáticos, elevados níveis de pobreza e fragilidades dos meios de subsistência. Avaliações conduzidas pelo Setsan indicam que, em diferentes períodos do ano, 2,5 a 3 milhões de pessoas enfrentam insegurança alimentar aguda, correspondendo a cerca de 8-10% da população nacional<sup>16,17</sup>. Durante a época de escassez de 2025, estimou-se que aproximadamente 2,7 milhões de pessoas se encontravam em Crise ou pior (IPC Fase 3 ou superior), em um contexto em que cerca de 82% da população vive abaixo da linha de pobreza extrema e a desnutrição crônica infantil afeta 37% das crianças menores de 5 anos<sup>18</sup>.

A Avaliação de Segurança Alimentar e Nutricional Pós-Colheita de 2022 revelou igualmente que cerca de 10% da população se encontrava em Crise ou Emergência (IPC Fase 3 ou superior), incluindo aproximadamente 398 mil pessoas em Emergência<sup>16</sup>.

### **Insegurança alimentar**

Segundo análises baseadas na Classificação Integrada das Fases de Insegurança Alimentar (IPC), Moçambique apresenta variações sazonais na insegurança alimentar. No período de abril a setembro de 2024, estimou-se que 2,79 milhões de pessoas enfrentavam insegurança alimentar aguda (IPC Fase 3 ou superior), incluindo cerca de 510 mil pessoas em Emergência (IPC Fase 4). As projeções para o período de outubro de 2024 a março de 2025 indicam cerca de 1,98 milhão de pessoas em situação de Crise ou pior (IPC Fase 3 ou superior)<sup>17</sup>.

As províncias de Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete e Gaza figuram de forma recorrente entre as mais afetadas pela insegurança alimentar aguda, como resultado da

elevada dependência da agricultura de sequeiro, da pobreza estrutural e da exposição a choques climáticos e deslocamentos populacionais de pessoas, segundo os relatórios IPC e do Setsan<sup>16,17</sup>.

### **Desnutrição aguda, desnutrição crônica, anemia e dupla carga**

A desnutrição aguda constitui uma das formas mais graves de má nutrição, refletindo déficits nutricionais recentes e estando associada a um risco elevado de morbidade e mortalidade infantil. Dados do Inquérito Demográfico e de Saúde 2022–2023 indicam que cerca de 4% das crianças menores de 5 anos em Moçambique apresentam emagrecimento, incluindo formas moderadas e graves<sup>6</sup>. As análises da IPC identificam níveis mais elevados de desnutrição aguda e maiores necessidades de tratamento em várias províncias, com destaque para Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete e Gaza, evidenciando importantes variações distritais<sup>17</sup>.

A desnutrição crônica infantil permanece igualmente elevada e constitui um dos principais desafios estruturais de saúde pública no país. Dados do Inquérito Demográfico e de Saúde 2022–2023 mostram que 37% das crianças menores de 5 anos apresentam atraso de crescimento, com prevalências particularmente elevadas nas províncias do Norte, nomeadamente Cabo Delgado, Nampula e Niassa, bem como na Zambézia, na região Centro, contrastando com valores mais baixos em áreas urbanas, como Maputo Cidade<sup>6</sup>.

A anemia mantém-se altamente prevalente em Moçambique, afetando de forma desproporcional crianças pequenas e mulheres em idade reprodutiva. Dados nacionais indicam prevalências superiores a 70% de anemia em crianças menores de 5 anos e cerca de 45% em mulheres em idade fértil, associadas a dietas pobres em micronutrientes, infecções recorrentes e limitações no acesso a serviços de saúde, água potável e saneamento adequado<sup>6,19</sup>.

Paralelamente, observa-se a emergência da dupla carga da má nutrição, caracterizada pela coexistência de formas de subnutrição e excesso de peso, tanto em nível populacional como individual. Estimativas globais indicam que a prevalência da dupla carga varia de 1% a 35,4%, com valores mais elevados em países de baixo e médio rendimento<sup>20</sup>. Resultados de um estudo transversal realizado em Maputo, envolvendo 496 crianças dos 6 aos 8 meses de idade, indicam que 15,1% apresentavam desnutrição aguda e 14,1%, excesso de peso, evidenciando a coexistência de diferentes formas de má nutrição em contexto urbano<sup>21</sup>.

## **Vulnerabilidades sociais e territoriais**

As análises do Setsan indicam que a insegurança alimentar e a má nutrição afetam, de forma desproporcional, agregados familiares pobres, comunidades rurais isoladas, deslocados internos e populações residentes em áreas recorrentemente expostas a choques climáticos<sup>16,17</sup>.

Os distritos identificados frequentemente com piores indicadores de SAN incluem, no Norte, Mocímboa da Praia, Palma, Macomia, Muidumbe e Nangade (província de Cabo Delgado), bem como Memba, Eráti, Lalaua e Mogovolas (província de Nampula). Na região Centro, destacam-se os distritos da Zambézia e de Tete, incluindo Milange, Morrumbala, Mopeia, Mutarara e Doa, enquanto no Sul, distritos de Gaza, como Chigubo, Massangena e Chicualacuala, apresentam igualmente níveis elevados de vulnerabilidade<sup>16,17</sup>.

## **Pobreza, gênero e ciclo de vida**

A Avaliação da Pobreza do Banco Mundial indica que cerca de 62,8% da população moçambicana vivia em situação de pobreza monetária em 2020<sup>22</sup>. Dados do Inquérito sobre Orçamento Familiar (IOF) 2019–2020 mostram que a incidência da pobreza é substancialmente mais elevada nas zonas rurais (cerca de 69%) do que nas zonas urbanas (cerca de 30%)<sup>23</sup>.

Agregados familiares chefiados por mulheres e famílias numerosas apresentam maior risco de insegurança alimentar, refletindo desigualdades no acesso a recursos produtivos, rendimento e oportunidades económicas<sup>24</sup>. Ao longo do ciclo de vida, a má nutrição infantil compromete o desenvolvimento cognitivo e físico, perpetuando um ciclo intergeracional de pobreza e insegurança alimentar<sup>6,24</sup>.

## **Urbano versus rural**

Nas zonas rurais, onde reside cerca de 70 % da população, a insegurança alimentar está fortemente associada à dependência da agricultura de subsistência e à variabilidade climática<sup>6,24</sup>. Em contraste, nos contextos urbanos e periurbanos, embora a disponibilidade física de alimentos seja maior, o acesso económico constitui o principal constrangimento, sobretudo entre populações de baixo rendimento, expostas à volatilidade dos preços e ao elevado custo de dietas saudáveis<sup>1,25</sup>.

## **Sistemas alimentares e proteção social**

Os sistemas alimentares moçambicanos caracterizam-se por baixa produtividade agrícola, cadeias de valor pouco integradas e elevada informalidade<sup>22</sup>. No domínio da

proteção social, Moçambique dispõe de programas nacionais implementados pelo Instituto Nacional de Ação Social (Inas), incluindo o Programa Subsídio Social Básico (PSSB), o Programa de Ação Social Produtiva (Pasp), o Programa de Ação Social Direta (Pasd) e o Programa de Serviços Sociais de Ação Social (PSSAS), que abrangem agregados familiares pobres e vulneráveis, com cobertura variável entre regiões e grupos populacionais.

No domínio da resposta humanitária, o PMA/WFP, agência das Nações Unidas sediada em Roma, Itália, desempenha um papel central no apoio às populações afetadas pela insegurança alimentar em Moçambique. Em 2025, o PMA apoiou mais de 600 mil pessoas, combinando assistência alimentar direta, transferências monetárias e apoio a programas nacionais de nutrição e alimentação escolar, com particular incidência nas províncias de Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Sofala e Gaza, afetadas por conflito armado, deslocamentos internos, eventos climáticos extremos e insegurança alimentar recorrente<sup>18</sup>. Para além da resposta emergencial, o PMA tem enquadrado as suas intervenções nonexo humanitário-desenvolvimento-paz, contribuindo para o fortalecimento de capacidades nacionais, a articulação com políticas de proteção social e nutrição, e a redução da vulnerabilidade crônica à insegurança alimentar, incluindo entre mulheres grávidas, lactantes e crianças nos primeiros mil dias de vida.

Adicionalmente, o país executa o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pro-nae), bem como intervenções de nutrição comunitária, suplementação nutricional e tratamento da desnutrição aguda, em articulação com o setor da saúde e parceiros internacionais<sup>18,19,21,26-28</sup>.

Os programas de proteção social existentes contribuem para mitigar parcialmente os efeitos da insegurança alimentar, mas cobrem apenas uma fração dos agregados vulneráveis e apresentam transferências frequentemente insuficientes para garantir dietas adequadas e diversificadas, sobretudo em contextos de crise prolongada<sup>25</sup>.

## **Produção, acesso e disponibilidade**

Apesar de a produção agrícola nacional contribuir para a disponibilidade alimentar, os relatórios do Setsan e de parceiros internacionais documentam perdas pós-colheita elevadas, capacidade limitada de armazenamento e constrangimentos logísticos na distribuição de alimentos, incluindo acesso limitado a infraestruturas rodoviárias funcionais, dificuldades de transporte terrestre em zonas rurais, interrupções sazonais associadas às chuvas e limitações no transporte fluvial e marítimo para zonas costeiras e insulares, comprometendo a disponibilidade de alimentos ao longo do ano<sup>16,22</sup>, em um contexto em que evidência empírica indica que investimentos orientados para o aumento da produtividade agrícola têm impactos mais expressivos na intensificação da participação nos

mercados do que estratégias centradas apenas no aumento das vendas, sobretudo no caso de cereais e leguminosas, enquanto raízes e tubérculos mantêm predominantemente um papel de reserva alimentar<sup>29</sup>. Os mesmos relatórios indicam que o acesso econômico aos alimentos varia de forma significativa entre agregados familiares, em função dos níveis de rendimento, da sazonalidade das fontes de subsistência e da variação dos preços dos alimentos nos mercados locais e regionais<sup>16,22</sup>.

## **Políticas e enquadramento institucional**

Moçambique dispõe de um quadro institucional e estratégico para a SAN, coordenado pelo Setsan e pelo Consan. Dentre os principais instrumentos nacionais, destacam-se a Política e Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional 2024–2030, o Plano de Ação Multissetorial para a Redução da Desnutrição Crónica (PAMRDC) e o Plano Estratégico do Setor Agrário (Pesa), bem como estratégias setoriais nos domínios da nutrição, agricultura, saúde, ação social e gestão do risco de desastres<sup>16,30</sup>.

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional 2024–2030 identifica desafios relacionados com a coordenação intersetorial, a implementação, o financiamento e os mecanismos de monitoria e avaliação, no contexto da operacionalização das intervenções em SAN<sup>16,30</sup>.

## **DISCUSSÃO**

A SAN em Moçambique permanece marcada por desafios estruturais persistentes, que se expressam simultaneamente sob a forma de insegurança alimentar crônica e de episódios recorrentes de insegurança alimentar aguda. A magnitude da população afetada, com milhões de pessoas em situação de Crise ou pior segundo a classificação IPC, confirma que a SAN não constitui apenas um problema conjuntural ou sazonal, mas, sobretudo, um fenómeno sistêmico, profundamente enraizado em elevados níveis de pobreza, fragilidades dos meios de subsistência e desigualdades territoriais<sup>16,17,22</sup>. A análise dos resultados à luz dos quatro pilares da SAN evidencia que as fragilidades em Moçambique afetam simultaneamente a disponibilidade, o acesso, a utilização e a estabilidade dos sistemas alimentares. Embora existam constrangimentos na produção e na distribuição de alimentos, particularmente em contextos de choques climáticos e conflito, os resultados demonstram que o acesso econômico, a utilização biológica adequada dos nutrientes e a instabilidade associada à pobreza estrutural e à variabilidade climática constituem determinantes centrais da insegurança alimentar e da desnutrição no país. A persistência desses padrões, apesar da existência de políticas públicas e pro-

gramas nacionais, sugere limitações na cobertura, na implementação e na articulação intersetorial das intervenções<sup>16,30</sup>.

A elevada prevalência de desnutrição crônica, associada a níveis relevantes de desnutrição aguda e anemia, reflete exposições prolongadas a dietas inadequadas, infecções recorrentes e acesso limitado a serviços essenciais, incluindo saúde, água potável e saneamento<sup>8,20</sup>. Para além da morbimortalidade, a desnutrição na primeira infância compromete o desenvolvimento cognitivo, a aprendizagem e o rendimento escolar, com efeitos duradouros no capital humano e na produtividade ao longo da vida, perpetuando ciclos intergeracionais de pobreza e insegurança alimentar<sup>8,24</sup>. A evidência apresentada reforça a centralidade dos primeiros mil dias de vida, desde a concepção até os 24 meses, como janela crítica de oportunidade para a prevenção de danos irreversíveis associados à desnutrição, sublinhando a necessidade de intervenções precoces, integradas e sustentadas.

As alterações climáticas emergem como um fator determinante para a insegurança alimentar e nutricional em Moçambique. A elevada exposição do país a secas prolongadas, cheias e ciclones tropicais compromete, de forma recorrente, a produção agrícola, a estabilidade dos mercados alimentares e os meios de subsistência das populações rurais e costeiras<sup>11-13</sup>. Esses choques afetam simultaneamente a disponibilidade, o acesso e a estabilidade dos alimentos, contribuindo para perdas pós-colheita, interrupções nas cadeias de abastecimento e flutuações de preços, com impactos desproporcionais sobre os agregados familiares mais pobres<sup>16,22</sup>. Em contextos de conflito armado e deslocamentos internos, como observado no Norte do país, tais vulnerabilidades são agravadas, resultando em crises humanitárias prolongadas e elevada dependência de assistência externa<sup>17,18</sup>.

A análise evidencia igualmente profundas desigualdades territoriais e sociais em relação à insegurança alimentar e à desnutrição, com maior prevalência em zonas rurais isoladas e distritos recorrentemente afetados por choques climáticos<sup>16,17,22</sup>. Essas desigualdades refletem diferenças históricas no acesso a infraestruturas, serviços de saúde e oportunidades econômicas, reforçando ciclos intergeracionais de pobreza e insegurança alimentar.

No domínio dos sistemas alimentares, os resultados confirmam que a baixa produtividade agrícola, a fraca integração das cadeias de valor e a elevada informalidade continuam a limitar a disponibilidade e o acesso a dietas adequadas e diversificadas<sup>22,29</sup>. A atuação do PAM tem sido fundamental para salvar vidas e reduzir impactos imediatos, combinando assistência alimentar, transferências monetárias e apoio a programas nacionais de nutrição e alimentação escolar<sup>18,25</sup>. No entanto, a persistência de elevados níveis de vulnerabilidade reforça a necessidade de fortalecer a articulação entre respostas

humanitárias, programas de desenvolvimento e políticas estruturais de proteção social, no âmbito do nexa humanitário-desenvolvimento-paz.

A diversidade de fatores que influenciam a SAN em Moçambique reforça a importância da perspectiva One Health, que integra saúde humana, saúde animal, ambiente e sistemas alimentares, apoiando políticas públicas mais articuladas e preventivas<sup>1,2</sup>. No contexto moçambicano, em que a interação entre populações humanas, animais e ecossistemas é intensa, a adoção de abordagens integradas revela-se relevante para reforçar a resiliência dos sistemas alimentares e proteger a saúde das populações mais vulneráveis.

No âmbito da CPLP, o alinhamento das políticas nacionais com as prioridades do Consan-CPLP e do Pecs-CPLP oferece oportunidades estratégicas para a cooperação técnica, a partilha de experiências e o fortalecimento de capacidades institucionais<sup>14,15</sup>. A diversidade de contextos lusófonos permite identificar e adaptar boas práticas, particularmente no domínio da nutrição materno-infantil, da proteção social e da adaptação às alterações climáticas. Nesse sentido, a integração da perspectiva One Health nas políticas de SAN pode contribuir para respostas mais equitativas, sustentáveis e eficazes, tanto em Moçambique como no conjunto dos países da CPLP.

## LIMITAÇÕES

O presente capítulo baseou-se exclusivamente em dados secundários provenientes de relatórios institucionais, estatísticas oficiais e literatura científica, não tendo sido recolhidos dados primários de mulheres grávidas, cuidadores ou crianças pequenas. Tal limitação pode restringir a compreensão de práticas alimentares, percepções e dinâmicas familiares, particularmente no contexto dos primeiros mil dias de vida.

Adicionalmente, a heterogeneidade metodológica e a disponibilidade desigual de dados entre regiões e instituições podem influenciar a precisão de algumas estimativas relacionadas com a SAN. Apesar dessas limitações, a triangulação de múltiplas fontes permitiu uma análise integrada das principais vulnerabilidades e lacunas, o que sustentou a formulação de recomendações orientadas ao fortalecimento de políticas e intervenções nutricionais.

## RECOMENDAÇÕES

Com base nos resultados e na análise apresentados, recomenda-se uma mudança de enfoque das políticas e programas de SAN, passando da expansão de intervenções para o reforço da sua qualidade, eficácia e capacidade de gerar impacto mensurável,

particularmente nos primeiros mil dias de vida, reconhecidos como uma janela crítica para a prevenção de danos irreversíveis associados à desnutrição. Nesse período, é fundamental assegurar a integração consistente de ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno, a introdução oportuna e adequada da alimentação complementar, bem como a prevenção e o tratamento atempado das diferentes formas de desnutrição, incluindo a anemia. Apesar da existência de múltiplos programas e estratégias no domínio da nutrição materno-infantil, persistem lacunas importantes na avaliação sistemática dos seus resultados e na incorporação de aprendizagens que permitam corrigir limitações e melhorar o desempenho das intervenções.

Para além do acesso aos alimentos, recomenda-se o reforço sistemático de intervenções que melhorem a utilização biológica dos nutrientes, incluindo o aumento da cobertura vacinal, a prevenção e o tratamento precoce de infecções frequentes na infância e a melhoria do acesso à água potável, saneamento e práticas adequadas de higiene (Water, Sanitation and Hygiene – WASH). A persistência de infecções recorrentes compromete a absorção e utilização dos nutrientes, reduzindo o impacto das intervenções nutricionais, mesmo quando a disponibilidade alimentar é assegurada.

No plano da segurança alimentar ao nível dos agregados familiares, recomenda-se a promoção de medidas sensíveis ao contexto local, particularmente em zonas rurais, incluindo hortas familiares, pequena criação animal e estratégias de diversificação da produção alimentar. Essas ações devem ser acompanhadas de capacitação técnica e de educação alimentar e nutricional, de modo a reforçar a autonomia dos agregados familiares e a sua resiliência perante choques climáticos e económicos.

É fundamental que as ações dirigidas a crianças menores de 24 meses integrem, de forma consistente, componentes combinadas de alimentação adequada, prevenção e tratamento das diferentes formas de desnutrição, incluindo a anemia e o controle de infecções frequentes na infância, assegurando continuidade do acompanhamento, e não apenas contatos pontuais com os serviços. Para além da cobertura, os programas devem passar a incorporar indicadores de qualidade e de impacto nutricional, permitindo avaliar se as intervenções produzem melhorias sustentadas no estado nutricional das crianças.

Em nível nacional, recomenda-se a institucionalização de mecanismos regulares de monitoria, avaliação e aprendizagem programática, que permitam identificar explicitamente onde, como e por que razão determinados programas não alcançam os resultados esperados. A ausência de avaliação crítica dos programas existentes limita a capacidade de ajustamento das estratégias e conduz, frequentemente, à repetição de modelos de intervenção com eficácia reduzida. A reformulação ou criação de novos programas deve, assim, ser precedida por análises sistemáticas das intervenções em curso, evitando du-

plicações e assegurando uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis.

Adicionalmente, torna-se necessário reforçar a articulação intersetorial operacional entre os setores da saúde, agricultura, ação social e ambiente, com definição clara de responsabilidades e mecanismos de coordenação ao nível distrital e comunitário. Essa articulação é essencial para enfrentar os determinantes estruturais da insegurança alimentar e nutricional, sobretudo em contextos marcados por pobreza persistente, choques climáticos e elevada vulnerabilidade social.

No plano regional, no âmbito da CPLP, recomenda-se o fortalecimento da cooperação técnica centrada não apenas na partilha de boas práticas, mas também na troca de experiências sobre falhas programáticas, desafios de implementação e estratégias de correção. O alinhamento com as prioridades do Consan-CPLP e do Pecs-CPLP deve traduzir-se em ações concretas, acompanhadas de metas claras, prazos definidos e mecanismos de responsabilização institucional, contribuindo para intervenções mais eficazes, equitativas e sustentáveis no domínio da SAN.

## CONCLUSÃO

A SAN em Moçambique permanece marcada por níveis persistentes de fome, insegurança alimentar e desnutrição, com impactos profundos na saúde pública e no desenvolvimento humano. Apesar da existência de políticas e programas relevantes, a análise evidencia que a fome e a desnutrição infantil continuam amplamente disseminadas, refletindo pobreza estrutural, desigualdades territoriais, fragilidades dos sistemas alimentares e elevada exposição a choques climáticos.

Os resultados reforçam a centralidade dos primeiros mil dias de vida, desde a concepção até os 24 meses, como uma janela crítica para a prevenção da fome oculta, da desnutrição e dos seus efeitos irreversíveis sobre o desenvolvimento intelectual e cognitivo, a aprendizagem e o potencial produtivo ao longo da vida. A persistência desses problemas indica que as limitações atuais não resultam da ausência de orientações, mas, sobretudo, de fragilidades na implementação, na articulação intersetorial e na avaliação sistemática do impacto das intervenções.

Nesse contexto, a abordagem One Health emerge como um quadro conceitual pertinente para compreender a fome e a insegurança alimentar como fenômenos sistêmicos, dependentes da interação entre saúde humana, ambiente, sistemas alimentares e condições sociais. O alinhamento com as prioridades do Consan-CPLP e do Pecs-CPLP oferece uma oportunidade estratégica para reforçar respostas integradas, baseadas em evidência, que contribuam para a redução sustentável da fome, da insegurança alimentar e das desigualdades nutricionais em Moçambique.

## Agradecimentos

Os autores agradecem às instituições nacionais e internacionais cujos relatórios e dados tornaram possível esta análise.

## Aprovação por Comité de Ética

O presente estudo baseou-se exclusivamente em dados secundários de domínio público, não envolvendo recolha de dados primários de participantes humanos, não sendo, por isso, necessária a aprovação por comité de ética.

## Referências

1. Food and Agriculture Organization of the United Nations; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 [Internet]. Rome: FAO; 2025 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cd6008en>
2. United Nations Children’s Fund; World Health Organization; World Bank Group. Levels and trends in child malnutrition: key findings of the 2023 edition [Internet]. Geneva: WHO; 2023 [cited 2025 Sep 16]. Available from: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240073791>
3. United Nations Children’s Fund; World Health Organization; World Bank Group. Levels and trends in child malnutrition: key findings of the 2021 edition [Internet]. Geneva: WHO; 2021 [cited 2026 Jan 22]. Available from: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240025257>
4. Torre do Vale D, Diogo D, Jovo F, Muteia H, Cruz MR, Canotilho M, et al. A missão (razões da ida): construção do homem novo. In: Torre do Vale D, Diogo D, editores. A nossa história em Chimoio: ERA, IMA, IAC. Maputo: Gala-Gala Edições; 2024. p. 21-40.
5. Muteia H. Entrevista pública com reflexões sobre independência nacional, desenvolvimento, agricultura e segurança alimentar em Moçambique [Internet]. YouTube: @BoaventuraMandlate-q9o; 2026 Jan 24 [cited 2026 Jan 28]. Vídeo: 58 min. Available from: <https://www.youtube.com/watch?v=JF2sq3aBCjI>
6. Instituto Nacional de Estatística; ICF. Inquérito Demográfico e de Saúde em Moçambique 2022–2023. Maputo: Instituto Nacional de Estatística; 2023.
7. Instituto Nacional de Estatística; UNICEF Moçambique. Suplemento ao Relatório do Inquérito sobre Orçamento Familiar – IOF 2022: Estado nutricional, segurança alimentar e consumo alimentar

em crianças e adolescentes dos 5 aos 19 anos e mulheres dos 15 aos 49 anos em Moçambique. Maputo: Instituto Nacional de Estatística; 2025.

8. World Bank. Actualidade económica de Moçambique – melhorando o apoio agrícola [Internet]. Washington (DC): World Bank; 2022 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099543306212220527/pdf/IDU0a4bdd5e006f3f04e1308a820ba-99bcfeb26a.pdf>

9. World Food Programme. WFP Mozambique Country Strategic Plan 2022–2026 [Internet]. Rome: WFP; 2022 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000145783/download/>

10. United Nations Development Programme. Climate risk country profile: Mozambique. New York: UNDP; 2021.

11. Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability. Geneva: IPCC; 2022.

12. Food and Agriculture Organization of the United Nations; United Nations Environment Programme; World Health Organization; World Organisation for Animal Health. One Health joint plan of action (2022–2026): working together for the health of humans, animals, plants and the environment [Internet]. Rome: FAO; 2022 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cc2289en>

13. Geneva Environment Network. One Health and the role of Geneva [Internet]. 2025 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://www.genevaenvironmentnetwork.org/resources/updates/one-health/>

14. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP (PECS-CPLP) 2023–2027. Lisboa: CPLP; 2023.

15. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Estatutos do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP) [Internet]. Maputo: CPLP; 2012 [cited 2026 Jan 27]. Available from: [https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/4xopptan/estatutos\\_consan\\_18jul2012.pdf](https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/4xopptan/estatutos_consan_18jul2012.pdf)

16. Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório de segurança alimentar pós-colheita de 2022 [Internet]. Maputo: SETSAN; 2023 [cited 2026 Jan 27]. Available from: [https://university.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/SETSAN\\_Seguranca\\_alimentar\\_pos-colheita\\_de2022.pdf](https://university.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/SETSAN_Seguranca_alimentar_pos-colheita_de2022.pdf)

17. Integrated Food Security Phase Classification. Análise IPC da insegurança alimentar aguda e da desnutrição aguda em Moçambique, abril 2024–março 2025 [Internet]. 2024 [cited 2026 Jan 27]. Available from: [https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user\\_upload/ipcinfo/docs/IPC\\_Mozambique\\_Acute\\_Food\\_Insecurity\\_Acute\\_Malnutrition\\_April2024\\_Mar2025\\_Report\\_Portuguese.pdf](https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Mozambique_Acute_Food_Insecurity_Acute_Malnutrition_April2024_Mar2025_Report_Portuguese.pdf)

18. World Food Programme. Mozambique country brief, November 2025 [Internet]. Maputo: WFP; 2025 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://www.wfp.org/countries/mozambique>
19. World Health Organization. Global anaemia estimates [Internet]. [Geneva]: WHO; 2025 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://www.who.int/teams/nutrition-and-food-safety/monitoring-nutritional-status-and-food-safety-and-events/global-anaemia-estimates>
20. Viana RS, Araújo-Moura K, Moraes ACF. Worldwide prevalence of the double burden of malnutrition in children and adolescents at the individual level: systematic review and meta-regression. *J Pediatr (Rio J)*. 2025;101(2):158-66. DOI: [10.1016/j.jpmed.2024.11.010](https://doi.org/10.1016/j.jpmed.2024.11.010)
21. Manuel É, Mbofana F, Martins MRO. Anaemia, nutrition, and caregiver feeding practices among infants aged 6 to 8 months in Maputo City, Mozambique. *Nutrients*. 2025;17(16):2585. DOI: [10.3390/nu17162585](https://doi.org/10.3390/nu17162585)
22. World Bank Group. Poverty reduction setback in times of compounding shocks: Mozambique – poverty assessment [Internet]. Washington (DC): World Bank; 2023 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099091123142528718/pdf/P17686006100df030b5b807d052b0ff880.pdf>
23. Instituto Nacional de Estatística. Inquérito sobre Orçamento Familiar – IOF 2019/20: relatório final [Internet]. Maputo: Instituto Nacional de Estatística; 2021 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <http://www.ine.gov.mz>
24. Synnestvedt GM, Takaindisa J, Maphosa M, Thea DM. Gender and food security: how displacement can disrupt traditional roles in agriculture-dependent communities [Internet]. Washington (DC): Migration Policy Institute; 2025 [cited 2026 Jan 27]. Available from: <https://www.migration-policy.org/article/displacement-gender-food-security>
25. Food and Agriculture Organization of the United Nations; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023: urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum – in brief. Rome: FAO; 2023.
26. Ministério da Saúde (MZ). Plano de Acção Multisectorial para a Redução da Desnutrição Crónica em Moçambique 2011–2015. Maputo: Misau; 2010.
27. Ministério da Saúde (MZ). Estratégia Nacional de Alimentação Infantil 2019–2024. Maputo: Departamento de Nutrição; 2019.
28. Ministério da Saúde (MZ). Estratégia de comunicação para a mudança social e de comportamento para a prevenção da desnutrição em Moçambique 2015–2019. Maputo: FANTA/FHI 360; 2015.

29. Benfica R, Boughton D, Uaiene R, Mouzinho B. Food crop marketing and agricultural productivity in a high price environment: evidence and implications for Mozambique. *Food Secur.* 2017;9(6):1405-18. DOI: [10.1007/s12571-017-0731-x](https://doi.org/10.1007/s12571-017-0731-x)

30. Conselho de Ministros (MZ). Política de segurança alimentar e nutricional e estratégia de sua implementação (2024–2030). Boletim da República [Internet], Maputo: Governo de Moçambique. 2024 Out 15 [cited 2026 Jan 27]; n. 199; I Série. Available from: [https://www.agricultura.gov.mz/wp-content/uploads/2025/01/Politica-de-Seguranca-Alimentar-e-Nutricional-e-Estrategia-de-sua-Implementacao-2024\\_2030.pdf](https://www.agricultura.gov.mz/wp-content/uploads/2025/01/Politica-de-Seguranca-Alimentar-e-Nutricional-e-Estrategia-de-sua-Implementacao-2024_2030.pdf)

### **Declaração de Conflito de Interesses**

Os autores declaram não existir conflitos de interesse relacionados com o presente capítulo.

---

# ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA CPLP (ESAN-CPLP) E SUA EFETIVAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS E NOS INDICADORES DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.

---

*Estrategia de seguridad alimentaria y nutricional de la CPLP (ESAN-CPLP) y su aplicación y puesta en práctica en las políticas e indicadores de Santo Tomé y Príncipe.*

*Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle de la CPLP (ESAN-CPLP) et sa mise en œuvre et son opérationnalisation dans les politiques et les indicateurs de São Tomé-et-Príncipe.*

*CPLP Food and Nutrition Security Strategy (ESAN-CPLP) and its implementation and operationalisation in São Tomé and Príncipe's policies and indicators.*

**Liudmila Castelo David\***

**Paulo Ferrinho\*\***

---

\*.Instituto de Higiene e Medicina Tropical, IHMT, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa 1349-008, Portugal. E-mail: [a21002724hmt.unl.pt](mailto:a21002724hmt.unl.pt)

\*\*Unidade de Ensino e Investigação de Saúde Pública Global, Global Health and Tropical Medicine (GHTM), Instituto de Higiene e Medicina Tropical, IHMT, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa 1349-008, Portugal

## Resumo

**Introdução:** São Tomé e Príncipe (STP) enfrenta o “duplo fardo da malnutrição” (subnutrição crónica 13,5%; insegurança alimentar severa 54,6%), apesar do quadro normativo da ESAN-CPLP (2011). **Objetivo:** Avaliar a operacionalização da ESAN-CPLP nas políticas nacionais e indicadores de STP. **Materiais e Métodos:** Estudo de análise de políticas com abordagem mista, baseado em análise documental (CONSAN, PNAN, PNASE; 2011-2024) e dados secundários (MICS6, RGPH 2024, SOFI 2024). Aplicou-se análise temática dedutiva (eixos ESAN-CPLP) e matriz Building Blocks OMS (escala 0-5) para alinhamento normativo-implementacional. **Resultados:** Alinhamento normativo moderado (média 2,8/5): governação (3,85/5, gap 23%); acesso equitativo (2,5/5, gap 50%); produção sustentável (2,3/5, gap 54%). Insegurança alimentar severa atinge 54,6% da população; rácio nutricionistas 0,28/10.000 hab. (OMS: 1-2); urbanização 67,2% (RGPH 2024) fragiliza cadeias alimentares. **Conclusão:** A ESAN-CPLP oferece quadro normativo sólido, mas execução limitada por défice de força de trabalho (6 nutricionistas no país) e fragilidade produtiva (agricultura familiar <30% mercado). Recomenda-se regulamentação de políticas, formação de quadros técnicos e soberania alimentar via REDSAN-CPLP.

### Palavras-chave

Segurança alimentar, Política nutricional, Desnutrição, Insegurança alimentar, Estado nutricional, Política de saúde, São Tomé e Príncipe, Saúde pública

## Resumen

**Introducción:** Santo Tomé y Príncipe (STP) se enfrenta a la «doble carga de la malnutrición» (desnutrición crónica del 13,5 %; inseguridad alimentaria grave del 54,6 %), a pesar del marco normativo de la ESAN-CPLP (2011). **Objetivo:** Evaluar la aplicación de la ESAN-CPLP en las políticas nacionales y los indicadores de STP. **Materiales y métodos:** Estudio de análisis de políticas con un enfoque mixto, basado en el análisis documental (CONSAN, PNAN, PNASE; 2011-2024) y datos secundarios (MICS6, RGPH 2024, SOFI 2024). Se aplicó un análisis temático deductivo (ejes ESAN-CPLP) y la matriz Building Blocks de la OMS (escala 0-5) para la alineación normativa-implementativa. **Resultados:** Alineación normativa moderada (media 2,8/5): gobernanza (3,85/5, brecha del 23 %); acceso equitativo (2,5/5, brecha del 50 %); producción sostenible (2,3/5, brecha del 54 %). La inseguridad alimentaria grave afecta al 54,6 % de la población; ratio de nutricionistas 0,28/10 000 hab. (OMS: 1-2); la urbanización del 67,2 % (RGPH 2024) debilita las cadenas alimentarias. **Conclusión:** La ESAN-CPLP ofrece un marco normativo sólido, pero su ejecución se ve limitada por la escasez de personal (6 nutricionistas en todo el

país) y la fragilidad productiva (la agricultura familiar representa menos del 30 % del mercado). Se recomienda la regulación de las políticas, la formación de personal técnico y la soberanía alimentaria a través de la REDSAN-CPLP.

**Palabras clave:**

Seguridad alimentaria, Política nutricional, Desnutrición, Inseguridad alimentaria, Estado nutricional, Política sanitaria, Santo Tomé y Príncipe, Salud pública

## Résumé

**Introduction :** São Tomé-et-Príncipe (STP) est confronté au « double fardeau de la malnutrition » (malnutrition chronique : 13,5 % ; insécurité alimentaire sévère : 54,6 %), malgré le cadre normatif de l'ESAN-CPLP (2011). **Objectif :** Évaluer la mise en œuvre de l'ESAN-CPLP dans les politiques nationales et les indicateurs de STP. **Matériels et méthodes :** Étude d'analyse des politiques avec une approche mixte, basée sur une analyse documentaire (CONSAN, PNAN, PNASE ; 2011-2024) et des données secondaires (MICS6, RGPH 2024, SOFI 2024). Une analyse thématique déductive (axes ESAN-CPLP) et la matrice Building Blocks de l'OMS (échelle de 0 à 5) ont été utilisées pour l'alignement normatif et opérationnel. **Résultats :** Alignement normatif modéré (moyenne 2,8/5) : gouvernance (3,85/5, écart de 23 %) ; accès équitable (2,5/5, écart de 50 %) ; production durable (2,3/5, écart de 54 %). L'insécurité alimentaire sévère touche 54,6 % de la population ; ratio de nutritionnistes : 0,28 pour 10 000 hab. (OMS : 1-2) ; l'urbanisation à 67,2 % (RGPH 2024) fragilise les chaînes alimentaires. **Conclusion :** L'ESAN-CPLP offre un cadre normatif solide, mais sa mise en œuvre est limitée par un déficit de main-d'œuvre (6 nutritionnistes dans le pays) et la fragilité de la production (agriculture familiale < 30 % du marché). Il est recommandé de réglementer les politiques, de former du personnel technique et de renforcer la souveraineté alimentaire via le REDSAN-CPLP.

**Mots-clés :**

Sécurité alimentaire, Politique nutritionnelle, Malnutrition, Insécurité alimentaire, État nutritionnel, Politique de santé, São Tomé-et-Príncipe, Santé publique

## Abstract

**Introduction:** São Tomé and Príncipe (STP) faces the 'double burden of malnutrition' (chronic undernutrition 13.5%; severe food insecurity 54.6%), despite the ESAN-CPLP policy framework (2011). **Objective:** To assess the implementation of ESAN-CPLP in STP's national policies and indicators. **Materials and Methods:** A mixed-methods policy analysis study,

based on a review of policy documents (CONSAN, PNAN, PNAE; 2011–2024) and secondary data (MICS6, RGPH 2024, SOFI 2024). Deductive thematic analysis (ESAN-CPLP axes) and the WHO Building Blocks matrix (scale 0–5) were applied for policy-implementation alignment. **Results:** Moderate policy alignment (average 2.8/5): governance (3.85/5, gap 23%); equitable access (2.5/5, gap 50%); sustainable production (2.3/5, gap 54%). Severe food insecurity affects 54.6% of the population; nutritionist ratio 0.28 per 10,000 inhabitants (WHO: 1–2); urbanization at 67.2% (RGPH 2024) weakens food chains. **Conclusion:** ESAN-CPLP provides a solid regulatory framework, but implementation is limited by a shortage of personnel (6 nutritionists in the country) and production fragility (family farming <30% of the market). It is recommended that policies be regulated, technical staff trained and food sovereignty achieved via REDSAN-CPLP.

### **Keywords**

Food security, Nutrition policy, Malnutrition, Food insecurity, Nutritional status, Health policy, São Tomé and Príncipe, Public health

## **INTRODUÇÃO**

A segurança alimentar e nutricional (SAN) constitui pilar estratégico da CPLP, particularmente nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)<sup>1,2</sup>. São Tomé e Príncipe (STP), Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento (PEID), com um PIB *per capita* aproximado de 2.200 USD, a operacionalização deste quadro normativo enfrenta desafios estruturais intrínsecos à sua condição geográfica e económica. O País enfrenta o “duplo fardo da malnutrição”: subnutrição crónica infantil de 13,5-17,2% coexiste com insegurança alimentar severa (54,6%) e emergência de doenças não transmissíveis (DNT)<sup>3-5</sup>. A Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP), ratificada em 2011, fundamenta-se na interdependência entre a governação multissetorial, o acesso equitativo a dietas nutritivas e a resiliência da agricultura familiar, alinhando-se transversalmente aos ODS 1, 2, 6 e 7. Contudo, em São Tomé e Príncipe (STP), observa-se um paradoxo entre a robustez dos marcos normativos, exemplificada pelo CONSAN-STP (Decreto n.º 6/2016), pelo Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e pelo Programa 1000 Dias, e a persistência de vulnerabilidades estruturais críticas. A produção familiar supre menos de 30% do mercado local, enquanto o sistema de saúde enfrenta um défice crónico de capital humano especializado: com apenas seis nutricionistas para 209.607 habitantes

(0,28/10.000 hab), o rácio nacional situa-se drasticamente abaixo dos padrões recomendados pela OMS (1-2/10.000 hab). Este cenário de insegurança é exacerbado por uma urbanização acelerada (67,2%), que pressiona e fragiliza a integridade das cadeias alimentares tradicionais<sup>6,7,8,9</sup>.

Não obstante a consolidação de um quadro normativo robusto em São Tomé e Príncipe, consubstanciado em instrumentos estratégicos como o CONSAN-STP, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE) e o Programa 1000 Dias, subsiste um hiato investigativo crítico no que concerne à operacionalização da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP). Verifica-se, presentemente, uma escassez de evidência científica que analise, de forma integrada e transversal, a eficácia destes mecanismos de governação face à evolução dos indicadores demográficos e nutricionais mais recentes no arquipélago, o que limita a compreensão das barreiras sistémicas que obstaculizam a convergência entre o desenho das políticas públicas e a realidade epidemiológica nacional<sup>5,7,10,11,12</sup>.

Pergunta de pesquisa central: *Em que medida a ESAN-CPLP tem sido efetivamente operacionalizada nas políticas nacionais e indicadores nutricionais/demográficos contemporâneos de São Tomé e Príncipe?*

Objetivos específicos: (i) Analisar alinhamento entre políticas nacionais e diretrizes ESAN-CPLP; (ii) Avaliar impacto destes quadros nos indicadores de SAN<sup>12,13</sup>; (iii) Identificar barreiras institucionais e catalisadores para governação resiliente de SAN em STP.

Este estudo preenche esta lacuna através de análise de políticas sistemática, combinando análise documental, matriz Building Blocks OMS e indicadores epidemiológicos recentes, contribuindo para a literatura sobre implementação de políticas de SAN em PEID<sup>14,15,16</sup>.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Este constitui um estudo de análise de políticas de saúde pública com abordagem mista, qualitativa e quantitativa<sup>17,18</sup>, de natureza descritiva e analítica, centrado na avaliação da operacionalização da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP)<sup>1</sup> em São Tomé e Príncipe (STP). O desenho segue princípios de *policy analysis* adaptados ao contexto de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), privilegiando populações vulneráveis (crianças, mulheres grávidas e comunidades rurais). O *corpus* da pesquisa articulou-se em três componentes complementares:

- a. Análise documental qualitativa: foram selecionados documentos normativos nacionais (Decreto n.º 6/2016 do CONSAN-STP<sup>19</sup>, Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN, Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar - PNASE, Programa dos Primeiros 1000 Dias) e relatórios institucionais de referência (FAO/OMS/WFP, CPLP/REDSAN)<sup>5,11</sup> publicados entre 2011-2024. Aplicou-se análise de conteúdo temática dedutiva<sup>20</sup> estruturada nos três eixos estratégicos da ESAN-CPLP<sup>1</sup> (governança multissetorial, acesso equitativo a alimentos nutritivos, produção sustentável via agricultura familiar). Os temas emergentes foram triangulados com literatura sistemática (Scopus, PubMed, Web of Science; termos: “ESAN-CPLP”, “São Tomé e Príncipe”, “segurança alimentar”). Matriz analítica *Building Blocks* (OMS)<sup>14</sup>: Desenvolveu-se uma grelha semi-quantitativa (escala 0-5) para avaliar o alinhamento entre políticas STP e ESAN-CPLP<sup>1</sup>, com critérios explícitos por nível: 0-1: Ausência total/parcial de política, 2-3: Política existente, implementação limitada, 4-5: Política regulamentada, implementação plena com monitorização. As pontuações foram baseadas em evidências documentais e *benchmarks* OMS/FAO, calculando-se médias simples por eixo e *gaps* percentuais [(5-pontuação média) / 5 × 100].
- b. Análise descritiva quantitativa: Levantamento sistemático de indicadores secundários de prevalência nutricional, demografia<sup>12</sup> e capacidade do sistema de saúde. Calculou-se o rácio de nutricionistas/10.000 habitantes e proporções simples, comparando com *benchmarks* OMS (1-2 nutricionistas/10.000 hab.). Não se realizaram testes de hipóteses<sup>17,18</sup>, dado o carácter exploratório da análise. A análise integrou os *Building Blocks* da OMS<sup>14</sup> (ênfase em “Força de Trabalho” e “Prestação de Serviços”), complementada pelo referencial teórico de Fanzo sobre transições nutricionais em PEID<sup>21</sup>. Todos os procedimentos respeitaram princípios éticos de pesquisa documental, sem necessidade de aprovação por comité de ética<sup>22,23</sup>.

## RESULTADOS

### 1. Alinhamento Políticas Nacionais–ESANCPLP

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-STP) foi instituído pelo Decreto n.º 6/2016, coordenando governação multissetorial de SAN<sup>19</sup>. A Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)<sup>2</sup> estabelece diretrizes nacionais; o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE)<sup>24</sup> atinge cobertura de 42%<sup>25,26</sup>

Tabela 1. Matriz Alinhamento ESANCPLP vs. Políticas STP  
(Pontuação OMS 0–5)

Eixo ESAN	PNAN/CONSAN	PNASE/1000 Dias	Média	Gap %
Governança multissetorial	4,2	3,5	3,85	23%
Acesso equitativo	3,0	2,0	2,5	50%
Produção sustentável	2,8	1,8	2,3	54%
Média			2,8	

Força de trabalho em nutrição: 6 nutricionistas ativos para população de 209.607 habitantes (rácio 0,28/10.000 hab)<sup>4,12,27</sup>

## 2. Estrutura produtiva e socioeconómica<sup>12</sup>

Produção agrícola familiar assegura **<30%** das necessidades do mercado nacional

**69,8%** dos agregados familiares não exercem atividade produtiva primária

Distribuição de rendimentos: **62,4%** das famílias com rendas <500 Dobras

Segundo o Recenseamento Geral da População e Habitação (RGPH) de 2024 a taxa de urbanização é de **67,2%**

Despesas *out-of-pocket* em saúde: **20,3%** do total de despesa (maior taxa entre PEID)<sup>28</sup>

## 3. Indicadores nutricionais e de saúde

Tabela 2. Indicadores nutricionais e demográficos STP

Indicador	Valor	Grupo vulnerável	Fonte
Insegurança alimentar severa	54,6%	População geral	FAO et al. (ELCSA/SOFI 2024)
Desnutrição crónica crianças <5 anos	11,7%	Crianças <5 anos	UNICEF MICS6
Atraso no crescimento (desnutrição crónica infantil)	17,2%	Crianças <5 anos	MICS6/IDS
Desnutrição aguda	4,0%	Crianças <5 anos	MICS6
Subnutrição na população geral	13,5%		FAO (2019-2021)
Anemia (6-59 meses)	67%	Crianças	MICS6
Anemia mulheres férteis	47%	Mulheres	MICS6
Déficte ferro escolares (Cantagalo)	95-99%	Escolares	Silva et al., 2024
Aleitamento materno exclusivo (6 meses)	74%	Lactantes	MICS6
Suplemento Vitamina A	>90%	Crianças	Ministério Saúde
Cobertura PNASE	42%	Escolas	Ministério Saúde vs OMS
Urbanização	67,2%	Rurais/urbanos	INE STP RGPH 2024

A verificação da consistência analítica evidencia a complexidade do cenário nutricional: uma subnutrição na população geral reportada em 13,5%<sup>5</sup>, que concorre com uma prevalência de desnutrição crónica infantil de 11,7%<sup>13</sup>. Em simultâneo, a insegurança alimentar moderada a severa mantém-se constante nos 54,6%, assumindo-se transversalmente uma taxa de cobertura padronizada de 42% para o Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE).

## DISCUSSÃO

Os dados do RGPH 2024, que indicam uma taxa de urbanização de 67,2%, sugerem que STP deixou de ser um cenário de crise alimentar puramente rural para se tornar um desafio logístico e económico urbano. A desvinculação de quase 70% dos agregados familiares da produção primária coloca o país numa posição de extrema dependência dos mercados internacionais. Como preconizado por Fanzo<sup>21</sup> em Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), a transição nutricional é frequentemente impulsionada pela substituição de dietas tradicionais por produtos ultraprocessados importados, de elevada densidade energética e baixo custo. Este facto explica a coexistência do atraso no crescimento (17,2%) com a emergência de doenças não transmissíveis, configurando o “duplo fardo da malnutrição” que as políticas atuais, ainda muito focadas na desnutrição aguda, tardam em mitigar.

Um dos achados mais significativos deste estudo é a correlação entre a insegurança alimentar severa (54,6%) e a elevada despesa direta das famílias em saúde (*out-of-pocket*), fixada em 20,3%.

Em STP, o orçamento familiar é “comprimido”: perante a doença, as famílias desviam recursos que seriam destinados à aquisição de alimentos nutritivos para o pagamento de cuidados ou medicamentos. Assim, a SAN no arquipélago não é apenas um problema de disponibilidade, mas um problema de acessibilidade financeira, onde o sistema de saúde, ao falhar na proteção financeira, se torna um determinante indireto da malnutrição.

Embora o alinhamento normativo com a ESAN-CPLP atinja os 83% no pilar da governação, a realidade de apenas seis nutricionistas no ativo para todo o país representa o desafio da estratégia. Esta escassez crítica de força de trabalho impede a transição de um modelo hospitalocêntrico para uma vigilância nutricional de base comunitária, conforme preconizado na PNAN. A falta de técnicos qualificados resulta na ausência de monitorização sistemática (gap de 67% no pilar do acesso), o que torna as intervenções reativas e dependentes de projetos verticais financiados externamente. Esta dependência do financiamento externo compromete a sustentabilidade a longo prazo e a soberania das políticas nacionais.

O presente estudo apresenta limitações inerentes à natureza secundária de parte dos indicadores e à heterogeneidade das fontes documentais. Contudo, os resultados sublinham que a efetivação da ESAN-CPLP em STP exige mais do que a aprovação de decretos; requer a regulamentação jurídica que dê poder de fiscalização ao CONSAN e um investimento massivo na formação e fixação de quadros técnicos de nutrição.

## **1. Contribuições originais do estudo**

Este estudo preenche lacunas críticas na literatura sobre governança nutricional em Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), materializando-se em três contributos fundamentais. Em primeiro lugar, inova metodologicamente ao transpor a matriz *Building Blocks* da OMS<sup>14</sup> para a avaliação de políticas alimentares, quantificando a operacionalização da ESAN-CPLP<sup>1</sup> em São Tomé e Príncipe (com uma pontuação média de 2,8 em 5). Em segundo lugar, atualiza a evidência epidemiológica ao cruzar, de forma pioneira, os indicadores de prevalência SAN com a demografia atualizada pelo RGPH de 2024<sup>12</sup>. Por fim, o estudo avança com o mecanismo teórico de «compressão orçamental familiar», demonstrando como a elevada carga de despesas diretas em saúde (*out-of-pocket*) atua como um determinante estrutural que agrava e perpetua a insegurança alimentar nestes territórios<sup>28</sup>.

## **2. Transição demográfico-nutricional acelerada**

A acelerada urbanização nos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID) tem catalisado a substituição de padrões alimentares tradicionais por produtos ultraprocessados de importação, gerando um duplo fardo nutricional caracterizado pela sobreposição de subnutrição populacional (13,5%) e de desnutrição crónica infantil (17,2%) com a emergência de Doenças Não Transmissíveis (DNT)<sup>28</sup>. Em São Tomé e Príncipe, esta transição manifesta-se de forma mais acentuada do que em Cabo Verde, configurando um paradoxo sistémico: embora a agricultura de base familiar continue a ser um pilar produtivo essencial, a crescente concentração urbana (67,2%) enfraquece as cadeias curtas de abastecimento locais e exacerba a transição para dietas menos nutritivas.

## **3. Compressão orçamental: determinante indireto crítico**

A «compressão orçamental familiar» atua como um determinante indireto crítico da vulnerabilidade nutricional. Com as despesas diretas em saúde (*out-of-pocket*) a representarem 20,3% da despesa corrente em saúde – a taxa mais elevada entre os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID) da região africana<sup>28</sup>, a capacidade de aquisição alimentar das famílias é severamente comprimida. Num contexto

socioeconómico em que 7,7% dos agregados sobrevivem com rendimentos inferiores a 500 Dobras mensais (20 euros)<sup>29</sup>, cada Dobra desviada para o cofinanciamento da doença reduz drasticamente a aquisição de alimentos ricos em micronutrientes. Este mecanismo exacerba quadros de insegurança alimentar severa, que em distritos mais vulneráveis como Cantagalo afeta 73,7% das famílias. Este nexo de causalidade entre o empobrecimento por custos de saúde e a perpetuação da malnutrição permanece, até à data, subexplorado na literatura sobre SAN.

#### **4. Força de trabalho: gargalo estrutural**

A densidade crítica de 0,28 nutricionistas por 10.000 habitantes em São Tomé e Príncipe <sup>30</sup><sup>12</sup> configura um constrangimento estrutural severo à eficácia do sistema de saúde. Este défice de capital humano, marcadamente distante do rácio recomendado pela Organização Mundial da Saúde (1-2/10.000 hab.), inviabiliza a transição para os cuidados comunitários preconizada pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)<sup>31</sup>. Ao comprometer o acesso equitativo a serviços especializados, esta carência traduz-se numa vigilância nutricional insuficiente que perpetua o défice de monitorização de micronutrientes, evidenciado na prevalência de 67% de anemia infantil<sup>13</sup>, limitando a capacidade do sistema de saúde em proteger o estado nutricional das comunidades mais vulneráveis.

#### **5. Limitações metodológicas**

O presente estudo apresenta limitações metodológicas inerentes ao seu desenho que devem ser ponderadas na interpretação dos resultados. Em primeiro lugar, a dependência de dados secundários com assincronia temporal e heterogeneidade metodológica, nomeadamente o cruzamento entre o Inquérito aos Indicadores Múltiplos<sup>13</sup> e o Recenseamento Geral da População e Habitação<sup>12</sup>, restringe a capacidade de realizar análises longitudinais precisas sobre tendências epidemiológicas. Em segundo lugar, assinala-se a ausência de uma triangulação qualitativa primária com decisores políticos e membros das comunidades afetadas, o que limitou a apreensão das barreiras práticas e contextuais à operacionalização das políticas no terreno. Em terceiro lugar, a adaptação do referencial *Building Blocks* da Organização Mundial da Saúde<sup>14</sup> numa grelha de avaliação semi-quantitativa introduz um grau inevitável de subjetividade associado ao julgamento dos investigadores, não obstante este viés ter sido mitigado através da validação por consenso. Por fim, a natureza transversal e documental da pesquisa impossibilita a inferência de relações de causalidade estrita entre as falhas estruturais e os resultados nutricionais<sup>17</sup>, assumindo o estudo um carácter fundamentalmente exploratório e analítico.

## CONCLUSÃO

O presente estudo demonstra que São Tomé e Príncipe (STP) enfrenta um hiato crítico entre a formulação do seu quadro normativo, moderadamente alinhado com a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP), e a real capacidade de execução das políticas públicas. Este distanciamento é agravado por uma urbanização acelerada, que atinge atualmente 67,2% da população<sup>12</sup>. Esta dualidade institucional reflete-se e culmina numa taxa de insegurança alimentar **moderada a severa** de 54,6%<sup>29</sup>, expondo a fragilidade estrutural das redes de proteção social do país. Paralelamente, o sistema de saúde, constringido por uma escassez extrema de capital humano especializado, traduzida num rácio crítico de **0,28** nutricionistas por 10.000 habitantes<sup>12 31</sup> e por uma elevada sobrecarga de despesas diretas das famílias (*out-of-pocket*), que absorvem **20,3% da despesa corrente em saúde**<sup>28</sup>, revela-se estruturalmente insuficiente para mitigar o duplo fardo da malnutrição. A identificação e interligação destas vulnerabilidades em STP atualiza as lacunas institucionais previamente diagnosticadas na literatura<sup>32</sup>, fornecendo evidências empíricas cruciais para reorientar a atuação da rede SAN-CPLP noutros Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID) lusófonos. Conclui-se, assim, que a eficácia da governação nutricional no país depende, com carácter de urgência, da transição de um mero exercício de robustez legislativa para um investimento efetivo e operacional no capital humano e na equidade de acesso nos serviços de saúde. A inação neste domínio ameaça cristalizar as profundas vulnerabilidades sistémicas ora identificadas.

## RECOMENDAÇÕES

1. **Reforço Institucional e Regulamentar:** Urge transpor as macropolíticas (PNAN, PNASE) para diplomas regulamentares específicos que confirmam ao CONSAN-STP autoridade jurídica e capacidade de fiscalização intersetorial, mitigando a fragmentação atual.
2. **Investimento na Força de Trabalho:** É imperativo desenhar uma estratégia nacional para a formação/capacitação, recrutamento e fixação de quadros técnicos especializados. A existência de apenas seis nutricionistas no ativo é manifestamente insuficiente para a implementação de programas de vigilância nutricional de base comunitária.
3. **Proteção Financeira em Saúde:** A redução das despesas catastróficas em saúde deve ser encarada como uma estratégia indireta, mas vital, de SAN, permitindo que o rendimento das famílias seja canalizado para o Direito Humano à Alimentação Adequada.
4. **Soberania Alimentar e Cooperação Sul-Sul:** No quadro da REDSAN-CPLP, STP deve liderar iniciativas de intercâmbio técnico para o fortalecimento da agricultura

familiar resiliente ao clima, reduzindo a dependência de importações de ultraprocessados que alimentam o “duplo fardo da malnutrição”.

## CONFLITOS DE INTERESSES

Os autores declaram não terem conflitos de interesses.

## AGRADECIMENTOS

A realização deste estudo não teria sido possível sem o apoio de diversas instituições e indivíduos que contribuíram para a sua concretização.

Em primeiro lugar, gostaria de expressar o meu profundo agradecimento ao Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT), da Universidade NOVA de Lisboa, pelo ambiente académico de excelência e pelo suporte institucional constante.

A Diluvia D’Abreu, Programa Nacional de nutrição, Ministério de Saúde, São Tomé e Príncipe, pela cedência e disponibilização de documentos reitores fundamentais para a pesquisa e análise.

Ao Instituto Nacional de Estatística (INE) de São Tomé e Príncipe, manifesto o meu especial reconhecimento pela cedência e disponibilização dos dados preliminares do V Recenseamento Geral da População e Habitação (RGPH 2024), fundamentais para a atualidade e originalidade.

## Referências

1. CPLP. Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP). Lisboa: CPLP; 2011. <https://scholar.google.com/?hl=pt-PT>.
2. São Tomé e Príncipe. Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Ministério da Saúde; 2013. <https://www.perplexity.ai/search/encontre-as-referencias-biblio-Ur7nFMdKTRy2FNC7RLLa4g>.
3. Estratégia integrada de Saúde Reprodutiva, Matern, Neonatal, Infantil e Adolescente plano\_sr\_2019\_2023.
4. SISTEMA DE INFORMAÇÃO DA SAÚDE Março de 2025. [www.minsaude.st](http://www.minsaude.st).
5. FAO et al. O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo (SOFI) 2022. Dados STP 2019–2021: subnutrição crónica 13,5%, insegurança alimentar severa 54,6%. <https://www.perplexity.ai/search/encontre-as-referencias-biblio-Ur7nFMdKTRy2FNC7RLLa4g>.

6. PROGRAMA NACIONAL DE NUTRIÇÃO. <https://minsaude.st/programa-nutricao/>.
7. afro, who. Exibindo indicadores para Sao Tome and Principe. <https://aho.afro.who.int/ind/st:j?sessionid=F2883EFD58383B924F8FBC7686AF3B2F?lang=pt>.
8. COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional ESAN-CPLP Parte I ENQUADRAMENTO.
9. Sarmento, F. ISSN: 1981-383X. Rev. hist. comp [www.hcomparada.historia.ufrj.br/revistahc/revistahc.htm](http://www.hcomparada.historia.ufrj.br/revistahc/revistahc.htm) (2015).
10. São Tomé e Príncipe. Programa dos 1000 Dias (parte de estratégias nutricionais materno-infantis). Ministério da Saúde; aprox. 2013–2020. <https://www.perplexity.ai/search/encontre-as-referencias-biblio-Ur7nFMdKTRy2FNC7RLLa4g>.
11. O Fardo da Desnutrição em São Tomé e Príncipe. UNICEF: Bases de Dados Globais (2019).
12. Relatório V Recenseamento Geral População Habitação STP 2024. [https://www.ine.st/phocadownload/userupload/Documentos/Recenseamentos/2024/Resultado\\_VRGPH%202024.pdf](https://www.ine.st/phocadownload/userupload/Documentos/Recenseamentos/2024/Resultado_VRGPH%202024.pdf).
13. Inquerito-de-Indicadores-Multiplos-MICS-VI-2019-1.
14. MONITORING THE BUILDING BLOCKS OF HEALTH SYSTEMS: A HANDBOOK OF INDICATORS AND THEIR MEASUREMENT STRATEGIES. [www.iniscommunication.com](http://www.iniscommunication.com) (2010).
15. Food Security and Nutrition in Small Island Developing States (SIDS). <https://openknowledge.fao.org/items/d3502edb-5841-42ed-b0a0-baa076eddba0> (2014).
16. Plano Estratégico Nacional de São Tomé e Príncipe (2019-2023). <https://www.wfp.org/operations/st02-sao-tome-and-principe-country-strategic-plan-2019-2023> (2019).
17. Turato, E. R. Métodos qualitativos e quantitativos na área da saúde: definições, diferenças e seus objetos de pesquisa Qualitative and quantitative methods in health: definitions, differences and research subjects. 39, 507–521 (2005).
18. Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches - John W. Creswell, Cheryl N. Poth - Google Livros. [https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=DLbBDQAAQB AJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Creswell+JW,+Poth+CN.+Qualitative+inquiry+and+research+design:+choosing+among+five+approaches.+4th+ed.+Thousand+Oaks+\(CA\):+Sage%3B+2018&ots=-iu37dGNQw&sig=4iRpMXqFCJuj\\_j1ldhRmLMQA4to&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=DLbBDQAAQB AJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Creswell+JW,+Poth+CN.+Qualitative+inquiry+and+research+design:+choosing+among+five+approaches.+4th+ed.+Thousand+Oaks+(CA):+Sage%3B+2018&ots=-iu37dGNQw&sig=4iRpMXqFCJuj_j1ldhRmLMQA4to&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false).
19. São Tomé e Príncipe. Decreto n.o 6/2016: Criação do CONSAN-STP. Diário da República; 2016. <https://www.perplexity.ai/search/encontre-as-referencias-biblio-Ur7nFMdKTRy2FNC7RLLa4g>.

20. Report on the Twenty-first session of the Eastern Mediterranean Advisory Committee for Health Research. <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/d837e2ee-2699-4f6d-b0c7-b452d05303a9/content> (2005).
21. Fanzo, J. et al. Sistemas alimentares sustentáveis e nutrição no século XXI : um relatório do 22o Simpósio Anual de Nutrição e Obesidade de Harvard. in American Journal of Clinical Nutrition vol. 115 18–33 (Oxford University Press, 2022).
22. World Medical Association declaration of Helsinki: Ethical principles for medical research involving human subjects. JAMA vol. 310 2191–2194 Preprint at <https://doi.org/10.1001/jama.2013.281053> (2013).
23. Bowen, G. A. Document Analysis as a Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal 9, 27–40 (2009).
24. Lei n.o 4/2012, de 27 de janeiro - Criação do Programa Nacional de Alimentação e Saúde Escolar (PNASE).
25. PMA. Plano Estratégico Nacional de São Tomé e Príncipe 2019–2023 (incluindo Fome Zero/alimentação escolar). <https://www.perplexity.ai/search/encontre-as-referencias-biblio-Ur7nFMdKTRy2FNC7RLLa4g>.
26. RELATÓRIO NACIONAL VOLUNTÁRIO 2022.
27. Estratégia integrada de Saúde Reprodutiva, Matern, Neonatal, Infantil e Adolescente plano\_sr\_2019\_2023.
28. Estratégia de Cooperação Com o País 2023–2027: São Tomé e Príncipe. . WHO.
29. Advancing Food Security in São Tomé and Príncipe: Challenges, Opportunities, and Policy Recommendations.
30. Da Nutrição, P. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE Ministério Da Saúde Direção Dos Cuidados de Saúde. (2016).
31. -Disciplina -Trabalho, U. & Oficial Agosto, V. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE MINISTÉRIO DA SAÚDE E DOS ASSUNTOS SOCIAIS DIRECÇÃO DOS CUIDADOS DE SAÚDE PROGRAMA NACIONAL DE NUTRIÇÃO-2024). (2013).
32. E NUTRICIONAL EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE PROPOSTAS DE REVISÃO LEGISLATIVA.

---

# INSEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO, DETERMINANTES ESTRUTURAIS E ANÁLISE ESTATÍSTICA DE POBREZA, DESIGUALDADE E FOME (2004-2024)

---

*Food insecurity in Latin America: evolution, structural determinants and statistical analysis of poverty, inequality and hunger (2004-2024)*

*Insécurité alimentaire en Amérique latine : évolution, déterminants structurels et analyse statistique de la pauvreté, des inégalités et de la faim (2004-2024)*

*Inseguridad alimentaria en América Latina: evolución, determinantes estructurales y análisis estadístico de la pobreza, la desigualdad y el hambre (2004-2024)*

**Fernando Passos Cupertino de Barros\***

**Paulo Ferrinho\*\***

---

\*.Faculdade de Medicina (Depto. de Clínica Médica), Universidade Federal de Goiás (Brasil); Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); Rua 7, 201 apto 202, Setor Oeste, Goiânia/GO (Brasil), Cep 74.110.090; [fernando\\_cupertino@ufg.br](mailto:fernando_cupertino@ufg.br)

\*\*Global Health and Tropical Medicine (GHTM); Associate Laboratory in Translation and Innovation Towards Global Health (LA-REAL); Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT), Universidade NOVA de Lisboa; Rua da Junqueira 100, 1349-008 Lisboa, Portugal [pferrinho@ihmt.unl.pt](mailto:pferrinho@ihmt.unl.pt)

## Resumo

**Introdução:** A insegurança alimentar continua sendo um dos principais desafios de desenvolvimento na América Latina. Embora a região tenha apresentado progressos importantes na redução da fome entre 2000 e 2014, crises econômicas, desigualdades estruturais, mudanças climáticas e a pandemia da covid-19 contribuíram para retrocessos recentes. **Objetivo:** Este estudo, fundamentado na teoria dos determinantes sociais estruturais da saúde e na perspectiva de sistemas alimentares, analisa a evolução da insegurança alimentar na América Latina entre 2004 e 2024, identificando tendências regionais, determinantes estruturais e relações estatísticas entre pobreza, desigualdade de renda e prevalência de subalimentação. **Material e Método:** Trata-se de um estudo descritivo e analítico, baseado em dados secundários provenientes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, do Banco Mundial, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e da Organização Pan-Americana da Saúde. Foram analisados indicadores de prevalência de subalimentação, insegurança alimentar moderada ou grave, custo de dietas saudáveis, taxa de pobreza e coeficiente de Gini. A análise estatística incluiu correlação de Pearson e regressão linear entre desigualdade, pobreza e fome. **Resultados e Discussão:** Os resultados indicam que a prevalência regional de subalimentação caiu entre 2004 e 2014, mas voltou a crescer após 2015, atingindo cerca de 6,5% da população regional em 2022, equivalente a mais de 40 milhões de pessoas. Observa-se forte associação positiva entre pobreza, desigualdade e insegurança alimentar. Países com maiores níveis de desigualdade apresentam maior prevalência de fome. **Conclusão:** Conclui-se que a insegurança alimentar na América Latina está profundamente relacionada às desigualdades socioeconômicas e que políticas de proteção social e transformação dos sistemas alimentares são essenciais para reduzir a fome na região. A análise corrobora os marcos teóricos dos determinantes estruturais e da economia política da insegurança alimentar, evidenciando que o combate efetivo à fome requer transformações estruturais nas relações de poder e distribuição de recursos, além de políticas integradas que reconheçam as interações sindêmicas entre insegurança alimentar, emergência climática e dupla carga da má nutrição.

**Palavras-chave:** insegurança alimentar; determinantes sociais da saúde; sistemas alimentares; direito humano à alimentação; má nutrição; sindemia; políticas públicas.

## Abstract

**Introduction:** Food insecurity remains one of the main development challenges in Latin America. Although the region made significant progress in reducing hunger between

2000 and 2014, economic crises, structural inequalities, climate change, and the covid-19 pandemic have contributed to recent setbacks. **Objective:** This study analyzes the evolution of food insecurity in Latin America between 2004 and 2024, identifying regional trends, structural determinants, and statistical relationships between poverty, income inequality, and the prevalence of undernourishment. **Material and method:** This is a descriptive and analytical study, based on secondary data from the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the World Bank, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), and the Pan American Health Organization (PAHO). Indicators of the prevalence of undernourishment, moderate or severe food insecurity, the cost of healthy diets, the poverty rate, and the Gini coefficient were analyzed. Statistical analysis included Pearson correlation and linear regression between inequality, poverty, and hunger. **Results and discussion:** The results indicate that the regional prevalence of undernourishment fell between 2004 and 2014, but increased again after 2015, reaching approximately 6.5% of the regional population in 2022, equivalent to more than 43 million people. A strong positive association is observed between poverty, inequality, and food insecurity. Countries with higher levels of inequality have a higher prevalence of hunger. **Conclusion:** It is concluded that food insecurity in Latin America is deeply related to socioeconomic inequalities and that social protection policies and the transformation of food systems are essential to reduce hunger in the region.

**Keywords:** Food insecurity; social determinants of health; food systems; the human right to food; malnutrition; syndemic; public policies.

## Résumé

**Introduction :** L'insécurité alimentaire demeure l'un des principaux défis du développement en Amérique latine. Malgré les progrès significatifs réalisés dans la lutte contre la faim entre 2000 et 2014, les crises économiques, les inégalités structurelles, les changements climatiques et la pandémie de covid-19 ont contribué aux récents reculs.

**Objectif :** Cette étude analyse l'évolution de l'insécurité alimentaire en Amérique latine entre 2004 et 2024, en identifiant les tendances régionales, les déterminants structurels et les relations statistiques entre la pauvreté, les inégalités de revenus et la prévalence de la sous-alimentation. **Matériel et méthodes :** Il s'agit d'une étude descriptive et analytique, basée sur des données secondaires provenant de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Banque mondiale, de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS). Les indicateurs de prévalence de la sous-alimentation, d'insécurité

alimentaire modérée ou grave, du coût d'une alimentation saine, du taux de pauvreté et du coefficient de Gini ont été analysés. L'analyse statistique a inclus la corrélation de Pearson et la régression linéaire entre les inégalités, la pauvreté et la faim. **Résultats et discussion :** Les résultats indiquent que la prévalence régionale de la sous-alimentation a diminué entre 2004 et 2014, avant d'augmenter à nouveau après 2015, atteignant environ 6,5 % de la population régionale en 2022, soit plus de 43 millions de personnes. Une forte corrélation positive est observée entre pauvreté, inégalités et insécurité alimentaire. Les pays présentant des niveaux d'inégalité plus élevés connaissent une prévalence de la faim plus importante. **Conclusion :** L'insécurité alimentaire en Amérique latine est profondément liée aux inégalités socio-économiques, et les politiques de protection sociale ainsi que la transformation des systèmes alimentaires sont essentielles pour réduire la faim dans la région.

**Mots-clés :** Insécurité alimentaire ; déterminants sociaux de la santé ; systèmes alimentaires ; droit humain à l'alimentation ; malnutrition ; syndémie ; politiques publiques.

## Resumen

**Introducción:** La inseguridad alimentaria sigue siendo uno de los principales desafíos para el desarrollo en América Latina. Si bien la región logró avances significativos en la reducción del hambre entre 2000 y 2014, las crisis económicas, las desigualdades estructurales, el cambio climático y la pandemia de covid-19 han contribuido a los recientes retrocesos. **Objetivo:** Este estudio analiza la evolución de la inseguridad alimentaria en América Latina entre 2004 y 2024, identificando las tendencias regionales, los determinantes estructurales y las relaciones estadísticas entre la pobreza, la desigualdad del ingreso y la prevalencia de la desnutrición. **Material y método:** Este es un estudio descriptivo y analítico, basado en datos secundarios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Se analizaron indicadores de la prevalencia de la desnutrición, la inseguridad alimentaria moderada o severa, el costo de las dietas saludables, la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini. El análisis estadístico incluyó la correlación de Pearson y la regresión lineal entre la desigualdad, la pobreza y el hambre. **Resultados y discusión:** Los resultados indican que la prevalencia regional de la subalimentación disminuyó entre 2004 y 2014, pero volvió a aumentar después de 2015, alcanzando aproximadamente el 6,5% de la población regional en 2022, lo que equivale a más de 43 millones de personas. Se observa una fuerte asociación positiva entre la pobreza, la desigualdad y la inseguridad alimentaria.

Los países con mayores niveles de desigualdad presentan una mayor prevalencia del hambre. **Conclusión:** Se concluye que la inseguridad alimentaria en América Latina está estrechamente relacionada con las desigualdades socioeconómicas y que las políticas de protección social y la transformación de los sistemas alimentarios son esenciales para reducir el hambre en la región.

**Palabras clave:** inseguridad alimentaria; hambre; desigualdad; pobreza; América Latina; políticas públicas.

## INTRODUÇÃO

A segurança alimentar é um componente central do desenvolvimento sustentável. Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO), a segurança alimentar ocorre quando todas as pessoas têm acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares<sup>1</sup>.

A insegurança alimentar constitui um fenômeno multidimensional que envolve fatores econômicos, sociais, ambientais e institucionais. Entre suas manifestações, estão a subalimentação, a insegurança alimentar moderada ou grave e a dificuldade de acesso a dietas saudáveis.

A compreensão da insegurança alimentar como fenômeno multidimensional requer uma abordagem que transcenda a mera análise da disponibilidade de alimentos. Este estudo fundamenta-se na teoria dos determinantes sociais estruturais da saúde, que reconhece que as condições socioeconômicas, políticas e ambientais – incluindo renda, pobreza, desigualdade e vulnerabilidade climática – condicionam fundamentalmente o acesso e a estabilidade do abastecimento alimentar<sup>2</sup>.

Na América Latina, essa perspectiva é particularmente relevante, pois a região apresenta as maiores desigualdades de renda do mundo, com um coeficiente de Gini médio superior a 0,45, significativamente mais elevado do que o de outras regiões em desenvolvimento<sup>3</sup>. Estudos recentes demonstram que variáveis contextuais em múltiplos níveis, desde características domiciliares até políticas nacionais, explicam a persistência da insegurança alimentar mesmo em contextos de crescimento econômico<sup>4</sup>.

Nas últimas décadas, a América Latina passou por transformações significativas em seus sistemas alimentares e políticas sociais. Entre 2000 e 2014, a região registrou avanços expressivos na redução da fome, impulsionados por crescimento econômico e expansão de programas sociais<sup>5</sup>.

A abordagem de sistemas alimentares amplia a compreensão da insegurança alimentar ao integrar elementos de produção, distribuição, consumo, ecologia e governança<sup>6</sup>. Essa perspectiva é fundamental para analisar o paradoxo latino-americano: a região é uma das maiores produtoras e exportadoras de alimentos do mundo, mas mantém milhões de pessoas em situação de fome<sup>7</sup>.

Os sistemas alimentares contemporâneos na América Latina têm sido marcados por transformações profundas, incluindo a expansão de alimentos ultraprocessados, a concentração corporativa na distribuição, as mudanças nos padrões de consumo e a crescente vulnerabilidade climática da produção agrícola<sup>8,9</sup>. Essas transformações contribuem para o fenômeno da dupla carga da má nutrição, caracterizada pela coexistência de desnutrição e obesidade nas mesmas populações, domicílios e até indivíduos<sup>10</sup>. A partir de 2015, a redução da fome desacelerou e, em alguns casos, retrocedeu. A desaceleração econômica regional, combinada com crises políticas e aumento da desigualdade social, contribuiu para deterioração dos indicadores de segurança alimentar. Esse cenário foi agravado pela pandemia da covid-19, que provocou aumento do desemprego e elevação dos preços dos alimentos<sup>11</sup>.

As crises contemporâneas que afetam a segurança alimentar na América Latina não operam de forma isolada, mas interagem e se potencializam mutuamente, configurando uma sindemia – a coocorrência e interação de múltiplas epidemias ou crises que se amplificam em contextos sociais específicos<sup>4,12</sup>. A convergência entre emergência climática, crises econômicas recorrentes, pandemia da covid-19, aumento de Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) e persistência da pobreza estrutural cria um cenário de vulnerabilidades sobrepostas que exacerbam a insegurança alimentar<sup>13</sup>.

Essa perspectiva sindêmica é particularmente relevante para orientar políticas públicas integradas que reconheçam as interconexões entre saúde, ambiente, economia e sistemas alimentares, superando abordagens setoriais fragmentadas<sup>14</sup>.

Do ponto de vista normativo, a insegurança alimentar representa uma violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), reconhecido no art. 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado por todos os países latino-americanos<sup>15</sup>. Esse marco jurídico implica obrigações estatais de respeitar, proteger, promover e prover o acesso a alimentos adequados, com atenção à progressividade e à responsabilização<sup>16</sup>.

Na América Latina, diversos países incorporaram o DHAA em suas constituições e desenvolveram marcos legais específicos, incluindo o Brasil, com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) de 2006 e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). No entanto, análises críticas revelam lacunas signifi-

cativas entre a normativa e a efetivação prática desse direito, incluindo insuficiência de recursos, fragilidade institucional e descontinuidade de políticas públicas<sup>17,18</sup>.

Em 2022, a prevalência de subalimentação na América Latina atingiu aproximadamente 6,5% da população regional, o que corresponde a mais de 40 milhões de pessoas<sup>19</sup>. Além disso, aproximadamente 37,5% da população regional experimentou insegurança alimentar moderada ou grave, percentual superior à média global<sup>19</sup>.

Como já mencionado, diversos estudos indicam que a insegurança alimentar está fortemente associada a fatores socioeconômicos, especialmente pobreza e desigualdade de renda<sup>20</sup>. Nesse contexto, torna-se fundamental compreender não apenas as tendências da fome na região, mas também os determinantes estruturais que influenciam sua persistência.

O objetivo deste estudo é analisar a evolução da insegurança alimentar na América Latina entre 2004 e 2024, incluindo uma análise estatística da relação entre pobreza, desigualdade e fome.

## MÉTODOS

### Desenho do estudo

Trata-se de um estudo ecológico<sup>21</sup> baseado em análise de dados secundários provenientes de bases internacionais.

### Fontes de dados

Os dados foram obtidos de:

- Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database (FAOSTAT)
- Banco Mundial
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)
- Organização Pan-Americana da Saúde (Opas)

### Indicadores analisados

A seleção dos indicadores analisados neste estudo fundamenta-se em marcos conceituais consolidados sobre determinantes da insegurança alimentar. A prevalência de subalimentação é o indicador oficial da FAO para monitorar a Meta 2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2.1), representando a proporção da população cuja ingestão habitual de alimentos é insuficiente para fornecer os níveis de energia dietética necessários para uma vida normal, ativa e saudável<sup>22</sup>.

A inclusão da taxa de pobreza e do coeficiente de Gini como variáveis explicativas baseia-se na teoria dos determinantes sociais estruturais, que postula que a insegurança alimentar é fundamentalmente mediada por fatores socioeconômicos que afetam o poder de compra e o acesso a recursos<sup>23,24</sup>. A pobreza representa a dimensão de privação absoluta (insuficiência de renda para atender necessidades básicas), enquanto o coeficiente de Gini captura a dimensão de desigualdade relativa (distribuição desigual de recursos na sociedade)<sup>25</sup>.

Estudos prévios demonstram que ambos os fatores, pobreza e desigualdade, exercem efeitos independentes sobre a insegurança alimentar, justificando sua inclusão simultânea no modelo de regressão<sup>26,27</sup>. Sociedades com alta desigualdade podem apresentar níveis elevados de insegurança alimentar, mesmo com renda per capita relativamente alta, devido à concentração de recursos e à fragilidade de redes de proteção social<sup>28</sup>.

Daí que tenham sido analisados os seguintes indicadores:

1. Prevalência de subalimentação (% da população)
2. Insegurança alimentar moderada ou grave
3. Taxa de pobreza
4. Coeficiente de Gini
5. Custo de dietas saudáveis

## **Análise estatística**

Para examinar a relação entre desigualdade, pobreza e fome, foram aplicados o coeficiente de correlação de Pearson e o modelo de regressão linear múltipla.

Modelo estatístico utilizado:

$$Hunger_i = \beta_0 + \beta_1 Poverty_i + \beta_2 Gini_i + \epsilon_i$$

Em que:

- Hunger = prevalência de subalimentação
- Poverty = taxa de pobreza
- Gini = índice de desigualdade

## **RESULTADOS**

### **Evolução da fome na América Latina**

A evolução da prevalência de subalimentação na região (Tabela 1) mostra três fases principais: a redução da fome (2004–2014); o retrocesso (2015–2021) e a recuperação parcial (2022–2023).

Tabela 1 – Evolução da subalimentação na América Latina

Ano	Prevalência (%)	Pessoas afetadas (milhões)
2004	9,1	45
2010	6,5	37
2014	5,0	29
2019	6,2	41
2021	6,9	44
2023	6,2	41

Fonte: FAO<sup>1</sup>.

### Distribuição da fome por país

Diferenças importantes são observadas entre países da região. Os níveis mais elevados concentram-se em países com maiores índices de pobreza e instabilidade econômica. A prevalência da subalimentação está demonstrada na Tabela 2.

Tabela 2. Prevalência de subalimentação por país (2022)

País	Prevalência (%)
Haiti	50
Honduras	20
Nicarágua	20
Bolívia	23
Venezuela	18
Guatemala	13
Equador	14
México	3
Brasil	3
Chile	3

Fonte: FAOSTAT; Banco Mundial<sup>29</sup>.

## Correlação entre pobreza, desigualdade e fome

A correlação das variáveis pobreza e índice de Gini com a fome encontra-se na Tabela 3.

Tabela 3. Correlação da pobreza e índice de Gini com a fome

Variável	Correlação com fome
Pobreza	r = 0,71
Gini	r = 0,63

Esses resultados indicam correlação positiva forte entre pobreza e insegurança alimentar.

O modelo de regressão linear –

$$Fome = -3.2 + 0.45(Pobreza) + 0.21(Gini)$$

– estima:

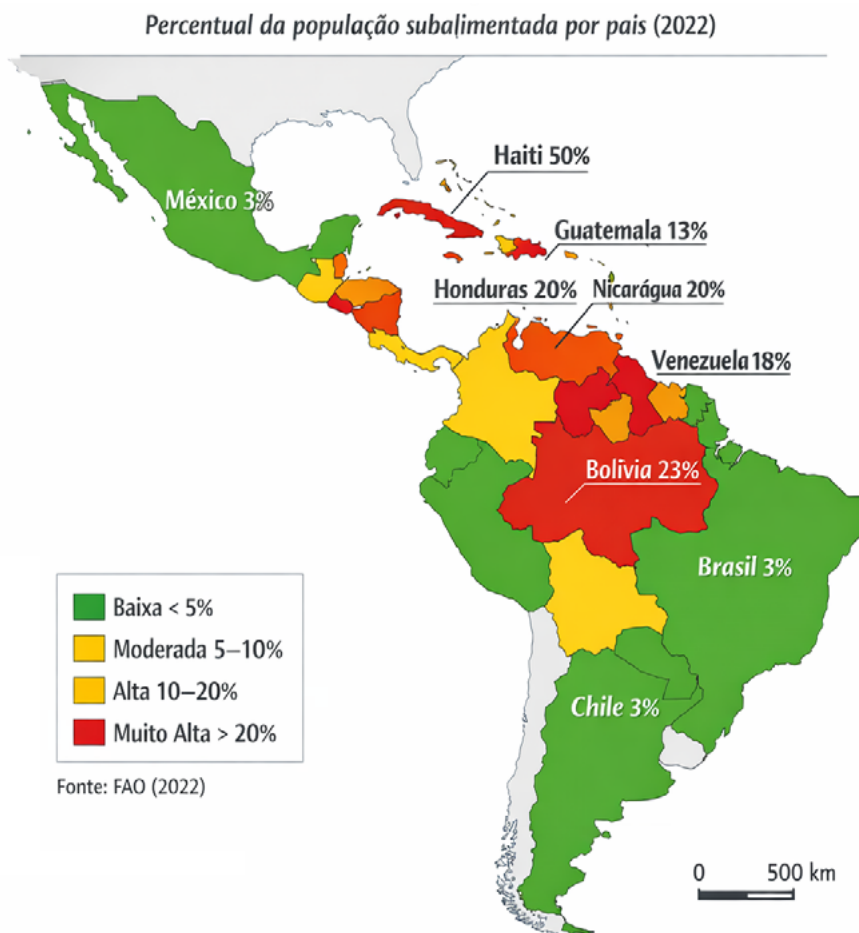
- Que o aumento de **1 ponto percentual na pobreza** leva a um aumento médio de **0,45 pontos na fome**;
- Que o aumento de **1 ponto no Gini** conduz a um aumento de **0,21 pontos na fome**.

Esses resultados sugerem que desigualdade e pobreza são determinantes importantes da insegurança alimentar.

## Mapa da fome na América Latina

O mapa da fome foi construído utilizando dados FAOSTAT de prevalência de subalimentação (Figura 1).

Figura 1. Prevalência de subalimentação na América Latina (2022)



As categorias utilizadas constam da Tabela 4, a seguir.

Tabela 4. Categorias utilizadas na elaboração do mapa da fome (FAOSTAT)

Faixa (%)	Classificação
< 5	baixa
5–10	moderada
10–20	alta
> 20	muito alta

Três principais padrões espaciais emergem:

1. **O Caribe** apresenta os níveis mais elevados;
2. **A América Central** apresenta níveis intermediários;
3. **A América do Sul** apresenta níveis relativamente mais baixos.

Haiti, Bolívia e Honduras apresentam os maiores níveis de subalimentação.

## DISCUSSÃO

Os resultados indicam que a insegurança alimentar na América Latina está profundamente associada às desigualdades socioeconômicas.

Os resultados deste estudo, que demonstram forte correlação entre pobreza ( $r = 0,71$ ), desigualdade ( $r = 0,63$ ) e prevalência de subalimentação, corroboram a perspectiva de economia política da insegurança alimentar, a qual enfatiza como relações de poder, concentração de recursos e modelos de desenvolvimento determinam o acesso aos alimentos<sup>30,31</sup>.

Na América Latina, a insegurança alimentar não pode ser compreendida como mera falha de mercado ou insuficiência de produção, mas como resultado de processos históricos e estruturais: a concentração fundiária herdada do período colonial, a integração subordinada aos mercados globais, as políticas de ajuste estrutural que fragilizaram a agricultura familiar e a captura corporativa dos sistemas alimentares<sup>32,33</sup>.

Estudos recentes demonstram que a desigualdade fundiária está diretamente associada à insegurança alimentar em contextos rurais latino-americanos, mesmo controlando para níveis de renda<sup>34</sup>. Na Colômbia, por exemplo, o índice de Gini da terra (0,89) é significativamente superior ao da renda (0,54), ilustrando como a concentração de ativos produtivos perpetua a vulnerabilidade alimentar<sup>35</sup>.

Essa análise estrutural tem implicações fundamentais para políticas públicas: intervenções voltadas exclusivamente a transferências de renda, embora necessárias, são insuficientes se não estiverem acompanhadas de reformas que abordem as causas profundas da desigualdade, incluindo acesso à terra, crédito, tecnologia e mercados para pequenos produtores<sup>5</sup>.

A expansão de alimentos ultraprocessados tem sido associada ao aumento simultâneo da obesidade e da desnutrição, fenômeno conhecido como **dupla carga da má nutrição**<sup>36</sup>. Esse fenômeno representa um dos desafios mais complexos para a saúde pública na América Latina<sup>10</sup>. Dados recentes indicam que a região apresenta, simultaneamente, 6,5% da população em subalimentação e prevalências de sobrepeso/obesidade que superam 60% em países como México, Chile e Argentina<sup>37</sup>.

Essa aparente contradição é explicada pela transição nutricional acelerada que caracteriza a região, marcada por mudanças profundas nos padrões alimentares: redução do consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados (cereais integrais, leguminosas, frutas, hortaliças) e aumento exponencial de alimentos ultraprocessados, ricos em açúcares, gorduras e sódio, mas pobres em micronutrientes<sup>9,38</sup>.

A transição nutricional não afeta todas as populações de forma igual. Paradoxalmente, as populações mais pobres e vulneráveis, que enfrentam maior risco de insegurança alimentar, são também as mais expostas a ambientes alimentares obesogênicos, caracterizados pela alta disponibilidade e acessibilidade de alimentos ultraprocessados de baixo custo e alta densidade energética<sup>39,40</sup>. Esse fenômeno, denominado “fome oculta” ou “má nutrição por excesso calórico”, resulta em indivíduos simultaneamente obesos e deficientes em micronutrientes essenciais<sup>41</sup>.

Do ponto de vista das políticas públicas, a dupla carga exige abordagens integradas que superem a dicotomia tradicional entre programas de combate à desnutrição e programas de prevenção da obesidade. Intervenções efetivas devem focar a qualidade da dieta, promovendo o acesso a alimentos nutritivos e regulando ambientes alimentares, incluindo tributação de ultraprocessados, restrições à publicidade dirigida a crianças e rotulagem nutricional frontal de advertência<sup>42,43</sup>.

As mudanças climáticas representam uma ameaça estrutural crescente à segurança alimentar na América Latina, operando por meio de múltiplos mecanismos: redução da produtividade agrícola devido a secas e ondas de calor; perda de áreas cultiváveis por eventos extremos (furacões, inundações); degradação de solos; alteração de regimes hídricos; e expansão de pragas e doenças<sup>44</sup>.

A vulnerabilidade climática não se distribui uniformemente na região. Países da América Central e do Caribe são particularmente expostos a eventos climáticos extremos: o Haiti, que apresenta a maior prevalência de subalimentação da região (50%), sofreu impactos devastadores de furacões recorrentes que destruíram infraestrutura agrícola e agravaram a insegurança alimentar crônica<sup>45,46</sup>.

A perspectiva sindêmica é particularmente útil para compreender as interações entre emergência climática e insegurança alimentar: as mudanças climáticas não apenas reduzem a disponibilidade de alimentos, mas também aumentam seus preços, comprometem meios de vida rurais, forçam migrações e sobrecarregam populações já vulneráveis por pobreza e desigualdade<sup>4,13</sup>.

Análises recentes demonstram que a variabilidade climática em nível municipal explica diferenças significativas na prevalência de insegurança alimentar, mesmo após controlar para fatores socioeconômicos<sup>2</sup>. Isso reforça a necessidade de políticas de adap-

tação climática integradas às estratégias de segurança alimentar, incluindo: sistemas de alerta precoce, seguros agrícolas, infraestrutura resiliente, diversificação de cultivos e apoio a práticas agroecológicas que aumentem a resiliência dos sistemas produtivos<sup>47,48</sup>.

A análise das trajetórias de insegurança alimentar na América Latina revela que políticas públicas fazem diferença. O período de redução da fome (2004-2014) coincidiu com a expansão de programas de proteção social, incluindo transferências condicionadas de renda (Bolsa Família no Brasil, Oportunidades no México, Chile Solidario), programas de alimentação escolar e fortalecimento da agricultura familiar<sup>49</sup>.

O caso brasileiro é particularmente ilustrativo. Entre 2004 e 2014, o Brasil reduziu a prevalência de subalimentação de 10,6% para menos de 2,5%, sendo retirado do Mapa da Fome da FAO em 2014<sup>50</sup>. Esse sucesso foi atribuído a uma combinação de políticas: crescimento econômico com distribuição de renda; valorização do salário mínimo; expansão do Bolsa Família (alcançando 14 milhões de famílias); fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que conectava agricultura familiar à alimentação institucional<sup>51,52</sup>.

No entanto, a reversão observada após 2015 demonstra a fragilidade desses avanços diante de crises econômicas e descontinuidade de políticas. No Brasil, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) em 2019, os cortes orçamentários em programas sociais e a pandemia da covid-19 resultaram no retorno de mais de 33 milhões de brasileiros à situação de fome em 2022<sup>53,54</sup>.

Essa trajetória reforça a necessidade de institucionalização robusta das políticas de segurança alimentar, com garantias orçamentárias, mecanismos de participação social e blindagem contra descontinuidades político-partidárias. O marco do direito humano à alimentação adequada oferece fundamento normativo para essa institucionalização, criando obrigações estatais exigíveis e mecanismos de responsabilização<sup>55</sup>.

A incorporação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) como instrumento de triagem na Atenção Primária à Saúde (APS), a promoção da alimentação adequada e saudável como eixo do cuidado integral e a articulação intersetorial entre saúde, assistência social, educação e agricultura são estratégias essenciais para enfrentar a sindemia da insegurança alimentar e má nutrição no país<sup>56</sup>.

## **Limitações e Fortalezas**

Este estudo apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Primeiro, a utilização de dados agregados em nível nacional (análise ecológica) impede inferências causais e pode estar sujeita à falácia ecológica, como apontado por Morgenstern<sup>21</sup>. Segundo, a análise é baseada em dados secundários de bases

internacionais, cuja qualidade e comparabilidade dependem dos sistemas nacionais de estatística, que variam entre países. Terceiro, o modelo de regressão linear apresentado é relativamente simples e não captura a complexidade de interações e não linearidades que podem caracterizar as relações entre pobreza, desigualdade e fome.

Apesar dessas limitações, o estudo apresenta fortalezas significativas: i) oferece uma análise de série temporal de duas décadas (2004-2024), permitindo identificar tendências nas trajetórias regionais; ii) utiliza dados de fontes oficiais e amplamente reconhecidas (FAO, Banco Mundial, Cepal); iii) a análise estatística, embora exploratória, fornece evidências quantitativas robustas sobre as associações entre determinantes estruturais e insegurança alimentar, corroborando o marco teórico dos determinantes sociais da saúde.

Estudos futuros poderiam utilizar análises multinível que integrem dados individuais e contextuais, modelos de equações estruturais que testem caminhos causais complexos e análises de séries temporais interrompidas que avaliem o impacto de políticas específicas sobre as trajetórias de insegurança alimentar.

## **Implicações para Políticas Públicas**

Os achados deste estudo têm implicações diretas para a formulação de políticas públicas de combate à insegurança alimentar na América Latina.

### **1. Abordagem Intersetorial e Integrada**

A forte associação entre pobreza, desigualdade e insegurança alimentar demonstra que o combate à fome requer políticas intersetoriais que integrem proteção social, saúde, educação, agricultura e desenvolvimento rural. Programas isolados, embora necessários, são insuficientes<sup>57</sup>.

### **2. Prioridade à Redução da Desigualdade**

O efeito independente do coeficiente de Gini sobre a prevalência de fome indica que políticas redistributivas – incluindo tributação progressiva, reforma agrária, fortalecimento de direitos trabalhistas e investimento em serviços públicos universais – são fundamentais para a segurança alimentar sustentável<sup>58</sup>.

### **3. Fortalecimento de Sistemas de Proteção Social**

A reversão dos avanços após 2015 demonstra a importância de sistemas de proteção social robustos, com garantias orçamentárias, institucionalização legal e mecanismos de participação social que protejam contra descontinuidades<sup>59</sup>.

### **4. Papel Central dos sistemas de APS**

A APS deve incorporar sistematicamente ações de vigilância, prevenção e enfrentamento da insegurança alimentar, incluindo:

- rastreamento de insegurança alimentar em todas as famílias acompanhadas;
- promoção da alimentação adequada e saudável baseada no Guia Alimentar;
- articulação com programas de transferência de renda e assistência social;
- vigilância alimentar e nutricional com análise de determinantes sociais;
- formação de profissionais de saúde em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)<sup>60,61</sup>.

##### 5. **Adaptação Climática e Sistemas Alimentares Sustentáveis**

Dada a crescente ameaça das mudanças climáticas, políticas de segurança alimentar devem integrar estratégias de adaptação climática, apoio à agroecologia e transição para sistemas alimentares sustentáveis e resilientes<sup>62</sup>.

## CONCLUSÃO

Este estudo demonstra que a insegurança alimentar na América Latina constitui um desafio estrutural persistente, profundamente enraizado em determinantes socioeconômicos. A análise de duas décadas (2004-2024) revela uma trajetória não linear: a prevalência de subalimentação caiu de 45 milhões de pessoas (9,1%) em 2004 para 29 milhões (5,0%) em 2014, mas voltou a crescer a partir de 2015, atingindo 44 milhões em 2021 e permanecendo em 41 milhões em 2023 – um retrocesso que eliminou grande parte dos avanços conquistados.

Os achados quantitativos, correlação forte entre pobreza ( $r = 0,71$ ) e desigualdade ( $r = 0,63$ ) com prevalência de subalimentação, corroboram os marcos teóricos dos determinantes sociais estruturais da saúde e da economia política da insegurança alimentar. Esses resultados evidenciam que o combate efetivo à fome na região requer muito mais do que aumento da produção agrícola: demanda transformações estruturais nas relações de poder, distribuição de recursos e organização dos sistemas alimentares.

A perspectiva sindêmica, que reconhece as interações entre insegurança alimentar, emergência climática, crises econômicas e dupla carga da má nutrição, oferece orientação para políticas públicas integradas que superem abordagens setoriais fragmentadas.

Os achados reforçam a urgência de reconstruir e fortalecer a arquitetura institucional de SAN, incluindo a restauração de instâncias de participação social, a garantia de recursos orçamentários para programas de proteção social e a integração de ações de vigilância e promoção da alimentação adequada nos sistemas de APS.

O direito humano à alimentação adequada, consagrado em algumas Constituições nacionais e em tratados internacionais ratificados por todos os países latino-americanos, não é uma aspiração abstrata, mas sim uma obrigação estatal exigível. Os dados apresentados neste estudo demonstram que essa obrigação permanece largamente não cumprida para dezenas de milhões de latino-americanos.

Enfrentar a insegurança alimentar na América Latina exige decisão política, recursos adequados, institucionalização robusta, participação social efetiva e compromisso com a redução das desigualdades estruturais que perpetuam a fome em uma das regiões mais desiguais e, paradoxalmente, mais ricas em recursos naturais e capacidade produtiva agrícola do planeta.

## Referências

1. Food and Agriculture Organization; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its form. Rome: FAO; 2024.
2. Gaitán-Rossi P, Vilar-Compte M, Teruel G, Pérez-Escamilla R. Food insecurity measurement and prevalence estimates during the COVID-19 pandemic in a repeated cross-sectional survey in Mexico. *Public Health Nutr.* 2021;24(3):412-21. DOI: [10.1017/S1368980020004000](https://doi.org/10.1017/S1368980020004000)
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina 2023. Santiago: CEPAL; 2023.
4. Brandão AL, Casemiro JP, Peres F. Insegurança alimentar e emergência climática: sindemia global e um desafio de saúde pública na América Latina. Porto Alegre, RS: Editora Rede Unida; 2024. DOI: [10.18310/9786554621564](https://doi.org/10.18310/9786554621564)
5. Food and Agriculture Organization. Regional Overview of Food Security and Nutrition in Latin America and the Caribbean. Rome: FAO; 2023.
6. Cansanção AS, França GFCO, Mendes WL (2025). A systemic approach to food security, focusing on the human right to adequate food. In: *Expanded Science: Innovation and Research*. São José dos Pinhais: Seven Editora; 2025. p. 1193-1213. DIU. [10.56238/sevened2025.029-086](https://doi.org/10.56238/sevened2025.029-086)
7. Food and Agriculture Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Rome: FAO; 2023.
8. Costa CDS, Sattamini IF, Steele EM, Louzada MLDC, Claro RM, Monteiro CA. Consumption of ultra-processed foods and its association with sociodemographic factors in the adult population of the 27 Brazilian state capitals (2019). *Rev Saude Publica.* 2021;55:47. DOI: [10.11606/s1518-8787.2021055002833](https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2021055002833)

9. Popkin BM, Reardon T. Obesity and the food system transformation in Latin America. *Obes Rev.* 2018 Aug;19(8):1028-64. DOI: [10.1111/obr.12694](https://doi.org/10.1111/obr.12694)
10. Wells JC, Sawaya AL, Wibaek R, Mwangome M, Poullas MS, Yajnik CS, et al. The double burden of malnutrition: aetiological pathways and consequences for health. *Lancet.* 2020;395(10217):75-88. DOI: [10.1016/S0140-6736\(19\)32472-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32472-9)
11. United Nations. Sustainable Development Goals Report 2023. New York: UN; 2023.
12. Singer M, Bulled N, Ostrach B, Mendenhall E. Syndemics and the biosocial conception of health. *Lancet.* 2017 Mar 4;389(10072):941-50. DOI: [10.1016/S0140-6736\(17\)30003-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)30003-X)
13. Swinburn BA, Kraak VI, Allender S, Atkins VJ, Baker PI, Bogard JR, et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *Lancet.* 2019;393(10173):791-846. DOI: [10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)
14. Horton R. Offline: COVID-19 is not a pandemic. *Lancet.* 2020;396(10255):874. DOI: [10.1016/S0140-6736\(20\)32000-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32000-6)
15. Organização das Nações Unidas. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Resolução n.2.200-A (XXI). Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque: ONU; 1966 dez 16.
16. Mejía Toro C, Carriedo A, Pérez Tamayo EM, Crosbie E. Barriers to Overcoming Child Hunger and Malnutrition: Applying a Human Rights Approach to Improve Policy and Action. *Int J Public Health.* 2023;68:1605969. DOI: [10.3389/ijph.2023.1605969](https://doi.org/10.3389/ijph.2023.1605969)
17. Oliveira MRM. Hunger, undernutrition, and other forms of malnutrition from the perspective of achieving human rights: A critical essay. *Rev Nutr.* 2024;37:e230118. DOI: [10.1590/1678-9865202437e230118](https://doi.org/10.1590/1678-9865202437e230118)
18. Bueno-Fernández MM, Salazar-Echeagaray TI, Carrasco-Valenzuela AC, Gutiérrez-Pérez IA. El derecho fundamental a la seguridad alimentaria en Latinoamérica: Un estudio comparado. *Iustitia Socialis.* 2025;10(18):286-309. DOI: [10.35381/raji.v10i18.4371](https://doi.org/10.35381/raji.v10i18.4371)
19. Food and Agriculture Organization. Hunger trends in Latin America and the Caribbean. Rome: FAO; 2023.
20. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social da América Latina 2023. Santiago: CEPAL; 2023.
21. Ecologic studies in epidemiology: concepts, principles, and methods. *Annu Rev Public Health.* 1995;16:61-81. DOI: [10.1146/annurev.pu.16.050195.000425](https://doi.org/10.1146/annurev.pu.16.050195.000425)

22. Food and Agriculture Organization. Methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world. Rome: FAO; 2016.
23. Marmot M. Social determinants of health inequalities. *Lancet*. 2005;365(9464):1099-104. [10.1016/S0140-6736\(05\)71146-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)71146-6)
24. World Health Organization. Report of the WHO Commission on Social Determinants of Health (CSDH) [Internet], Geneva: WHO; 2008 [cited 2026 Mar 10]. Available from: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-IER-CSDH-08.1>
25. Sen A. Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford University Press; 1981.
26. Smith MD, Kassa W, Winters P. Assessing food insecurity in Latin America and the Caribbean using FAO's Food Insecurity Experience Scale. *Food Policy*. 2017;71:48-61. DOI: [10.1016/j.foodpol.2017.07.005](https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2017.07.005)
27. Jones AD, Ngure FM, Pelto G, Young SL. What are we assessing when we measure food security? A compendium and review of current metrics. *Adv Nutr*. 2013;4(5):481-505. DOI: [10.3945/an.113.004119](https://doi.org/10.3945/an.113.004119)
28. Wilkinson RG, Pickett KE. Income inequality and social dysfunction. *Annu Rev Sociol*. 2009;35:493-511. DOI: [10.1146/annurev-soc-070308-115926](https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-115926)
29. World Bank. Prevalence of undernourishment (% of population). Washington: World Bank; 2024.
30. Corado ÉBG. Os retrocessos no combate à fome e insegurança alimentar na América Latina. *GeoAtos*. 2023;14(2):e023005. DOI: [10.35416/2023.9024](https://doi.org/10.35416/2023.9024)
31. McKee JK. (2020). Political ecology and food security in Latin America. *J Lat Am Geogr*. 2020;19(3):221-47.
32. Botella Rodríguez E. Políticas agrarias, seguridad alimentaria y nutricional y soberanía alimentaria: Luces y sombras del caso cubano (1990-2015). *Mundo Agrar*. 2018;19(42):e096. DOI: [10.24215/15155994e096](https://doi.org/10.24215/15155994e096)
33. Clapp J. Food security and food sovereignty: Getting past the binary. *Dialogues Hum Geogr*. 2014;4(2):206-211. DOI: [10.1177/2043820614537159](https://doi.org/10.1177/2043820614537159)
34. Urbina Y, Garza N, Viana R. Land concentration and food insecurity: the Colombian case. *Food Sec*. 2024;16:1031-44. DOI: [10.1007/s12571-024-01454-z](https://doi.org/10.1007/s12571-024-01454-z)
35. Gureña A. Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Bogotá: Oxfam; 2017.

36. Swinnen J, McDermott J. COVID-19 and global food security. *EuroChoices*. 2020;19(3):26-33. DOI: [10.1111/1746-692X.12288](https://doi.org/10.1111/1746-692X.12288)
37. NCD Risk Factor Collaboration (NCD-RisC). Worldwide trends in body-mass index, underweight, overweight, and obesity from 1975 to 2016: a pooled analysis of 2416 population-based measurement studies in 128.9 million children, adolescents, and adults. *Lancet*. 2017;390(10113):2627-42. DOI: [10.1016/S0140-6736\(17\)32129-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32129-3)
38. Monteiro CA, Cannon G, Levy RB, Moubarac JC, Louzada ML, Rauber F, et al. Ultra-processed foods: What they are and how to identify them. *Public Health Nutr*. 2019;22(5):936-941. DOI: [10.1017/S1368980018003762](https://doi.org/10.1017/S1368980018003762)
39. Pérez-Ferrer C, Auchincloss AH, Barrientos-Gutierrez T, Colchero MA, Oliveira Cardoso L, Carvalho de Menezes M, et al. Longitudinal changes in the retail food environment in Mexico and their association with diabetes. *Health Place*. 2020;66:102461. DOI: [10.1016/j.healthplace.2020.102461](https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2020.102461)
40. Taillie LS, Jaacks LM. Toward a just, nutritious, and sustainable food system: The false dichotomy of localism versus supercenterism. *Nutr*. 2015;145(7):1380-5. DOI: [10.3945/jn.115.212449](https://doi.org/10.3945/jn.115.212449)
41. Beal T, Ortenzi F. Priority micronutrient density in foods. *Front Nutr*. 2022;9:806566. DOI: [10.3389/fnut.2022.806566](https://doi.org/10.3389/fnut.2022.806566)
42. Ministério da Saúde (BR). Guia Alimentar para a População Brasileira. 2ª ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2014.
43. Organización Panamericana de la Salud. (2016). Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Washington, DC: OPS; 2016.
44. Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report. Cambridge: Cambridge University Press; 2022.
45. Eckstein D, Künzel V, Schäfer L. Global Climate Risk Index 2021. Bonn: Germanwatch; 2021.
46. World Food Programme. Haiti Country Strategic Plan 2023-2027. Rome: WFP. 2023.
47. Food and Agriculture Organization. Climate-smart agriculture sourcebook. 2nd ed. Rome: FAO; 2017.
48. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. (2012). Food security and climate change. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: HLPE; 2012.

49. Graziano da Silva J, Del Grossi ME, Galvão de França C. The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience. Rome: FAO; 2011.
50. Food and Agriculture Organization. The State of Food Insecurity in the World 2014. Rome: FAO; 2014.
51. Paes-Sousa R, Santos LM, Miazaki ÉS. Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. *Bull World Health Organ.* 2011 Jul 1;89(7):496-503. DOI: [10.2471/BLT.10.084202](https://doi.org/10.2471/BLT.10.084202)
52. Rocha C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. *Dev Policy Rev.* 2009;27(1):51-66. DOI: [10.1111/j.1467-7679.2009.00435.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00435.x)
53. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional). (2022). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN). [local desconhecido]: PENSSAN; 2022.
54. Alpino TMA, Santos CRB, Barros DC, Freitas CM. COVID-19 and food and nutritional (in)security: action by the Brazilian Federal Government during the pandemic, with budget cuts and institutional dismantlement. *Cad Saude Publica.* 2020;36(8):e00161320. DOI: [10.1590/0102-311X00161320](https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320)
55. Burlandy L, Rocha C, Maluf RS, Ávila H, Ferreira DM, Pereira S, et al. The policy and institutional framework of food and nutrition security in Brazil. In: Rocha C, Burlandy L, Magalhães R, editors. *Food sovereignty in Brazil.* London: Routledge; 2020. p. 23-42.
56. Pérez-Escamilla R, Segall-Corrêa AM, Kurdian Maranhã L, Sampaio Md MF, Marín-León L, Panigassi G. An adapted version of the U.S. Department of Agriculture Food Insecurity module is a valid tool for assessing household food insecurity in Campinas, Brazil. *J Nutr.* 2004;134(8):1923-8. DOI: [10.1093/jn/134.8.1923](https://doi.org/10.1093/jn/134.8.1923)
57. Hawkes C, Popkin BM. Can the sustainable development goals reduce the burden of nutrition-related non-communicable diseases without truly addressing major food system reforms? *BMC Medicine.* 2015;13:143. DOI: [10.1186/s12916-015-0383-7](https://doi.org/10.1186/s12916-015-0383-7)
58. Labonté R, Schrecker T. Globalization and social determinants of health: The role of the global marketplace (part 2 of 3). *Global Health.* 2007;3:6. DOI: [10.1186/1744-8603-3-6](https://doi.org/10.1186/1744-8603-3-6)
59. Rocha C, Burlandy L, Magalhães R, editores. *Food sovereignty in Brazil: Perspectives from the national food and nutrition security policy.* London: Routledge; 2020.
60. Jaime PC, Delmuè DCC, Campello T, Silva DO, Santos LMP. Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. *Ciênc Saúde Coletiva.* 2018;23(6):1829-36. DOI: [10.1590/1413-81232018236.05392018](https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05392018)

61. Ministério da Saúde (BR). Marco de referência de vigilância alimentar e nutricional na atenção básica. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2015.
62. Food and Agriculture Organization. The impact of disasters and crises on agriculture and food security. Rome: FAO; 2021.

---

# GEOGRAFIA DA FOME: O DILEMA BRASILEIRO: PÃO OU AÇO, UMA RELEITURA ATUAL E O LEGADO PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR NA CPLP

---

*Geography of Hunger: The Brazilian dilemma: bread or steel, a current reinterpretation  
and the legacy for Food Security in the CPLP*

*Géographie de la Faim : le dilemme brésilien : pain ou acier, une relecture actuelle et  
l'héritage pour la Sécurité Alimentaire dans la CPLP*

*Geografía del Hambre: el dilema brasileño: pan o acero, una relectura actual y el  
legado para la Seguridad Alimentaria en la CPLP*

**Armando Raggio\***

---

\*.Escola de Governo Fiocruz Brasília, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, DF, Brasil  
Avenida L3 Norte, s/n, Campus Universitário Darcy Ribeiro, Gleba A, Brasília, DF, Brasil. CEP 70.904-130  
Tel.: (61) 3329-4559 | E-mail: [armando.raggio@fiocruz.br](mailto:armando.raggio@fiocruz.br) | Autor para correspondência

## Resumo

**Introdução:** O livro Geografia da Fome, de Josué de Castro, publicado em 1946, desvelou a natureza política da fome no Brasil. **Objetivo:** Realizar releitura da obra e analisar sua contribuição para a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e demais nações da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). **Materiais e métodos:** Releitura baseada nas edições de 1969 e 1984, respeitando estrutura e argumentação central, com apoio de inteligência artificial generativa para sistematização textual. A análise comparativa da CPLP utilizou dados do relatório State of Food Security and Nutrition in the World (Sofi) 2015 e 2024, da Organização das Nações Unidas; da Food Insecurity Experience Scale (Fies) e da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia). **Resultados:** A obra define a fome como produto de decisões econômicas e revela métodos como a territorialidade da fome. Na CPLP, Brasil e Cabo Verde reduziram a subnutrição entre 2013 e 2023; Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe apresentaram aumento. **Conclusão:** Geografia da Fome permanece atual ao revelar verdades estruturais. O sucesso da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Esan-CPLP) dependeu de governança ativa, do sistema Fies/Ebia e de orçamento protegido, presentes apenas no Brasil e em Cabo Verde. A fome espreita a comunidade lusófona; cabe afastá-la para sempre.

**Palavras-chave:** fome; segurança alimentar e nutricional; Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; Josué de Castro; políticas públicas; Brasil; colonialismo; direito humano à alimentação.

## Abstract

**Introduction:** Josué de Castro's "Geography of Hunger", published in 1946, revealed the political nature of hunger in Brazil. **Objective:** To reread the work and analyze its contribution to Food and Nutritional Security in Brazil and other nations of the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP). **Materials and methods:** Rereading based on the 1969 and 1984 editions, respecting the structure and central argument, with the support of generative artificial intelligence for textual systematization. The comparative analysis of the CPLP used data from the United Nations' State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) 2015 and 2024 report; the Food Insecurity Experience Scale (FIES); and the Brazilian Food Insecurity Scale (EBIA). **Results:** The work defines hunger as a product of economic decisions and reveals methods such as the territoriality of

hunger. In the CPLP, Brazil and Cape Verde reduced undernourishment between 2013 and 2023; Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, and São Tomé and Príncipe showed an increase. **Conclusion:** The Geography of Hunger remains relevant in revealing structural truths. The success of the CPLP Food and Nutrition Security Strategy (ESAN-CPLP) depended on active governance, the FIES/EBIA system, and a protected budget, present only in Brazil and Cape Verde. Hunger lurks in the Lusophone community; it is our duty to banish it forever.

**Keywords:** hunger; food and nutrition security; Community of Portuguese Language Countries; Josué de Castro; public policy; Brazil; colonialism; human right to food.

## Résumé

**Introduction :** « La Géographie de la faim », de Josué de Castro, publiée en 1946, a révélé la dimension politique de la faim au Brésil. **Objectif :** Relire cet ouvrage et analyser sa contribution à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil et dans d'autres pays de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP). **Matériel et méthodes :** Relire l'ouvrage à partir des éditions de 1969 et 1984, en respectant sa structure et son argument central, grâce à l'intelligence artificielle générative pour la systématisation textuelle. L'analyse comparative de la CPLP s'appuie sur les données du rapport des Nations Unies sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde (SOFI) de 2015 et 2024, de l'échelle d'expérience de l'insécurité alimentaire (FIES) et de l'échelle brésilienne d'insécurité alimentaire (EBIA). **Résultats :** L'ouvrage définit la faim comme un produit de décisions économiques et met en lumière des mécanismes tels que la territorialité de la faim. Au sein de la CPLP, le Brésil et le Cap-Vert ont réduit la sous-alimentation entre 2013 et 2023. L'Angola, le Mozambique, la Guinée-Bissau et Sao Tomé-et-Principe ont enregistré une augmentation. **Conclusion :** La géographie de la faim demeure pertinente pour révéler les réalités structurelles. Le succès de la Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle du CPLP (ESAN-CPLP) reposait sur une gouvernance active, le système FIES/EBIA et un budget protégé, présents uniquement au Brésil et au Cap-Vert. La faim sévit au sein de la communauté lusophone ; il est de notre devoir de l'éradiquer définitivement.

**Mots-clés:** faim; sécurité alimentaire et nutritionnelle; Communauté des Pays de Langue Portugaise; Josué de Castro; politiques publiques; Brésil; colonialisme; droit humain à l'alimentation.

## Resumen

**Introducción:** “Geografía del hambre”, de Josué de Castro, publicada en 1946, reveló la naturaleza política del hambre en Brasil. **Objetivo:** Releer la obra y analizar su contribución a la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil y otras naciones de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). **Materiales y métodos:** Relectura basada en las ediciones de 1969 y 1984, respetando la estructura y el argumento central, con el apoyo de inteligencia artificial generativa para la sistematización textual. El análisis comparativo de la CPLP utilizó datos del informe Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutrición en el Mundo (SOFI) de las Naciones Unidas de 2015 y 2024; la Escala de Experiencia de Inseguridad Alimentaria (FIES); y la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA). **Resultados:** La obra define el hambre como un producto de decisiones económicas y revela métodos como la territorialidad del hambre. En el marco de la CPLP, Brasil y Cabo Verde redujeron la desnutrición entre 2013 y 2023. Angola, Mozambique, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe registraron un aumento. **Conclusión:** La geografía del hambre sigue siendo relevante para revelar verdades estructurales. El éxito de la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la CPLP (ESAN-CPLP) dependió de una gobernanza activa, el sistema FIES/EBIA y un presupuesto protegido, presente únicamente en Brasil y Cabo Verde. El hambre acecha en la comunidad lusófona; es nuestro deber erradicarla para siempre.

**Palabras clave:** hambre; seguridad alimentaria y nutricional; Comunidad de Países de Lengua Portuguesa; Josué de Castro; políticas públicas; Brasil; colonialismo; derecho humano a la alimentación.

## INTRODUÇÃO

Este ensaio sobre a obra *Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*, de Josué de Castro, publicada em setembro de 1946, após o fim da Segunda Guerra Mundial e a queda do Estado Novo<sup>1</sup>, compreende suas dimensões acadêmica, literária, político-administrativa e humanística na perspectiva de desvelar o tabu da fome. O aprendizado como médico, sociólogo e geógrafo o habilitou a publicar, em seguida, *Geopolítica da Fome*, de 1951<sup>2</sup>, estendendo sua análise ao mundo e reiterando que a tragédia da fome é evitável. Sua atuação o levou à presidência do Conselho Administrativo da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) em 1952 e 1956, à Câmara Federal por Pernambuco em 1954 e 1958, e à Embaixada

do Brasil nas Nações Unidas em 1962, sendo cassado em abril de 1964 pelo regime autoritário, que lhe negou retorno até sua morte, em 1973, no exílio<sup>3</sup>.

A luz de seu protagonismo inspirou a Campanha Contra a Fome de 1993, “quem tem fome tem pressa”<sup>4</sup>, no movimento social que resgatou a democracia e culminou na Constituição de 1988, e que inscreveu, no art. 6º, o Direito Humano à Alimentação, em 2010, pela Emenda Constitucional nº 64<sup>5</sup>. Mesmo assim, a fome persistiu até que o Brasil conquistasse a primeira saída do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2014<sup>6</sup>, com reconhecimento da FAO, mediante fortalecimento da rede de proteção social, valorização do salário-mínimo e apoio à agricultura familiar nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, com o Programa Fome Zero<sup>7</sup>. Contudo, em apenas sete anos, o País retornou ao Mapa da Fome<sup>8</sup>, em 2021, sob a Emenda Constitucional nº 95<sup>9</sup>, que limitou os gastos da União, comprometendo políticas públicas, agravado pela inação federal diante da pandemia da covid-19, que resultou em mais de 700 mil mortes. O aprendizado da primeira conquista foi reaplicado pelo governo Lula da Silva (2023-2026), que, a meio do quadriênio, conquistou nova saída do Mapa da Fome<sup>8</sup> e continua contribuindo com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) para a superação da fome, demonstrando, mais uma vez, a etiologia política da insegurança alimentar e nutricional, como o fizera Josué de Castro há 80 anos. Assim, o objetivo do presente trabalho é o de realizar uma releitura de Geografia da Fome e analisar sua contribuição para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil e demais nações da CPLP.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de ensaio baseado em releitura que examina os principais argumentos de Geografia da Fome, sua metodologia e contribuições teóricas, contextualizando sua importância histórica e discutindo sua relevância contemporânea. A releitura utilizou as edições de 1969, 11ª edição, e 1984, 10ª edição revista<sup>10</sup>, respeitando a estrutura, a organização temática e a argumentação central. O processo contou com apoio de inteligência artificial generativa como recurso auxiliar de sistematização e expansão textual. A análise fundamentou-se exclusivamente na divisão estrutural por capítulos, nos conceitos centrais formulados pelo autor — fome coletiva, fome total, fome parcial ou oculta, abordagem geográfica e ecológica — e na articulação entre fatores biológicos, econômicos e sociais na interpretação da fome. Não foram utilizadas compilações secundárias como base primária. A construção textual ocorreu em etapas: mapeamento estrutural com identificação dos eixos argumentativos; expansão

analítica progressiva mediante comandos orientados à produção de resenha crítica; e aprofundamento argumentativo com densidade teórica e contextualização histórica. A inteligência artificial organizou e desenvolveu a redação a partir de comandos dirigidos, sem substituir a leitura da obra original nem a responsabilidade autoral.

Para análise da CPLP, utilizou-se estudo comparativo com dados de subnutrição e insegurança alimentar dos relatórios State of Food Security and Nutrition in the World (Sofi) 2015 e 2024<sup>10,12</sup>. Extraíu-se prevalência de subnutrição para os triênios 2014-2016 e 2021-2023. Adotou-se a Food Insecurity Experience Scale (Fies), padrão global da FAO com oito perguntas sobre restrição alimentar<sup>13,14</sup>. No Brasil, utilizou-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia), de 14 itens, validada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e base metodológica da Fies<sup>15-17</sup>. A Ebia fundamentou os dados de insegurança severa no Brasil, em 2023, citados pelo Observatório Brasileiro de Hábitos Alimentares (OBHA)<sup>18</sup>. Seis países da CPLP apresentaram dados Fies no Sofi 2024: Brasil, Portugal, Angola, Moçambique, Cabo Verde e Timor-Leste<sup>13</sup>. Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe têm dados defasados. Guiné Equatorial não dispõe de inquéritos com módulo Fies, constando como “dados insuficientes”<sup>11-13</sup>, contrariando a meta da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Esan-CPLP) 2012-2015.

## RESULTADOS

### Releitura de Geografia da Fome

A obra Geografia da Fome analisa como a desnutrição e a escassez alimentar no Brasil são produtos de fatores históricos, sociais e econômicos, não apenas naturais, destacando que a fome é uma tragédia produzida pela ação humana. Ela parte de uma introdução teórico-metodológica para análises regionais, culminando em síntese nacional sob o método geográfico: localização, extensão, causalidade, correlação e territorialidade.

### Tese central

O sistema de latifúndios e de monocultura voltada para exportação, submetendo mão de obra escravizada, criou um padrão de desenvolvimento que sacrifica a produção de alimentos para consumo interno em favor de *commodities* exportáveis. A fome é um problema estrutural, político e socioeconômico, produto direto do sistema colonial e da estrutura agrário-exportadora. O subtítulo identifica o falso dilema entre investir

em agricultura (pão) ou industrialização (aço): desenvolvimento genuíno requer investimento equilibrado, priorizando o bem-estar da população.

### **Distinções fundamentais**

Fome total — *starvation*, inanição completa, limitada a áreas de extrema miséria — e fome parcial ou fome oculta, mais perigosa, pois produz deterioração lenta, doenças crônicas e debilitação social, sem despertar atenção. Tabus alimentares não são manifestações culturais autênticas, mas sim barreiras impostas para proteger interesses econômicos. Condições naturais são mediadas por estruturas sociais: regiões com recursos abundantes sofrem com a fome devido a sistemas econômicos exploratórios.

### **Metodologia da obra**

Josué de Castro, médico, geógrafo e professor de antropologia física, fundador do Instituto de Nutrição, trouxe rigor científico, sensibilidade social e coragem política. Sua formação multidisciplinar permitiu uma abordagem inovadora, integrando geografia física, economia política, história social e ciências da nutrição. Considerava o método geográfico moderno, cujo objetivo é localizar, delimitar e correlacionar fenômenos naturais e culturais. As pesquisas integraram múltiplas disciplinas, constituindo uma inovação de abordagem holística: um método geográfico interpretativo que combina dados de fisiologia, química nutricional, economia, história, sociologia e geografia física.

### **Áreas Alimentares**

Dada a extensão territorial, bem como os grupos étnicos e os matizes culturais, o Brasil não admitiria um só tipo de alimentação. Definiram-se, assim, cinco áreas: Amazônica, Nordeste Açucareiro, Sertão Nordestino, Subnutrição Centro-Oeste e Subnutrição Sul <sup>19</sup>.

Na área Amazônica, abundância biológica não se traduz em diversidade acessível. A mandioca, como base alimentar, fornece calorias, mas carece de proteínas, vitaminas e minerais, o que explica a incidência de beribéri. Não se trata de ignorância individual, mas de um sistema limitado por condições sociais. Além disso, o ciclo da borracha impôs trabalho extenuante, rompeu redes de subsistência e não gerou infraestrutura alimentar sustentável.

No Nordeste Açucareiro, a cana-de-açúcar para exportação ocupou as melhores terras e expulsou as culturas de subsistência. O latifúndio organizou a economia e a vida social dependente e vulnerável. A fome não decorre da infertilidade — visto

que a região é fértil —, mas de uma opção histórica por um modelo excludente. A monocultura destrói a diversidade alimentar e impõe uma dieta pobre, inseparável da concentração fundiária e da herança colonial.

No Sertão Nordestino, a fome epidêmica se intensifica nas estiagens, provocando migrações e colapso da subsistência. O problema reside na concentração da terra, na ausência de políticas públicas e na fragilidade das economias locais. A seca, desse modo, torna-se trágica para populações desprotegidas.

Nas áreas de Subnutrição Centro-Oeste e Sul, Castro rompe com a ideia de fome restrita a regiões “atrasadas”. Identifica subnutrição crônica, menos visível, mas danosa. Trabalhadores consomem dietas pobres em qualidade nutricional, com deficiências de vitaminas e minerais. A fome assume forma de desgaste físico e comprometimento produtivo. Ademais, o crescimento concentrador não elimina a fome, apenas a desloca. Antecipa debates sobre a pobreza urbana e os **determinantes sociais da saúde**.

### **Síntese Nacional**

Castro articula análises regionais para afirmar que a fome no Brasil é produto do mesmo processo histórico: colonização predatória, latifúndio e concentração de renda. Não são fomes distintas, mas expressões regionais de um modelo excludente. O Brasil possui condições naturais, técnicas e produtivas para alimentar sua população. A persistência revela um fracasso político e moral. Defende ainda a valorização da agricultura articulada à indústria, o planejamento estatal, a reforma agrária e a centralidade da vida humana. Não há democracia onde há fome; a alimentação adequada é pré-condição para a cidadania.

### **Contribuições teóricas**

Identificar a fome como uma questão política cuja solução requer mudanças estruturais. A distinção entre fome total e fome oculta permanece relevante: a fome oculta afeta 2 bilhões de pessoas globalmente. Ao demonstrar que regiões de baixa densidade, como a Amazônia, sofrem fome severa, enquanto áreas densas, como a Europa, alcançaram segurança alimentar, refuta teorias malthusianas: o problema não é a escassez absoluta, mas a distribuição determinada por estruturas sociais. Antecipa debates sobre desenvolvimento sustentável, criticando o dilema “pão ou aço”. Contribui para a geografia humana ao demonstrar como o espaço geográfico é socialmente construído e reflete relações de poder.

## Contexto histórico

A obra *Geografia da Fome* foi publicada após a Segunda Guerra Mundial, período de reconsideração de paradigmas. A criação da FAO, em 1945, refletiu o reconhecimento da fome como um problema político. Castro presidiu o Conselho da FAO entre 1952 e 1956. No Brasil, 1946 marcou o fim do Estado Novo e o início de uma industrialização acelerada. Castro interveio no debate, argumentando contra a negligência da agricultura. A obra, por defender a reforma agrária, tornou-se politicamente controversa. Castro foi cassado em 1964 e morreu no exílio em 1973. Traduzida em mais de 24 idiomas, alertou a opinião pública internacional. Além disso, recebeu o Prêmio Franklin D. Roosevelt e o Prêmio Internacional da Paz.

## Atualidade

Oito décadas após a publicação, a fome persiste, afetando mais de 800 milhões de pessoas. Causas estruturais identificadas continuam operando: desigualdades e sistemas agrários exploratórios priorizando *commodities*. A desnutrição por micronutrientes afeta 2 bilhões de pessoas. Ademais, as tensões entre a industrialização e a agricultura permanecem centrais. Embora as mudanças climáticas não pudessem ser previstas, a análise das interações entre fatores ambientais e estruturas sociais é relevante. Outrossim, a crítica às monoculturas ressoa com movimentos pela soberania alimentar.

## Limitações

Escrita em 1946, com dados limitados, algumas generalizações regionais podiam não refletir a diversidade interna. A análise não desenvolve sistematicamente dimensões de gênero, embora reconheça o sofrimento feminino. Não analisa profundamente o racismo estrutural e os legados da escravidão, apesar de populações negras e indígenas sofrerem desproporcionalmente. Mais forte em diagnóstico do que em prescrição detalhada, identifica a necessidade de reforma agrária, mas as propostas específicas permanecem gerais. Escrita em uma era de otimismo sobre o planejamento estatal, pode ter superestimado a capacidade do Estado. A análise das dimensões culturais da alimentação permanece limitada. Escrita antes do movimento ambientalista, não considera impactos ecológicos de longo prazo.

## A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a Esan-CPLP

A CPLP constituiu-se em bloco de concertação multilateral, unindo nações de quatro continentes pelo idioma e passado colonial<sup>21</sup>. Foi oficialmente criada na Cimeira

de Lisboa, em julho de 1996<sup>22</sup>, tendo por constituintes Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Timor-Leste aderiu em 2004, e Guiné Equatorial, em 2014.

### **Segurança Alimentar e Nutricional nos Estados-Membros**

Em julho de 2012, foi aprovado o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Consan-CPLP), plataforma de ministros e atores envolvendo governos, sociedade civil, universidades e setor privado para coordenar ações de SAN, com o objetivo de combater a fome, a má nutrição e a pobreza, concretizando o direito humano à alimentação<sup>23</sup>. A principal conquista técnica foi a implementação da Esan-CPLP, lançada na Cimeira de Maputo, guia de cooperação intergovernamental com a meta de erradicar a fome e a má nutrição até 2015, alinhada ao Objetivo de Desenvolvimento do Milênio 1 — Erradicar a pobreza extrema e a fome — e depois ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 — Fome zero e agricultura sustentável — ambos das Nações Unidas.

A CPLP fortaleceu o poder funcional, atuando como plataforma de coordenação que transcende a diplomacia tradicional, com enfoque em intervenções práticas em saúde e agricultura. Houve esforço coordenado, apoiado pela FAO, para diagnosticar e promover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)<sup>24</sup>.

Conforme Lapão<sup>25</sup>, esse poder funcional transcende a cooperação técnica, atuando na coordenação intersetorial para promover convergência de agendas políticas. Esse modelo de governação multinível permite que a cooperação lusófona atue como indutora de reformas institucionais voltadas à proteção do DHAA. Relatórios permitiram identificar desafios em Angola, Brasil, Moçambique e Timor-Leste, tratando a SAN como um direito fundamental que exige proteção jurídica e políticas públicas. A realização fundamental foi o investimento em processos formativos a distância. A criação de práticas educativas em SAN no Brasil, em Cabo Verde e em Moçambique mostrou que a sustentabilidade depende de formação de quadros técnicos locais e troca de experiências<sup>26</sup>. A análise da produção científica revela uma mudança de paradigma: a agricultura passou a ser vista como um caminho para a nutrição e a saúde. Políticas públicas, como as de Cabo Verde<sup>27</sup>, buscaram integrar objetivos agrícolas a resultados de saúde, refletindo uma visão sistêmica. A CPLP consolidou-se como um bloco capaz de gerar ciência e diagnósticos próprios. A revisão da produção científica africana e diagnósticos mostram amadurecimento na autoanálise, respeitando a soberania e a formulação de soluções adaptadas, mas aproveitando a identidade linguística para acelerar a cooperação. O Consan se transformou em um órgão vital para a SAN. O

desafio permanece na tradução de estratégias em redução efetiva de desnutrição e insegurança alimentar, especialmente no pós-pandemia.

### **Pilares da ESAN-CPLP**

- I. Governança: fortalecimento da coordenação política e participação da sociedade civil;
- II. Acesso e proteção social: garantia de condições para populações vulneráveis adquirirem ou produzirem alimentos de forma digna;
- III. Disponibilidade e Qualidade Nutricional: fomento à produção de alimentos biodiversos e seguros, combatendo a desnutrição e a transição nutricional associadas a doenças crônicas não transmissíveis.

**Direito à Alimentação por Estado-Membro:** relatório da FAO sobre DHAA na CPLP<sup>28</sup> revela contrastes em que a adequação nutricional enfrenta barreiras, da fragilidade jurídica à escassez de infraestrutura.

Angola, Guiné-Bissau e Moçambique apresentam progressos em marcos legais, contudo, o desafio reside na transição da norma para a operação. A persistência de desnutrição crônica e aguda reflete dificuldades estruturais na distribuição e no saneamento. Ademais, a fragilidade no cumprimento judicial do Direito à Alimentação é um gargalo operacional.

Brasil e Portugal: o Brasil consolidou-se como referência para cooperação Sul-Sul, exportando tecnologias sociais de aquisição de alimentos da agricultura familiar e proteção social. Contudo, enfrenta o desafio de manter a estabilidade de indicadores diante de flutuações econômicas. Portugal apresenta sistema de saúde consolidado, mas enfrenta transição nutricional, com enfoque no combate à obesidade e promoção da Dieta Mediterrânea.

Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste: como pequenos Estados insulares em reconstrução, lidam com a vulnerabilidade climática e a dependência de importações. Em Timor-Leste, integrar SAN à Atenção Primária, ainda em consolidação, é um desafio. Em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, a vigilância alimentar tem sido chave para mitigar a insegurança decorrente da instabilidade do abastecimento.

### **Políticas e Intervenções**

Goulão<sup>29</sup> sublinha a urgência de transitar da lógica produtivista para a Agricultura Sensível à Nutrição. Na CPLP, isso significa intervenções agrícolas desenhadas para maximizar o impacto em nutrição, priorizando a agrobiodiversidade sobre as

monoculturas. Além disso, enfoca a biodisponibilidade de micronutrientes e redução de doenças associadas a dietas monótonas.

A experiência de Cabo Verde<sup>28</sup> exemplifica a eficácia da articulação entre saúde e disponibilidade alimentar. Políticas cabo-verdianas tiveram êxito ao utilizar a Vigilância Alimentar e Nutricional para orientar intervenções. O enfoque em segurança sanitária e redução de carências de iodo e ferro demonstra como a integração técnica gera resultados epidemiológicos positivos.

### **Educação e Produção Científica**

A construção de capacidades foi impulsionada por processos formativos a distância, envolvendo Brasil, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe<sup>27</sup>. Não se tratou apenas de transmissão de conteúdo, mas de construção colaborativa de práticas educativas, respeitando as especificidades e promovendo a autonomia de gestores. Miquitaio<sup>30</sup> identifica lacunas críticas que comprometem a formulação de políticas baseadas em evidências: predomínio de estudos descritivos em detrimento de análises de impacto; insuficiência de dados desagregados, correlacionando produção agrícola com indicadores de morbidade nutricional; baixa integração de redes de dados entre instituições de pesquisa africanas; necessidade de alinhar a agenda científica às prioridades dos sistemas de saúde nacionais.

### **Balanco Esan-CPLP 2013-2023**

Comparou-se a evolução da segurança alimentar nos nove países, usando o Sofi 2015 e 2024<sup>11,12</sup>. A prevalência de subnutrição foi extraída para os triênios 2014-2016 e 2021-2023, em que se adotou a Fies<sup>13,14</sup>. No Brasil, utilizou-se a Ebia<sup>15-17</sup>, que fundamentou dados de insegurança severa em 2023, citados pelo OBHA<sup>18</sup>. Seis países apresentaram dados Fies no Sofi 2024: Brasil, Portugal, Angola, Moçambique, Cabo Verde e Timor-Leste<sup>12</sup>. Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe têm dados defasados. Guiné Equatorial não dispõe de inquéritos com Fies, constando como “dados insuficientes”<sup>11-13</sup>, contrariando a meta da Esan-CPLP 2012-2015<sup>19</sup>.

A Esan-CPLP, lançada em 2012, com meta de erradicar a fome até 2025, encerra a década 2013-2023 com resultados distintos. Brasil e Cabo Verde cumpriram os pressupostos e reduziram a subnutrição. Cinco países — Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste — estagnaram ou retrocederam, com quatro deles apresentando aumento entre 2015 e 2024<sup>12,13</sup>. O Sofi 2024 evidencia que “o mundo retrocedeu 15 anos” e que “a porcentagem da população que passa fome está aumentando na África (20,4%)”<sup>13</sup>, realidade que abarca a maioria africana

da CPLP. O OBHA 2024 atribui fracasso global à “capacidade limitada de acesso ao financiamento” correlacionada a 23,1% de subnutrição<sup>19</sup>, condição estrutural dos cinco países que pioraram. A ausência de sistemas Fies/Ebia regulares<sup>13,14</sup> e de governança SAN com orçamento protegido impediu resposta aos choques de 2020-2023, diferentemente do Brasil, que usou a Ebia para monitorar e reverter insegurança severa em 85% em 2023<sup>1,18</sup>. Portanto, a Esan-CPLP não falhou como proposta, mas sim na implementação desigual. O sucesso dependeu de três fatores presentes apenas no Brasil e em Cabo Verde desde 2012: institucionalidade SAN ativa, sistema Fies/Ebia em funcionamento e capacidade fiscal. Guiné Equatorial, ao assinar ESAN sem implementar nenhum eixo, simboliza fracasso silencioso: PIB per capita elevado, Gini 0,65 e ausência de dados<sup>11,12</sup>. A Aliança Global contra a Fome, proposta pelo Brasil no G20 e legitimada pelo OBHA 2024<sup>18</sup>, surge como tentativa de escalar modelo que funcionou.

## DISCUSSÃO

A obra *Geografia da Fome* oferece a chave interpretativa pertinente para examinar o quadro atual da CPLP, pois todos os Estados-membros partilham a matriz colonial portuguesa. Josué de Castro demonstrou que o regime de plantation desarticulou sistemas alimentares locais para atender à exportação de matérias-primas, instalando um padrão de fome endêmica. Esse diagnóstico permite identificar continuidades históricas nos nove países. Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, assim como o Brasil, herdaram estruturas agrárias voltadas ao mercado externo em detrimento da subsistência. A obra expõe como populações que geravam riqueza eram simultaneamente privadas de alimentação suficiente.

A institucionalização tardia do CONSAN-CPLP, apenas em 2012, pode ser lida como expressão contemporânea do que Castro denominou “conspiração do silêncio”: o adiamento em tratar a fome como prioridade reflete disputas políticas e econômicas que ainda cercam o tema. O dilema “pão ou aço” permanece: o Brasil figura entre os maiores exportadores de soja, milho, algodão, minério de ferro e petróleo, enquanto grupos sociais seguem expostos à insegurança alimentar. Isso reafirma a tese de que disponibilidade física de alimentos não elimina a fome quando ausentes mecanismos de justiça social e redistribuição<sup>31, 32</sup>.

Embora a CPLP tenha sido criada em 1996 como espaço de concertação linguística e política, a incorporação formal da segurança alimentar na agenda multilateral levou 16 anos para ocorrer. Tal defasagem evidencia a dificuldade histórica de posicionar o direito à alimentação como objetivo central do desenvolvimento humano.

Cabe destacar o papel estruturante da sociedade civil na institucionalização da SAN no Brasil e na sua projeção internacional. A própria Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP teve como matriz a experiência brasileira de formulação intersetorial, gestada desde os anos 1990 por pressão de movimentos sociais, pastorais, sindicatos e organizações não governamentais<sup>5</sup>.

A célere retomada da agenda SAN pós-2023, com a recriação do CONSEA e a reconstrução de políticas desmontadas, foi igualmente impulsionada pela vigilância e incidência da sociedade civil organizada. No plano multilateral, a inovação institucional brasileira influenciou a criação de mecanismos de participação social em fóruns globais. Portanto, a trajetória de sucesso do Brasil na redução da fome não se explica apenas por vontade governamental: é resultado de uma coalizão histórica entre Estado e sociedade civil, na qual a segunda exerceu função de proposição, controle social e resistência em momentos de retrocesso.

Aos mapas das cinco áreas alimentares elaborados há oito décadas, é necessário acrescentar hoje a dupla carga da má-nutrição: à fome endêmica denunciada por Castro como produto de estruturas sociais injustas, soma-se agora uma condição sindêmica em que doenças crônicas não transmissíveis – diabetes, dislipidemias, obesidade, hipertensão e neoplasias – interagem com a expansão de alimentos ultraprocessados, com a violência, com o sofrimento psíquico e com outras expressões da desigualdade<sup>33</sup>. Fome, excesso de peso e adoecimento não ocorrem isoladamente, tudo se soma sindemicamente, reiterando a tese central de Geografia da Fome. A má-nutrição, em qualquer de suas faces, não é fatalidade biológica, mas expressão de um modelo civilizatório que mercantiliza o direito de comer e produz ambientes que adoecem corpos e territórios. Isso exige políticas que articulem produção, acesso e qualidade nutricional.

## CONCLUSÕES

Geografia da Fome mantém-se como marco teórico e político por explicitar estruturas que ainda condicionam a realidade brasileira. Oitenta anos depois, o país convive com desafios de segurança alimentar, concentração fundiária e dilemas entre modelos de desenvolvimento que a obra já antecipava.

O século XXI introduziu variáveis que Castro não poderia prever. A expansão da agricultura industrial para exportação reproduz, em escala ampliada, o sacrifício da segurança alimentar interna em nome de interesses externos. As mudanças climáticas amplificam vulnerabilidades, sobretudo em regiões historicamente expostas como o Sertão Nordestino. Ainda assim, a análise de Castro sobre como fatores ambientais

interagem com estruturas sociais para gerar fome permanece metodologicamente atual.

A fome contemporânea apresenta forte componente urbano, deslocando o foco original da obra, concentrado no rural. Essa mudança exige atualizar o método geográfico para interpretar territórios periféricos das cidades, onde a fome oculta se manifesta em dietas monótonas e ultraprocessadas. Além do Brasil, o arcabouço conceitual é válido para os demais países da CPLP, onde movimentos por soberania alimentar recuperam argumentos centrais de Geografia da Fome.

A politização da fome realizada por Castro sustenta hoje o reconhecimento da alimentação como direito humano e justifica a defesa de transformações estruturais frente a políticas de austeridade. Sua análise sobre a produção social da vulnerabilidade ajuda a compreender por que choques climáticos e econômicos atingem desproporcionalmente populações marginalizadas.

Geografia da Fome não é apenas registro histórico, mas sim instrumento analítico vivo. Concentração de terras, monoculturas exportadoras e subordinação das necessidades humanas a interesses de mercado continuam operando, ainda que sob novas formas. A obra recorda que a fome não é fatalidade natural, que a ciência deve servir à justiça social e que mudanças efetivas exigem nomear causas e enfrentar interesses. Com mais de 800 milhões de pessoas em insegurança alimentar num mundo de abundância, essa mensagem é urgente.

O legado mais fiel a Josué de Castro é dar continuidade ao seu projeto intelectual: empregar conhecimento rigoroso para evidenciar injustiças estruturais e construir sociedades em que a dignidade comece pelo direito de comer. Geografia da Fome transcende o diagnóstico nacional ao criticar um modelo civilizatório que naturaliza a fome como preço do progresso. Sua atualidade reside na defesa de que fome não é ausência de comida, é ausência de justiça.

A ESAN-CPLP encerrou o ciclo 2013-2023 sem atingir a meta de erradicar a fome até 2025, e as assimetrias entre os Estados-membros se acentuaram. A década conclui com uma CPLP mais desigual, mas com uma tese demonstrada empiricamente: a combinação de governança ativa, sistemas de monitoramento como FIES/EBIA, orçamento protegido e participação social qualificada reduz a fome mesmo em contextos de crise. A Aliança Global contra a Fome, proposta pelo Brasil no G20, busca replicar o arranjo que funcionou no Brasil e em Cabo Verde, cujo êxito esteve ancorado em quatro pilares: 1. Institucionalidade SAN consolidada; 2. Sistema FIES/EBIA operante para diagnóstico e correção; 3. Recursos financeiros assegurados; 4. Mecanismos permanentes de participação da sociedade civil<sup>5</sup>.

A experiência brasileira evidencia que políticas de SAN não se sustentam sem

tecido social mobilizado, foram a pressão e a expertise da sociedade civil que garantiram a intersectorialidade, a retomada pós-desmonte e a inovação institucional no plano global.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço o convite para colaborar com este ensaio para o novo volume da Série Leias – Linha Editorial Internacional de Apoio aos Sistemas de Saúde, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (Insa), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade NOVA de Lisboa (IHMT/NOVA).

## **APROVAÇÃO POR COMITÊ DE ÉTICA**

Não se aplica. Estudo com dados secundários de domínio público.

## **DECLARAÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE**

Declaro não estar submetido a qualquer conflito de interesse com os participantes ou com qualquer outro colaborador, direto ou indireto, no desenvolvimento desta contribuição à Série Leias.

## **Referências**

1. Estado Novo (Brasil) [Internet]. Wikimedia Foundation, Inc.; © 2026 [cited 2026 Apr 22]. Available from: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Estado\\_Novo\\_\(Brasil\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Estado_Novo_(Brasil))
2. Castro JA. Geopolítica da Fome. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil; 1951.
3. Centro Josué de Castro. Biografia de Josué de Castro [Internet]. [unknown date] [cited 2026 Mar 20]. Recife, Centro Josué de Castro, ©2023. Available from: <http://www.josuedecastro.org.br/josue-de-castro>
4. Ação da Cidadania. Nossa História, quem tem fome tem pressa [Internet]. [unknown date] [cited 20 Apr 2026]. [unknown place], Ação da Cidadania, ©2025. Available from: <https://www.acaodacidadania.org.br/nossa-historia>
5. Beghin N. Anna Peliano e as políticas de alimentação e nutrição no Brasil [Internet]. 2021 Aug 26] [updated 2025 Aug 12; cited 2026 Apr 13]. Brasília, DF, Blog do Inesc; ©2025. Available from: <https://bit.ly/3BB0qCK>

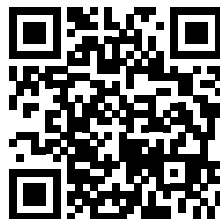
6. Comunicação CRN-1. Brasil sai do Mapa da Fome, segundo FAO/ONU. CRN1 [Internet]. 2014 Sep 17 [cited 2026 Apr 13]; Notícias. Available from: <https://novo-portal.crn1.org.br/brasil-sai-do-mapa-da-fome-segundo-faonu/>
7. Silva JG, Del Grossi ME, França CG. O Programa Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília, DF: MDA; 2010 [cited 2026 Apr 21]. Available from: <https://www.fao.org/fsnforum/resources/reports-and-briefs/fome-zero-zero-hunger-program-brazilian-experience>
8. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (BR) [Internet]. [Brasília, DF]: Gov.br; [unknown date]. Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Fome; 2025 [cited 2026 Apr 22]. Available from: <https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/BSF/SOFI.html>
9. Presidência da República (BR). Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências [Internet]. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2016 Dec 16 [cited 2026 Apr 22]; Seção I:2-3. Available from: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)Brasil
10. Castro JA. Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10ª ed. rev. Rio de Janeiro: Antares; 1984.
11. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, Programa Alimentar Mundial. O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015: Cumprir as metas internacionais de fome para 2015: balanço dos progressos desiguais. Roma: FAO; 2015.
12. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Programa Alimentar Mundial, Organização Mundial da Saúde. O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo 2024: Financiamento para acabar com a fome, a insegurança alimentar e a mal nutrição em todas as suas formas. Roma: FAO; 2024. DOI: [10.4060/cd1254en](https://doi.org/10.4060/cd1254en)
13. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world. Rome: FAO; 2016. 41 p. [Voice of the Hungry Technical Report].
14. Ballard TJ, Kepple AW, Cafiero C. The Food Insecurity Experience Scale: development of a global standard for monitoring hunger worldwide. Rome: FAO; 2013.

15. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE; 2014.
16. Segall-Corrêa AM, Marin-León L, Melgar-Quiñonez H, Pérez-Escamilla R. Refinement of the Brazilian Household Food Insecurity Measurement Scale: Recommendation for a 14-item EBIA. *Rev Nutr.* 2014;27(2):241-51. DOI: [10.1590/1415-52732014000200010](https://doi.org/10.1590/1415-52732014000200010)
17. Kepple AW, Segall-Corrêa AM. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Cien Saude Colet.* 2011;16(1):187-99. DOI: [10.1590/S1413-81232011000100022](https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000100022)
18. Observatório Brasileiro de Hábitos Alimentares. Os resultados do Relatório das agências das Nações Unidas sobre o Estado da Insegurança Alimentar e da Nutrição no Mundo: como estão o mundo e o Brasil? [Internet]. Brasília, DF: Fiocruz; 2024 Jul 24 [cited 2026 Apr 27]. Available from: <https://obha.fiocruz.br>
19. Vasconcelos FAG. Josué de Castro e a Geografia da Fome no Brasil. *Cad Saude Publica.* 2008;24(11):2710-7. DOI: [10.1590/S0102-311X2008001100027](https://doi.org/10.1590/S0102-311X2008001100027)
20. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (ESAN-CPLP). Lisboa: Secretariado Executivo da CPLP; 2011.
21. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Histórico – Como surgiu? Lisboa: CPLP; [unknown date] [cited 2026 Apr 22]. Available from: <https://www.cplp.org/organizacao/historico-como-surgiu/>
22. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Declaração Constitutiva. Lisboa: CPLP; 1996 [cited 2026 Apr 22]. Available from: <https://secretariadoexecutivo.cplp.org/media/yfkbrnel/declaraoconstitutivacplp.pdf>
23. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. CONSAN – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP. Lisboa: CPLP; [unknown date] [cited 2026 Apr 22]. Available from: <https://san.cplp.org/consan/>
24. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Right to Food and Food and Nutrition Security in the CPLP Countries: Assessment Report. Rome: FAO; 2014.
25. Lapão M. O poder funcional da CPLP no quadro da cooperação em segurança alimentar e nutricional. Estudo de Caso sobre Cooperação Internacional. Lisboa: CPLP; 2016.
26. Galesi-Pacheco LF, Perinelli Neto H. Distance formative process in Food Security and Nutrition in the Community of Portuguese Speaking Countries: building educational practices. *Interface (Botucatu).* 2018;22(65):529-40. DOI: [10.1590/1807-57622016.0905](https://doi.org/10.1590/1807-57622016.0905)

27. Simões EB, Ferreira VADS, Basch G. Segurança Alimentar em Cabo Verde: objetivos das políticas públicas e resultados alcançados. *Segur Aliment Nutr.* 2019;27:e020002. DOI: 10.20396/san.v27i0.8651211
28. Aguiar OB, Padrão SM. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. *Serv Soc Soc.* 2022;(143):121-39. DOI: [10.1590/0101-6628.274](https://doi.org/10.1590/0101-6628.274)
29. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP: Diagnóstico de Base. Documento de Apoio ao CONSAN-CPLP. Lisboa: CPLP; 2015.
30. Goulão LF. Intervenções na agricultura em benefício da nutrição e da saúde na CPLP. Artigo Técnico de Revisão. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical; 2016.
31. Miquitaio AM. Análise da produção científica sobre segurança alimentar e nutricional de países africanos da comunidade de língua portuguesa [dissertation]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2021.
32. Castro J. Fome: um tema proibido. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2003.
33. Graziano da Silva J, Barroso C, Ceolin S, organizadores. Josué de Castro e a diplomacia da fome. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão; 2023.

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação  
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de  
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

[www.conass.org.br/biblioteca](http://www.conass.org.br/biblioteca)



---

# A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: DIREITOS, DEMOCRACIA E CAMINHOS PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

---

*Food and nutrition security policy in Brazil: rights, democracy, and pathways to social transformation*

*La política de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil: derechos, democracia y transformación social*

*La politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil : droits, démocratie et transformation sociale*

**Nathalie Beghin\***

---

\*.Economista pela Université Libre de Bruxelles (ULB), mestra e doutora em políticas sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Colegiado de Gestão do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). SQS 405 Bloco K Ap 301, Brasília-DF, 70.239-110, Brasil. [nathalieb@inesc.org.br](mailto:nathalieb@inesc.org.br) +55 61 981737475

## Resumo

Este ensaio analisa os elementos que conferem originalidade à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, destacando sua fundamentação nos direitos humanos, sua abordagem intersetorial e sistêmica, seu caráter participativo, sua articulação com saúde, nutrição, mudanças climáticas e desenvolvimento, sua dimensão crítica em relação ao modelo alimentar dominante e sua institucionalização no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de revisão analítica da literatura e de documentos institucionais, assim como de uma atuação de mais de 30 anos da autora no campo, argumenta-se que a segurança alimentar e nutricional brasileira demonstra que a superação da fome é uma escolha política viável quando orientada por princípios democráticos e pela centralidade dos direitos. Conclui-se que, apesar dos avanços e do reconhecimento internacional, a sustentabilidade dessa política depende de compromisso político contínuo, financiamento adequado e fortalecimento das instituições participativas.

**Palavras-chave:** segurança alimentar e nutricional; direito à alimentação; políticas públicas; participação social; sistemas alimentares.

## Abstract

This essay analyzes the elements that give originality to National Food and Nutrition Security Policy in Brazil, highlighting its foundation in human rights, its intersectoral and systemic approach, its participatory nature, its articulation with health, nutrition, climate change, and development, its critical perspective on the hegemonic food system, and its institutionalization within the National Food and Nutrition Security System. Based on an analytical review of the literature and institutional documents, and on the more than 30 years' experience of the author, this essay argues that the Brazilian national food and nutrition demonstrates that overcoming hunger is a viable political choice when guided by democratic principles and the centrality of rights. It concludes that, despite its achievements and international recognition, the sustainability of this policy depends on continued political commitment, adequate funding, and the strengthening of participatory institutions.

**Keywords:** food and nutrition security; right to food; public policies; social participation; food systems.

## Resumen

Este ensayo analiza los elementos que confieren originalidad a la Política Nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil destacando su fundamentación en los

derechos humanos, su enfoque intersectorial y sistémico, su carácter participativo, su articulación con la salud, la nutrición, el cambio climático y el desarrollo, su dimensión crítica frente al modelo alimentario dominante y su institucionalización en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A partir de una revisión analítica de la literatura y de documentos institucionales, así que los más de 30 años de experiencia de la autora, se argumenta que la seguridad alimentaria y nutricional brasileña demuestra que la superación del hambre es una opción política viable cuando está orientada por principios democráticos y por la centralidad de los derechos. Se concluye que, a pesar de los avances y del reconocimiento internacional, la sostenibilidad de esta política depende del compromiso político continuo, de una financiación adecuada y del fortalecimiento de las instituciones participativas.

**Palabras clave:** seguridad alimentaria y nutricional; derecho a la alimentación; políticas públicas; participación social; sistemas alimentarios.

## Résumé

Cet essai analyse les éléments qui confèrent l'originalité de la Politique Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle au Brésil en mettant en évidence son ancrage dans les droits humains, son approche intersectorielle et systémique, son caractère participatif, son articulation avec la santé, la nutrition, le développement et le changement climatique, sa dimension critique vis-à-vis du modèle alimentaire dominant ainsi que son institutionnalisation dans le Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle. À partir d'une revue analytique de la littérature et de documents institutionnels ainsi que plus de 30 ans de travail de l'auteur dans ce domaine, il est soutenu dans cet essai que la sécurité alimentaire et nutritionnelle brésilienne démontre que l'éradication de la faim est un choix politique viable lorsqu'elle est guidée par des principes démocratiques et par la centralité des droits. Il est conclu que, malgré les avancées et la reconnaissance internationale, la durabilité de cette politique dépend d'un engagement politique continu, d'un financement adéquat et du renforcement des institutions participatives.

**Mots-clés :** sécurité alimentaire et nutritionnelle ; droit à l'alimentation ; politiques publiques ; participation sociale ; systèmes alimentaires.

A fome age não apenas sobre os corpos das vítimas. Consumindo sua carne, corroendo seus órgãos e abrindo feridas em sua pele, mas também age sobre seu espírito, sobre sua estrutura mental, sobre sua conduta moral. Nenhuma calamidade pode desagregar a personalidade humana tão profundamente e num sentido tão nocivo quanto a fome.

Josué de Castro<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A persistência da fome em um mundo marcado pela abundância produtiva constitui uma das mais evidentes contradições contemporâneas. Durante muito tempo, esse fenômeno foi interpretado como resultado inevitável da escassez natural ou do crescimento populacional. No entanto, essa leitura vem sendo progressivamente superada por análises que evidenciam o caráter político e estrutural da fome.

Como argumenta Maluf<sup>2</sup>, a insegurança alimentar não decorre da falta de alimentos, mas sim das desigualdades de acesso e da organização dos sistemas alimentares. Rezende<sup>3</sup> resgatou como Anna Peliano, em estudo pioneiro, já indicava que a fome no Brasil estava diretamente associada à pobreza e à desigualdade social, e não à insuficiência de produção de alimentos.

Nesse contexto, o Brasil desenvolveu uma experiência singular no enfrentamento da fome: a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Essa política, iniciada nos anos de 1990, consolidou-se a partir dos anos 2000, com a implementação de estratégias integradas que combinaram transferência de renda, apoio à produção agrícola e promoção do acesso à alimentação adequada e saudável.

A originalidade da SAN brasileira reside na articulação entre diferentes dimensões: o reconhecimento da alimentação como direito humano, a intersetorialidade das políticas, a participação social, a crítica ao modelo alimentar dominante e a institucionalização em um sistema nacional. Como destacam Burlandy, Rocha e Magalhães<sup>4</sup>, trata-se de uma construção complexa, que envolve disputas políticas, mobilização social e inovação institucional.

Este ensaio analisa os elementos que tornam a política de SAN no Brasil uma experiência única, evidenciando suas bases conceituais, institucionais e políticas, bem como seus impactos e desafios. Destaque-se que grande parte do conteúdo da presente reflexão é fruto da minha experiência pessoal, assim como das minhas reflexões por atuar nessa área há mais de 30 anos. Fiz parte da elaboração do Mapa da Fome em 1993 e da criação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar também nesse ano, durante a gestão do Presidente Itamar Franco. Além disso, participei da organização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1993. Desde então, tenho sido ativa no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como conselheira ou observadora, representando diversas instituições — o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Oxfam Brasil e, nos últimos 14 anos, a organização não governamental Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc).

## 2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA COMO FUNDAMENTO

A incorporação do direito humano à alimentação adequada como princípio estruturante representa uma das principais inovações da política de SAN no Brasil. Essa perspectiva desloca o enfrentamento da fome do campo da assistência para o campo dos direitos.

Segundo Valente<sup>5</sup>, o direito à alimentação implica a obrigação do Estado de respeitar, proteger e promover condições que garantam o acesso à alimentação adequada. Isso inclui não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também sua qualidade, regularidade e adequação cultural. É por esse motivo que foi acrescida a dimensão “nutricional” ao conceito de segurança alimentar, para superar a visão limitada à mera garantia de quantidade de alimentos, incorporando também a preocupação com a qualidade, a adequação nutricional e os efeitos da alimentação na saúde. Essa ampliação responde tanto à persistência da desnutrição quanto ao crescimento de outros agravos decorrentes de uma alimentação inadequada, como carências nutricionais, obesidade e doenças crônicas, além de afirmar a alimentação adequada como um direito humano que envolve aspectos culturais, sociais e de sustentabilidade.

A inclusão desse direito na Constituição Federal, em 2010, consolidou juridicamente essa abordagem. Como destaca Recine<sup>6</sup>, essa mudança redefine o papel do Estado e amplia os mecanismos de controle social, permitindo que a população reivindique a efetivação desse direito.

Burlandy<sup>7</sup> enfatiza que o conceito baseado em direitos exige políticas estruturais e integradas, capazes de enfrentar as causas profundas da insegurança alimentar. Nesse sentido, a SAN brasileira se distingue por articular políticas econômicas, sociais, agrícolas e climáticas em torno de um objetivo comum.

Além disso, como argumenta Santarelli<sup>8</sup>, o direito à alimentação deve ser compreendido em sua dimensão política, como parte de um projeto de sociedade que busca reduzir desigualdades e promover justiça social e ambiental.

## 3. OS PRINCÍPIOS DA INTERSETORIALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

### **A intersectorialidade para enfrentar a complexidade da insegurança alimentar e nutricional**

A insegurança alimentar e nutricional é um fenômeno complexo, que envolve múltiplas dimensões interdependentes, por exemplo, a insuficiência da renda, a elevada inflação dos alimentos, a baixa cobertura de equipamentos urbanos — como feiras, restaurantes populares e cozinhas comunitárias —, a existência de desertos e pântanos alimentares, a indisponibilidade

de alimentos de qualidade, a falta de acesso à terra e territórios e de iniciativas públicas de desenvolvimento rural, entre outras. Por essas razões, a política brasileira de SAN foi concebida com base em uma abordagem intersetorial e sistêmica.

Maluf<sup>2</sup> argumenta que a fragmentação das políticas públicas compromete sua eficácia. No caso da SAN, a intersetorialidade permite integrar ações nas áreas de agricultura, alimentação, saúde, educação, assistência social, meio ambiente e clima, entre outras. Burlandy, Rocha e Magalhães<sup>4</sup> destacam que essa articulação é essencial para enfrentar as diferentes dimensões da insegurança alimentar e nutricional, desde o acesso econômico até a qualidade da alimentação consumida. Nesse contexto, estratégias e políticas como o Fome Zero e os Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan) são exemplos dessa forma de atuar de maneira articulada e integrada.

Essa perspectiva também dialoga com a noção de campo de SAN, que considera as relações entre produção, distribuição, consumo e preparo dos alimentos. Ao adotar uma perspectiva sistêmica, a SAN brasileira amplia sua capacidade de intervenção e promove maior coerência entre as políticas públicas.

Além disso, em um país como o Brasil, no qual a execução das políticas públicas requer o envolvimento dos três níveis de governo — União, estados e Distrito Federal e municípios —, é fundamental a pactuação interfederativa. Diferentemente de sistemas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas), em que a adesão dos estados e municípios é compulsória, no caso da SAN, os entes subnacionais não são obrigados a fazer parte do sistema nem a seguir o modelo nacional. Isso tem sido desafiante, na medida em que se observa uma disparidade de formatos. Há, ainda, desigualdades de capacidade técnica, administrativa e financeira entre os entes agravadas por descontinuidades política e institucional, com mudanças de governo afetando prioridades, programas e o funcionamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>9</sup>.

## **O papel da sociedade civil e a centralidade da participação social**

A introdução do direito humano à alimentação na PNSAN no Brasil resulta, em grande medida, da atuação histórica e política da sociedade civil organizada, que foi responsável por pautar o tema na agenda pública, disputar sentidos para além de uma visão restrita à fome e à escassez e defender uma concepção ampliada de SAN vinculada a direitos.

Essa atuação se deu por meio de espaços institucionais de participação e interlocução com o Estado — como conselhos e conferências — que permitiram a incorporação de demandas sociais e a construção compartilhada de políticas, contribuindo para que o direito à alimentação fosse reconhecido como obrigação estatal e princípio estruturante das ações governamentais. Para Burlandy<sup>7</sup>, a sociedade civil não apenas impulsionou a agenda, mas também foi central

na formulação de um modelo intersetorial e participativo de política pública, no qual a garantia do direito humano à alimentação se torna eixo normativo e político da SAN no País.

Destaque deve ser dado à criação, em 1998, do Fórum Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), uma rede de organizações não governamentais, movimentos sociais e pesquisadores que atua na defesa de uma visão mais ampla da questão, trabalhando com variadas perspectivas do sistema alimentar: produção, processamento, abastecimento e consumo. O FBSSAN se constituiu como ator relevante que ganhou legitimidade e se tornou referência, indicando conselheiros e conselheiras para compor o Consea em seus diversos mandatos<sup>10</sup>.

A participação social é um dos pilares da política de SAN no Brasil e um de seus elementos mais inovadores. Desde sua origem, a política foi construída em diálogo com movimentos sociais, organizações da sociedade civil e especialistas.

O Consea, integrado majoritariamente por representantes da sociedade civil, desempenhou papel central nesse processo, funcionando como espaço institucional de articulação entre Estado e sociedade. Segundo Recine<sup>6</sup>, o Consea contribuiu para a formulação de políticas mais legítimas e eficazes.

Beghin<sup>11</sup> destaca que a participação social fortalece a democracia ao ampliar a transparência, promover o controle social e incorporar diferentes perspectivas no processo decisório. Além disso, como argumenta Faria<sup>12</sup>, a participação das mulheres e dos movimentos feministas foi fundamental para incorporar a perspectiva de gênero nas políticas de SAN. Isso inclui o reconhecimento do papel das mulheres na produção e no preparo dos alimentos, bem como a necessidade de enfrentar desigualdades estruturais.

Note-se, ainda, que quando o governo Bolsonaro extinguiu o Consea em 2019, foi a sociedade civil que manteve o tema vivo. Formou-se a Conferência Popular de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN), um processo de mobilização social que se posicionou publicamente diante do agravamento da fome no Brasil, intensificado pela pandemia da covid-19 e pela insuficiente resposta do governo federal. O processo culminou na produção de documentos e encontros, bem como no lançamento, em 2022, de um Manifesto pela Soberania Alimentar e Superação da Fome, que defende a produção de “comida de verdade”, a agricultura familiar e a soberania alimentar.

Além disso, diante da ausência de números oficiais sobre o estado nutricional da população, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), com apoio de organizações da sociedade civil, lançou o projeto Olhe para a Fome. Um dos produtos do projeto foi a realização de inquéritos nacionais que evidenciaram não somente o tamanho da fome no Brasil, mas também seu expressivo crescimento entre 2020 e 2022: nesse período, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar grave aumentou em mais de 70%, alcançando 33 milhões em 2022.

Foi também essa mobilização social que possibilitou a rápida recomposição do Consea em janeiro de 2023, agora sob a gestão do terceiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

#### 4. ALIMENTAÇÃO, SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E MUDANÇA DO CLIMA

A política de SAN no Brasil adota uma abordagem ampliada da alimentação, que integra dimensões de saúde, desenvolvimento, cultura, meio ambiente e clima. Essa perspectiva reconhece que a alimentação adequada é essencial para a promoção da saúde e para o desenvolvimento humano, com respeito aos distintos hábitos alimentares. Reconhece, ainda, que a forma de produzir alimentos tem impactos diretos no meio ambiente e nas mudanças climáticas; por sua vez, os efeitos perversos do aquecimento global afetam a maneira como as pessoas e as comunidades se alimentam.

Recine<sup>6</sup> destaca que a SAN enfrenta, simultaneamente, a desnutrição, as carências nutricionais e o aumento das doenças crônicas relacionadas à alimentação. A introdução da dimensão nutricional no conceito de segurança alimentar representa a evolução de uma visão voltada apenas à disponibilidade de alimentos (quantidade) para uma abordagem centrada na qualidade da alimentação, na saúde e no direito humano. Essa mudança transformou a SAN em um instrumento de políticas públicas que visa garantir não apenas a ausência de fome, mas também o acesso a uma dieta adequada, saudável, sustentável e culturalmente aceita.

No campo do desenvolvimento, a SAN promove a valorização da agricultura familiar, da agroecologia e dos sistemas locais de produção. Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fortalecem as economias locais e promovem formas de produzir, distribuir e consumir alimentos mais sustentáveis<sup>3</sup>.

A contribuição de Primavesi<sup>13</sup> é particularmente relevante nesse contexto. Sua defesa da agroecologia como base para sistemas produtivos sustentáveis influenciou o debate sobre modelos alternativos de produção de alimentos, reforçando a importância da sustentabilidade na SAN. A agricultura ocupa posição central na dinâmica da mudança do clima, sendo simultaneamente afetada por seus impactos e responsável por parcela relevante das emissões de gases de efeito estufa, especialmente quando baseada no agronegócio, concentrador de terra, intensivo em insumos, voltado à monocultura e promotor do desmatamento, principal causa dessas emissões no Brasil.

Alternativamente, a agroecologia promove sistemas produtivos mais resilientes, capazes de enfrentar eventos climáticos extremos por meio da diversificação de cultivos, da conservação do solo e do fortalecimento da sociobiodiversidade. Além disso, práticas agroecológicas,

como agroflorestas, adubação orgânica e cobertura vegetal, contribuem para o sequestro de carbono e a redução da dependência de insumos fósseis, reforçando seu potencial de mitigação climática. Ao mesmo tempo, a valorização de conhecimentos tradicionais e a centralidade da agricultura familiar nesses sistemas são elementos-chave para processos de adaptação localmente situados. Por fim, a agroecologia também deve ser compreendida no marco da justiça climática, ao articular sustentabilidade ambiental com equidade social e SAN, especialmente diante das desigualdades agravadas pela crise climática<sup>14</sup>.

## 5. CRÍTICA AO MODELO ALIMENTAR DOMINANTE

A política de SAN no Brasil também se caracteriza por uma postura crítica em relação ao modelo alimentar dominante, baseado na produção intensiva e na industrialização dos alimentos. Maluf<sup>2</sup> argumenta que esse modelo gera impactos negativos, como degradação ambiental, aumento das desigualdades e piora da qualidade da alimentação.

Tal modelo foi baseado na implementação da Revolução Verde, que articula um conjunto de estratégias privadas com apoio do poder público para aumentar maciçamente a produção de alimentos: intensiva utilização de sementes de alto rendimento, fertilizantes e pesticidas; irrigação e mecanização da agricultura; uso de novas e poucas variedades genéticas de sementes fortemente dependentes de insumos químicos; e uma política privada de armazenamento estratégico para garantir a regularidade do abastecimento.

Nesse contexto, coube à indústria alimentícia utilizar o excedente gerado nos ganhos contínuos de produtividade na agricultura, destinando-os para ração animal, combustíveis (por exemplo, etanol, biodiesel) e alimentos industrializados. O aprimoramento da tecnologia e o aumento da escala de produção da indústria alimentícia, com uso de ingredientes e aditivos alimentares de custo muito baixo, possibilitaram aumentar a disponibilidade e reduzir o preço dos produtos alimentícios industrializados, os ultraprocessados.

Nos últimos 40 anos, o Brasil e o mundo vivenciaram uma mudança rápida e intensa no sistema alimentar, que tem impactado o padrão de saúde e de consumo alimentar da população, com a substituição de refeições preparadas com base em alimentos e ingredientes minimamente processados por produtos ultraprocessados. Esses produtos são obtidos, total ou parcialmente, de ingredientes industriais, os quais podem ser retirados de algum alimento ou formulados sinteticamente, são vazios de vida, nutrientes, cultura e natureza.

A maior disponibilidade de ultraprocessados também se explica por mudanças nas formas de distribuição. Com efeito, o desenvolvimento da indústria alimentícia foi acompanhado pela ascensão dos supermercados, que são parte integrante de cadeias multinacionais que atuam como instrumentos de empresas transnacionais para ofertar aos consumidores uma ampla variedade de ultraprocessados. Os supermercados seguem a racionalidade capitalista

contemporânea de desregulamentação e liberalização financeira como condição essencial para a mundialização do capital.

Conforme dados do IPES-Food<sup>15</sup> e ETC Group e GRAIN<sup>16</sup>, o que se observa hoje é a intensificação de um sistema alimentar cada vez mais concentrado e comandado por poucas empresas transnacionais. Em torno de dez grandes transnacionais controlam os agrotóxicos, as sementes e os transgênicos. A venda de alimentos para consumo também está nas mãos de poucos, pois a maior parte do volume de vendas de varejo no Brasil está distribuída entre um número ínfimo de redes nacionais e internacionais de supermercados.

A crescente financeirização da economia tem se estendido à produção de alimentos a fim de assegurar remuneração antecipada pela venda ou para não perder recursos com a variabilidade do câmbio. Assim, a mercadoria-alimento pode ser comercializada por determinado preço hoje, com entrega no futuro, o que explica seu caráter meramente especulativo. O agricultor não exerce mais o papel de controle de sua produção, pois grandes investidores financeiros se transformam em proprietários de milhões de toneladas de alimentos que viram nesse mercado uma oportunidade de especular e aumentar seus lucros, reforçando o círculo vicioso da inflação alimentar. Ademais, o agronegócio avança destruindo terras e territórios pertencentes a agricultores familiares, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Além de resultar no aumento da pobreza e da miséria, esse processo destrói modos de produzir e hábitos alimentares centenários e comprovadamente sustentáveis.

Outrossim, o consumidor perdeu as conexões com o alimento de verdade, pois, cada vez mais, consome produtos que são tudo, menos alimentos. Com isso, crescem as doenças associadas à má alimentação, como, sobrepeso, obesidade, diabetes, hipertensão e alguns tipos de câncer, entre outras, conforme descrito por Monteiro et al.<sup>17</sup>.

## 6. INSTITUCIONALIZAÇÃO E GOVERNANÇA: O SISAN

A criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) constituiu-se em elemento importante para a consolidação da política de SAN no Brasil. Esse sistema articula diferentes ministérios, os três níveis de governo e integra mecanismos de participação social. Segundo Maluf<sup>2</sup>, a institucionalização permite transformar iniciativas pontuais em políticas de Estado. O Sisan estabelece mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação, além de promover a integração entre distintos atores.

O Sistema, instituído pela Lei nº 11.346/2006 (Losan), fundamenta-se em três pilares centrais: a intersetorialidade, que promove a articulação entre diferentes ministérios e áreas governamentais; o pacto federativo, que articula as três esferas de governo — União, estados e o Distrito Federal e municípios —; e a participação social, assegurada por meio de conferên-

cias e conselhos de SAN. Sua gestão compartilhada procura integrar esforços governamentais, buscando evitar a fragmentação das políticas. Até 2025, todas as unidades da federação e mais de 2.150 municípios haviam aderido ao sistema, o que corresponde a mais de 40% do total, promovendo a implementação de políticas na ponta.

No âmbito do monitoramento e planejamento, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) desempenha papel estratégico ao acompanhar a situação alimentar, elaborar planos de ação e fomentar a retomada do diálogo institucional. A Caisan é integrada por mais de 20 ministérios e órgãos governamentais federais, que possuem assento no Consea. Essa estrutura se reproduz nos estados e municípios que aderem ao Sistema.

O Consea é um órgão assessor do/a presidente/a da República e é integrado por cerca de 60 pessoas, sendo um terço de ministros de Estado e dois terços de representantes da sociedade civil de diversos setores: movimentos sociais — do campo, da cidade, de mulheres, de indígenas, da população negra, entre outros —, movimentos sindicais, organizações não governamentais de defesa de direitos, consumidores, especialistas e setor privado, entre outros. Participam, ainda, observadores formalmente designados e pessoas convidadas. O Conselho se reúne a cada dois meses para debater temas afetos à SAN, bem como para monitorar a execução dos planos nacionais de SAN. Produz recomendações endereçadas ao Presidente da República, a diferentes órgãos do Executivo nacional, assim como ao Congresso Nacional. Avaliação realizada pelo Ipea<sup>18</sup> revelou vários aspectos positivos informados pelas pessoas integrantes do Conselho, podendo-se destacar: diversidade de setores representados; diálogo como prática democratizante — a qualidade do diálogo construído no Consea entre setores do governo e da sociedade civil foi apontada como legitimadora desse espaço —; capacidade de influenciar as políticas públicas e intersectorialidade da atuação do Consea.

O principal órgão de deliberação do Sisan é a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada a cada quatro anos. A última edição, a 6ª, aconteceu em Brasília, em 2023, e reuniu mais de 2 mil pessoas de todo o País para definir as principais diretrizes do sistema. O evento nacional é precedido de encontros municipais, estaduais e de conferências livres e temáticas. Há uma forte preocupação em assegurar a diversidade da representação, por isso, são estabelecidas cotas: pelo menos 30% dos delegados e das delegadas da sociedade civil devem ser representantes de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos de matriz africana, terreiros e negros.

A estrutura dual, Caisan e Consea, reproduz-se nos estados e municípios que aderem ao sistema, ainda que com flexibilidade, pois, como mencionado anteriormente, os entes subnacionais não são obrigados a seguir o formato nacional.

Finalmente, o Sisan se destaca por integrar ações emergenciais de combate à fome, como a distribuição de cestas básicas de alimentos e a manutenção de cozinhas comunitárias,

com iniciativas estruturantes, incluindo o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção da educação alimentar e nutricional. Burlandy, Rocha, Magalhães<sup>4</sup> destacam que a governança da SAN no Brasil é um de seus principais diferenciais, ao combinar institucionalidade inter-setorial e participação social.

## 7. IMPACTOS E RECONHECIMENTO

Os resultados do esforço brasileiro de combater a fome se fizeram sentir, pois, em 2014, o País saiu do Mapa das Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) para a Alimentação e a Agricultura (FAO), atingindo níveis considerados normais pelo órgão da ONU. A adoção de políticas intersetoriais, ancoradas no pacto federativo e com participação social, foi bastante efetiva, o que não significou a eliminação da insegurança alimentar grave, ainda presente em setores da sociedade, especialmente entre os povos indígenas e em áreas rurais das regiões Norte e Nordeste.

Outra forma de evidenciar o impacto positivo desse modelo de intervenção do Estado com participação social foi a volta da fome assim que a estrutura foi desmontada. Em 2019, o governo Bolsonaro extinguiu o Consea, assim como desarticulou programas e ações centrais para a SAN. As consequências da pandemia da covid-19 contribuíram para o aumento da fome no Brasil, mas, como havia pouco amparo estatal, os números explodiram, alcançando 15,2% da população em 2022, maior patamar desde 2004, de acordo com a Rede Penssan<sup>19</sup>.

Quando o governo Lula voltou em 2023, fez do combate à fome sua causa principal: rapidamente retomou a PNSAN e reinstalou tanto o Consea quanto a Caisan. Dessa vez, os resultados foram mais rápidos, tendo em vista a experiência acumulada nas gestões anteriores; e, em 2025, o Brasil saiu novamente do Mapa da Fome da FAO, pois os índices ficaram abaixo de 2,5%, considerado patamar normal<sup>20</sup>.

Outra forma de avaliar a importância da experiência brasileira é a influência que exerceu na reforma do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU, em 2009, único espaço multilateral dedicado à SAN na ocasião. A reforma instituiu um dispositivo para permitir a participação social no CSA denominado Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSCPI), procedimento inédito no seio do Sistema das Nações Unidas, e criou um corpo assessor, o Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition — HLPE, na sua sigla em inglês), encarregado de promover estudos com proposições de política em temas escolhidos pelo CSA<sup>21</sup>.

No entanto, a trajetória brasileira no campo da SAN também é marcada por tensões e contradições. A descontinuidade de políticas, o enfraquecimento de instituições e as disputas por modelos de desenvolvimento evidenciam que os avanços não são lineares.

## 8. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

A sustentabilidade da política de SAN enfrenta desafios importantes, incluindo restrições orçamentárias, mudanças institucionais, desigualdades persistentes e mudanças climáticas.

O terceiro governo Lula está sujeito a regras fiscais leoninas que limitam os gastos de programas e ações de SAN, comprometendo seus resultados, que poderiam ser muito mais efetivos. Por exemplo, não é por outra razão que, em setembro de 2025, o Consea publicou uma recomendação solicitando recursos adicionais para o PAA e o Programa Cisternas.

A persistência das desigualdades — classe, gênero, raça e regional — ainda é expressiva. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>22</sup>, em 2024, a insegurança alimentar grave na região Norte (6,3%), além de ser bem maior do que a média nacional (3,2%), é cerca de quatro vezes maior do que a observada na região Sul (1,7%). Entre as pessoas com baixa instrução, com ensino fundamental incompleto, a insegurança alimentar grave atinge 46,4% dos domicílios; esse percentual é de apenas 3,2% para quem possui superior completo; 57,6% dos domicílios com insegurança alimentar grave são chefiados por mulheres e 42,4%, por homens. Para casos de insegurança alimentar grave, a participação de domicílios com pessoa responsável de cor parda é de 56,9%, mais que o dobro da parcela que representa os domicílios cujo responsável é de cor branca, 24,4%.

A experiência também mostrou como é fácil desmontar uma política, mesmo ela estando amparada em normas (artigo na Constituição Federal, leis e decretos). Foi o que aconteceu no Brasil entre 2019 e 2022. Ademais, a abordagem brasileira da SAN não encontra eco no Congresso Nacional, pois a maior parte dos parlamentares defende o agronegócio e os interesses do setor privado na área de alimentação, o que torna a PNSAN frágil diante de uma mudança de governo avesso ao papel do Estado e à participação social.

Outro desafio diz respeito à transição nutricional, isto é, a mudança no perfil dos problemas nutricionais, com forte redução da desnutrição e, simultaneamente, aumento expressivo de sobrepeso, obesidade e doenças crônicas relacionadas à alimentação. De acordo com a World Obesity Federation<sup>23</sup>, 25,7% dos adultos brasileiros são obesos, e observa-se uma tendência contínua de crescimento nos últimos anos. Esse novo perfil é, entre outras razões, consequência do acesso a uma alimentação inadequada: a oferta de alimentos obesogênicos elevou-se brutalmente, e as pessoas passaram a ingerir mais calorias do que precisam. Esse quadro é, em grande medida, resultado de um modelo de produção e consumo de alimentos impulsionado pelo agronegócio e por transnacionais da indústria de alimentos que produzem ultraprocessados, conforme descrito por Monteiro<sup>17</sup>.

Esse mesmo modelo que faz mal à saúde das pessoas também adocece o Planeta, pois contribui para as mudanças climáticas. Estamos em um momento de “sindemia glo-

bal”, isto é, a interconexão entre três pandemias — obesidade, desnutrição e mudanças climáticas — que interagem sinergicamente, compartilhando raízes comuns (sistemas alimentares, transporte e uso da terra) e agravando a saúde humana e planetária. Proposto pela comissão da revista *The Lancet* em 2019, o conceito destaca que essas crises isoladas se reforçam, exigindo soluções integradas<sup>24</sup>. Com efeito, as mudanças climáticas diminuem a produção de alimentos, aumentando a desnutrição. O sistema alimentar atual, baseado em produtos ultraprocessados, causa obesidade e contribui para a emissão de gases de efeito estufa. Além disso, os modelos de alimentação, transporte, urbanismo e uso da terra são os principais impulsionadores dessas crises, moldados por políticas e interesses econômicos. O Brasil, apesar de ser um grande produtor de alimentos, enfrenta simultaneamente a fome, a desnutrição e a obesidade, com a agropecuária sendo a maior fonte de emissão de gases de efeito estufa.

Essa crise global evidencia que não é possível resolver a obesidade ou a desnutrição sem enfrentar a mudança climática, pois os mesmos motores — consumo excessivo de recursos e alimentos não saudáveis — estão destruindo a saúde humana e o meio ambiente.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência brasileira demonstra que a fome não é inevitável, mas resultado de decisões políticas — e, portanto, pode ser superada. A política de SAN no Brasil constitui uma experiência inovadora, marcada pela articulação entre direitos humanos, democracia participativa e intersetorialidade. Sua originalidade reside na capacidade de integrar diferentes dimensões em um projeto político orientado pela justiça social. No entanto, sua continuidade depende de escolhas políticas que priorizem a garantia de direitos e o fortalecimento das instituições democráticas.

Para dar conta dos atuais desafios, a PNSAN requer recursos orçamentários adicionais para enfrentar a “sindemia global” que decorre de sistemas alimentares insustentáveis, baseados na produção e no consumo de alimentos ultraprocessados, no uso intensivo de recursos naturais e na expansão de modelos agrícolas que contribuem tanto para a degradação ambiental quanto para padrões alimentares inadequados. Nesse quadro, a desnutrição, a obesidade e as mudanças climáticas não devem ser tratadas de forma isolada, pois compartilham raízes em políticas econômicas, práticas corporativas e dinâmicas de poder que moldam os ambientes alimentares e os modos de vida.

A conquista da SAN e a realização do direito humano à alimentação adequada também requerem a sua articulação com as políticas de cuidados, de promoção da equidade de gênero e da igualdade racial porque elas reconhecem que o acesso aos alimentos não depende apenas da produção ou da renda, mas também do tempo, das condições e das relações sociais que

permitem preparar, oferecer e consumir alimentos adequados. O cuidado — exercido majoritariamente por mulheres negras — envolve atividades como cozinhar, amamentar, alimentar crianças, pessoas idosas e pessoas doentes, além de organizar a rotina doméstica. Sem o devido reconhecimento e suporte a essas atividades, há um comprometimento direto da qualidade da alimentação, mesmo em contextos em que há disponibilidade de alimentos<sup>25,26</sup>.

Além disso, políticas de cuidados fortalecem a segurança alimentar ao reduzir desigualdades estruturais, como as de classe, gênero e raça. Quando o Estado investe em creches, serviços de apoio a pessoas idosas, alimentação escolar e políticas de proteção social, ele libera tempo das famílias — especialmente das mulheres negras — e melhora as condições para que todos tenham acesso a refeições regulares e nutritivas. Ao mesmo tempo, essas políticas contribuem para a geração de renda e para a valorização do trabalho de cuidado, criando um ambiente mais justo e favorável à garantia do direito humano à alimentação adequada.

Por fim, a integração entre políticas de cuidados e de segurança alimentar é essencial para promover sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos. O cuidado envolve também práticas de educação alimentar, valorização da cultura alimentar e atenção à saúde, elementos centrais para uma nutrição adequada. Ao reconhecer o cuidado como eixo estruturante das políticas públicas, é possível avançar não apenas no combate à fome, mas também na promoção de bem-estar, equidade de gênero e raça, bem como o desenvolvimento social mais amplo.

## Referências

1. Castro J. Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2003.
2. Maluf R. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes; 2007.
3. Rezende F, organizador. Anna Peliano: uma batalha incansável contra a fome, a pobreza e a desigualdade social. Brasília: Inep; 2022.
4. Burlandy L, Rocha C, Magalhães R. Modelos de governança em segurança alimentar e nutricional. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2013.
5. Valente FLS. Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. Campina Grande: Editora Cortez; 2002.
6. Recine E, Castro IR. Two decades of Brazil's National Food and Nutrition Policy. Roma: UN Nutrition – United Nations; 2022.

7. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. *Ciênc Saúde Coletiva*. 2009;14(3):851-60. DOI: [10.1590/S1413-81232009000300020](https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300020)
8. Santarelli M. *Direito humano à alimentação e políticas públicas*. Brasília: Ed FIAN Brasil; 2015.
9. Brasil. Decreto no. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)
10. Freitas G. Nada a temer senão o correr da luta: a trajetória do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) [tese]. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2021.
11. Beghin N. *A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios – onde estamos e para onde vamos?* Brasília: Inesc; 2014.
12. Faria N. *As mulheres e a produção de alimentos: uma perspectiva feminista para o debate*. São Paulo: SOF; 2014.
13. Primavesi AM. *Agroecologia: ecosfera, tecnosfera e agricultura*. São Paulo: Nobel; 2008.
14. Shiva V. *Agroecology and regenerative agriculture: sustainable solutions for hunger, poverty, and climate change*. Santa Fe: Synergetic Press; 2022.
15. IPES-Food. Who is tipping the scales? The growing influence of corporations on the governance of food systems, and how to counter it [Internet]. Brussels: 14. IPES-Food; 2023 [cited 2026 Apr 15]. Available from: [https://www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/tippingthescales.pdf](https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/tippingthescales.pdf)
16. ETC Group; GRAIN. Top 10 agribusiness giants: corporate concentration in food & farming 2025 [Internet]. [unknown location]: ETC Group; GRAIN; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from em: <https://grain.org/system/articles/pdfs/000/007/284/original/ETC%20EN%2008.pdf?1749726287>
17. Monteiro CA, Louzada MLC, Steele-Martinez E, Cannon G, Andrade GC, Baker P, et al. Ultra-processed foods and human health: the main thesis and the evidence. *Lancet*. 2025;406(10520):2667-84. DOI: [10.1016/S0140-6736\(25\)01565-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(25)01565-X)
18. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na visão de seus conselheiros: relatório de pesquisa* [Internet]. Brasília: Ipea; 2012 [cited 2026 Apr 15]. Available from: [https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409\\_relatorio\\_seguranca\\_alimentar.pdf](https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_seguranca_alimentar.pdf)
19. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN: rela-*

tório final [Internet]. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN; 2022 [cited 2026 Apr 15]. Available from: [https://redepenssan.org.br/wp-content/uploads/2026/01/Relatorio-II-VIGISAN-2022\\_compressed.pdf](https://redepenssan.org.br/wp-content/uploads/2026/01/Relatorio-II-VIGISAN-2022_compressed.pdf)

20. Organization of the United Nations; International Fund for Agricultural Development; United Nations Children’s Fund; World Food Programme; World Health Organization. The State of Food Security and Nutrition in the World 2025 – Addressing high food price inflation for food security and nutrition [Internet]. Rome: FAO; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from: <https://openknowledge.fao.org/items/4b1f7d26-267d-4a81-aed4-4f9de4d93f85>

21. Maluf R, Santarelli M, Prado V. A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional [Internet]. Textos para Discussão, 3. Rio de Janeiro: Ceresan; 2014 [cited 2026 Apr 15]. Available from: [https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao\\_Brasileira\\_em\\_SAN.pdf](https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao_Brasileira_em_SAN.pdf)

22. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: segurança alimentar 2024 [Internet]. Rio de Janeiro: IBGE; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102212>

23. World Obesity Federation. Global Obesity Observatory: Brazil [Internet]. London: World Obesity Federation; 2025 [cited 2026 Apr 15]. Available from: [https://data.worldobesity.org/country/brazil-27/#data\\_prevalence](https://data.worldobesity.org/country/brazil-27/#data_prevalence)

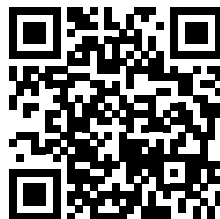
24. Swinburn B, Kraak VI, Allender S, Berghofer W, Woods BI, Dietz W, et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: the Lancet Commission report. *Lancet*. 2019;393(10173):791-846. DOI: [10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

25. Federici S. Re-enchanting the world: feminism and the politics of the commons. Oakland: PM Press; 2019.

26. Fontolan MV, Lima de Souza R. A dimensão étnico-racial do Direito Humano à Alimentação Adequada. *Res Soc Dev*. 2022;11(11):e300111133649. DOI: [10.33448/rsd-v11i11.33649](https://doi.org/10.33448/rsd-v11i11.33649)

Acesse a Biblioteca Digital do Conass e baixe esta publicação  
e os demais volumes da Linha Editorial Internacional de  
Apoio aos Sistemas de Saúde (LEIASS) e muito mais!

[www.conass.org.br/biblioteca](http://www.conass.org.br/biblioteca)



---

# BALANÇAS ALIMENTARES COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE SAÚDE PÚBLICA: CONTRIBUTO PARA A COMPREENSÃO DA TRANSIÇÃO NUTRICIONAL E APOIO À DECISÃO EM POLÍTICAS ALIMENTARES EM PORTUGAL

---

*Food balance sheets as a strategic public health tool: contribution to understanding nutritional transition and supporting food policy decision-making in Portugal*

*Bilans alimentaires comme outil stratégique de santé publique : contribution à la compréhension de la transition nutritionnelle et à l'aide à la décision en politiques alimentaires au Portugal*

*Balances alimentarios como instrumento estratégico de salud pública: contribución a la comprensión de la transición nutricional y al apoyo de decisiones en políticas alimentarias en Portugal*

**Alexandra Bento\***

**Tânia Cordeiro\*\***

**Carla Gonçalves\*\*\***

---

\*. Departamento de Alimentação e Nutrição, Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, Lisboa, Portugal

\*\*. Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal

\*\*\*. Escola de Ciências da Vida e Ambiente, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal

**Autor de correspondência**

Alexandra Bento - Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge. Avenida Padre Cruz, 1649-016 Lisboa, Portugal. Telefone: +351 217 519 200. E-mail: [alexandra.bento@insa.min-saude.pt](mailto:alexandra.bento@insa.min-saude.pt)

## Resumo

A evolução dos padrões alimentares em Portugal, nas últimas décadas, evidencia um processo consistente de transição nutricional, marcado pelo afastamento progressivo do padrão mediterrânico e pela predominância crescente de alimentos de origem animal, açúcares e gorduras. A monitorização dessas dinâmicas tem assentado na complementaridade entre inquéritos alimentares e indicadores indiretos, como as balanças alimentares, cuja relevância para a saúde pública tem sido sublinhada por organismos internacionais. As balanças alimentares constituem uma ferramenta estratégica para a vigilância alimentar e nutricional, permitindo apoiar a definição, monitorização e avaliação de políticas públicas. A sua integração sistemática com outras fontes de dados é essencial para promover sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e equitativos.

**Palavras-chave:** balanças alimentares; consumo alimentar; transição nutricional; política alimentar; dieta mediterrânica; saúde pública; sistemas alimentares; sustentabilidade.

## Abstract

Dietary patterns in Portugal over recent decades reveal a continuous process of nutritional transition, characterized by a progressive shift away from the Mediterranean diet and an increasing availability of animal-based foods, sugars, and fats. Monitoring these dynamics has relied on the complementarity between dietary surveys and indirect indicators such as food balance sheets, whose relevance for public health has been widely recognized by international organizations. Food balance sheets constitute a strategic tool for food and nutrition surveillance, supporting the development, monitoring, and evaluation of public policies. Their systematic integration with other data sources is essential to promote healthier, more sustainable, and equitable food systems.

**Keywords:** food supply; food consumption; nutritional transition; food policy; mediterranean diet; public health; food systems; sustainability.

## Résumé

L'évolution des habitudes alimentaires au Portugal au cours des dernières décennies met en évidence un processus continu de transition nutritionnelle, caractérisé par un éloignement progressif du régime méditerranéen et une augmentation de la disponibilité d'aliments d'origine animale, de sucres et de graisses. La surveillance de ces dynamiques repose sur la complémentarité entre enquêtes alimentaires et indicateurs indirects, tels

que les bilans alimentaires, dont l'importance pour la santé publique est reconnue par les organisations internationales. Les bilans alimentaires constituent un outil stratégique pour la surveillance nutritionnelle, permettant de soutenir la définition, le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Leur intégration systématique avec d'autres sources de données est essentielle pour promouvoir des systèmes alimentaires plus sains, durables et équitables.

**Mots-clés :** bilans alimentaires; consommation alimentaire; transition nutritionnelle; politique alimentaire; regime mediterraneen; sante publique; systemes alimentaires; durabilite.

## Resumen

La evolución de los patrones alimentarios en Portugal en las últimas décadas evidencia un proceso continuo de transición nutricional, caracterizado por el alejamiento progresivo del patrón mediterráneo y el aumento de la disponibilidad de alimentos de origen animal, azúcares y grasas. La monitorización de estas dinámicas se ha basado en la complementariedad entre encuestas alimentarias e indicadores indirectos, como los balances alimentarios, cuya relevancia para la salud pública ha sido destacada por organismos internacionales. Los balances alimentarios constituyen una herramienta estratégica para la vigilancia alimentaria y nutricional, permitiendo apoyar la definición, monitorización y evaluación de políticas públicas. Su integración sistemática con otras fuentes de datos es esencial para promover sistemas alimentarios más saludables, sostenibles y equitativos.

**Palabras clave:** balances alimentarios; consumo alimentario; transición nutricional; política alimentaria; dieta mediterránea; salud pública; sistemas alimentarios; sostenibilidad.

## 1. INTRODUÇÃO

A alimentação constitui um dos determinantes mais relevantes da saúde das populações, assumindo-se simultaneamente como fator central na prevenção das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), na promoção do bem-estar e na sustentabilidade dos sistemas alimentares.

Nas últimas décadas, a crescente complexidade dos sistemas alimentares, marcada pela globalização, urbanização e transformação dos padrões de consumo, tem posto desafios significativos à monitorização alimentar e à definição de políticas públicas eficazes.

Nesse contexto, a necessidade de dispor de instrumentos robustos, comparáveis e sistemáticos de análise alimentar tornou-se particularmente evidente. Dessa forma,

a compreensão da evolução dos padrões alimentares exige abordagens integradas que permitam captar não apenas o consumo individual, mas também as dinâmicas estruturais da oferta alimentar.

É nesse enquadramento que as Balanças Alimentares (BA) emergem como uma ferramenta estratégica de saúde pública, permitindo analisar a disponibilidade alimentar em nível nacional e identificar tendências de longo prazo com impacto direto na saúde e na sustentabilidade.

### **Balanças alimentares como instrumento estratégico de saúde pública: enquadramento conceptual e relevância política**

A evidência acumulada demonstra que Portugal tem vivido, nas últimas décadas, um processo consistente de transição nutricional, caracterizado por um afastamento progressivo do padrão mediterrânico e pela crescente predominância de alimentos de origem animal, gorduras e açúcares, em detrimento de alimentos de base vegetal <sup>1,2</sup>. Esse processo enquadra-se no modelo conceptual da transição nutricional descrito por Popkin, que associa as mudanças alimentares a transformações econômicas, sociais e demográficas, conduzindo a um aumento da prevalência de doenças crônicas associadas à alimentação <sup>3</sup>.

Em Portugal, a análise integrada das principais fontes de informação, nomeadamente os Inquéritos Alimentares (IA) e as BA, evidencia uma alimentação progressivamente mais energética, mais processada e menos alinhada com as recomendações de saúde pública. Os dados mais recentes apontam para uma disponibilidade energética elevada, frequentemente acima das necessidades fisiológicas médias, bem como para um padrão alimentar marcado pelo consumo excessivo de produtos de origem animal e pela ingestão insuficiente de hortofrutícolas e leguminosas <sup>4</sup>.

Nesse cenário, as BA assumem um papel particularmente relevante. Enquanto instrumento estatístico de natureza macroeconómica, permitem estimar a disponibilidade alimentar *per capita*, integrando dados de produção, importação, exportação e utilização dos alimentos ao longo da cadeia alimentar <sup>5</sup>. Embora não traduzam diretamente o consumo efetivo, constituem um indicador robusto das tendências estruturais da alimentação, possibilitando análises longitudinais e comparações internacionais <sup>6</sup>.

A sua relevância ultrapassa o domínio descritivo, assumindo um papel estratégico no apoio à decisão em políticas públicas. As BA permitem monitorizar a evolução dos sistemas alimentares, avaliar o impacto de medidas políticas, como a fiscalidade alimentar ou a regulação da composição nutricional, e antecipar tendências com implicações para a saúde pública e para a sustentabilidade ambiental <sup>7</sup>.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) têm sublinhado a importância da utilização combinada de diferentes fontes de informação alimentar, recomendando a triangulação entre dados de disponibilidade, consumo e estado nutricional para uma avaliação mais abrangente das realidades alimentares <sup>5,8</sup>. Nesse contexto, as BA destacam-se como uma ferramenta essencial para complementar os dados provenientes de IA, particularmente em países onde a recolha sistemática de dados individuais é limitada.

No caso português, a realização do Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF) 2015–2016 <sup>4</sup> (o segundo inquérito alimentar nacional realizado em Portugal e o último até ao momento) representou um avanço significativo na caracterização do consumo alimentar individual. No entanto, a análise de tendências de longo prazo continua a depender, em grande medida, dos dados de disponibilidade alimentar, que permitem contextualizar a evolução nacional em um quadro histórico e comparativo.

A importância das BA torna-se ainda mais evidente em um contexto marcado por desafios globais, como as alterações climáticas, a insegurança alimentar e as desigualdades em saúde. Os sistemas alimentares contemporâneos são simultaneamente responsáveis por uma parte significativa da carga global de doença e por um elevado impacto ambiental, exigindo abordagens integradas que articulem saúde, ambiente e desenvolvimento económico <sup>9</sup>.

Nesse sentido, a análise da disponibilidade alimentar não é apenas um exercício estatístico, mas, sobretudo, uma ferramenta de governação. Permite identificar desalinhamentos entre a oferta alimentar e as recomendações nutricionais, evidenciar desigualdades estruturais e apoiar a definição de estratégias de intervenção mais eficazes. A evidência proveniente das BA pode, assim, contribuir para o desenvolvimento de políticas alimentares mais coerentes, sustentadas e alinhadas com os princípios da abordagem “Saúde em Todas as Políticas”.

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre o papel das BA como instrumento estratégico de saúde pública, utilizando como base a análise da evolução da disponibilidade alimentar em Portugal nas últimas décadas. Partindo da evidência disponível, pretende-se evidenciar o contributo dessas ferramentas para a compreensão da transição nutricional, bem como para o apoio à decisão em políticas alimentares orientadas para a promoção da saúde e da sustentabilidade.

Ao longo do texto, serão abordadas as principais fontes de informação sobre consumo alimentar, a evolução da disponibilidade alimentar no novo milênio, as implicações das mudanças alimentares e, por fim, o papel das BA na definição de políticas públicas. Esta abordagem integrada procura reforçar a relevância das BA enquanto instrumento

estruturante para a monitorização alimentar e para a construção de sistemas alimentares mais saudáveis, equitativos e sustentáveis.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### **Fontes de informação e metodologias sobre consumos alimentares**

A monitorização do consumo alimentar das populações constitui um elemento central para a definição, implementação e avaliação de políticas públicas de alimentação e nutrição. Contudo, a complexidade inerente aos comportamentos alimentares e aos sistemas alimentares exige a utilização de diferentes fontes de informação, que permitam captar, de forma complementar, tanto a ingestão alimentar individual como a disponibilidade alimentar em nível populacional.

Nesse contexto, a análise do consumo alimentar assenta, tradicionalmente, em três grandes pilares metodológicos: i) os IA; ii) os Inquéritos aos Orçamentos Familiares (IOF); e iii) as BA. Cada uma dessas abordagens apresenta vantagens e limitações específicas, sendo a sua utilização combinada recomendada por organismos internacionais como a OMS e a FAO, de forma a garantir uma leitura mais robusta e abrangente da realidade alimentar <sup>5,8</sup>.

Os IA constituem o método mais robusto para avaliar o consumo alimentar real, permitindo caracterizar a ingestão energética e nutricional, identificar padrões alimentares e analisar a sua adequação às recomendações nutricionais. Esses inquéritos baseiam-se, geralmente, em recordatórios de 24 horas, diários alimentares ou questionários de frequência alimentar, possibilitando uma análise detalhada ao nível individual e a identificação de desigualdades sociodemográficas no consumo alimentar <sup>4</sup>.

Em Portugal, o IAN-AF 2015–2016 representou um marco fundamental na caracterização do consumo alimentar, ao avaliar mais de 5.800 indivíduos e permitir uma análise detalhada dos padrões alimentares por grupos etários e contextos sociais. Os resultados desse inquérito evidenciaram um afastamento significativo diante do padrão mediterrânico, com ingestão insuficiente de hortofrutícolas e leguminosas, consumo elevado de produtos ultraprocessados e uma distribuição desequilibrada de macronutrientes <sup>4</sup>.

Apesar da sua relevância, os IA apresentam limitações importantes, nomeadamente o elevado custo, a complexidade logística e a dificuldade em assegurar a sua realização com periodicidade regular. Tais limitações dificultam a monitorização contínua das tendências alimentares, particularmente em contextos nos quais os recursos são limitados.

Os IOF constituem uma fonte complementar de informação, permitindo inferir a disponibilidade alimentar a partir dos padrões de despesa das famílias <sup>10</sup>. Embora não permitam avaliar diretamente o consumo individual, fornecem dados relevantes sobre acessibilidade econômica aos alimentos e desigualdades socioeconômicas, contribuindo para uma melhor compreensão dos determinantes do consumo alimentar <sup>11</sup>.

Por sua vez, as BA assumem-se como um instrumento essencial para a análise da disponibilidade alimentar a nível nacional. Baseadas na contabilização da produção, importações, exportações, variações de stocks e utilizações não alimentares, as BA permitem estimar a quantidade de alimentos disponível para consumo humano, expressa em termos de energia (kcal/capita/dia) e quantidade (g/capita/dia) <sup>5</sup>.

Ainda que não representem o consumo real - haja vista não considerarem o desperdício alimentar em nível doméstico nem as diferenças individuais de ingestão -, as BA constituem um indicador robusto das tendências estruturais da alimentação, sendo frequentemente utilizadas para análises de longo prazo e comparações internacionais<sup>4</sup>. Por esse motivo, são frequentemente designadas como indicadores de “consumo alimentar aparente”.

A relevância das BA reside, sobretudo, na sua capacidade de fornecer uma visão longitudinal e sistêmica da alimentação. Ao contrário dos IA, que captam o consumo em um momento específico, as BA permitem analisar a evolução da disponibilidade alimentar ao longo de décadas, evidenciando mudanças estruturais nos sistemas alimentares e nos padrões de consumo. Essa característica é particularmente importante para a compreensão da transição nutricional e para a avaliação do impacto de fatores macroeconômicos, como crises econômicas, globalização dos mercados alimentares e políticas públicas.

No caso português, a análise combinada das BA e dos IA tem permitido identificar tendências consistentes, principalmente o aumento da disponibilidade energética, a crescente predominância de alimentos de origem animal e a redução do consumo relativo de alimentos de base vegetal. Essa abordagem integrada evidencia a importância da triangulação de dados para uma compreensão mais completa da realidade alimentar, permitindo ultrapassar as limitações inerentes a cada método.

A utilização combinada dessas fontes de informação assume, assim, uma relevância estratégica no contexto das políticas públicas. As BA permitem monitorizar tendências estruturais e avaliar o impacto de políticas em nível macro, enquanto os IA possibilitam identificar grupos vulneráveis, padrões de consumo e determinantes comportamentais. Os IOF, por sua vez, contribuem para a análise das dimensões econômicas e sociais do acesso à alimentação.

Essa complementaridade é particularmente relevante no âmbito da abordagem “Saúde em Todas as Políticas”, que reconhece a necessidade de integrar a saúde em diferentes setores, incluindo a agricultura, a economia, a educação e o ambiente. A disponibilidade de dados robustos e integrados sobre consumo alimentar é fundamental para apoiar decisões políticas informadas, promover a equidade em saúde e orientar intervenções eficazes.

Apesar dos avanços registados, persistem desafios significativos na monitorização alimentar em Portugal. A ausência de recolhas sistemáticas e regulares de dados de consumo alimentar limita a capacidade de acompanhar a evolução dos padrões alimentares e de avaliar o impacto das políticas implementadas. Nesse contexto, as BA assumem um papel ainda mais relevante, constituindo uma das poucas fontes de informação contínua e comparável ao longo do tempo.

Adicionalmente, a crescente complexidade dos sistemas alimentares e a emergência de novos desafios, como a sustentabilidade ambiental, a segurança alimentar e as desigualdades sociais, exigem a integração de novos indicadores e abordagens metodológicas. A análise da disponibilidade alimentar deve, assim, ser complementada com indicadores de qualidade nutricional, impacto ambiental e acessibilidade econômica, permitindo uma avaliação mais holística dos sistemas alimentares.

Nesse sentido, as BA podem desempenhar um papel central na articulação entre saúde pública e sustentabilidade, permitindo avaliar não apenas a quantidade de alimentos disponíveis, mas também a sua composição e os seus impactos. A integração dessas análises com dados de consumo e de saúde pode contribuir para o desenvolvimento de políticas alimentares mais coerentes e eficazes.

Em síntese, a monitorização do consumo alimentar requer uma abordagem integrada e multidimensional, que combine diferentes fontes de informação e metodologias. As BA destacam-se como uma ferramenta estratégica nesse processo, permitindo compreender tendências de longo prazo, apoiar a tomada de decisão e contribuir para a construção de sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e equitativos.

## **A disponibilidade alimentar no novo milênio em Portugal**

A análise da disponibilidade alimentar pode constituir um instrumento fundamental para compreender a evolução estrutural do sistema alimentar português no início do século XXI. Enquanto indicador derivado das BA, a disponibilidade alimentar permite não apenas quantificar a oferta alimentar *per capita*, mas também identificar tendências de longo prazo, padrões de substituição entre grupos alimentares e a influência de fatores macroeconômicos e políticos na alimentação das populações.

Nesse panorama, ao analisar a disponibilidade alimentar no período compreendido entre 2002 e 2022, os dados nacionais evidenciam que a alimentação em Portugal se manteve, ao longo das últimas duas décadas, marcada por níveis elevados de disponibilidade energética, com oscilações associadas a fatores conjunturais, nomeadamente crises econômicas e alterações nos sistemas de produção e distribuição alimentar. Entre 2002 e 2022, a disponibilidade energética variou, aproximadamente, de 3.400 a 3.500 kcal/pessoa/dia, valores que, de forma consistente, excedem as necessidades energéticas médias da população, configurando um padrão estrutural de excesso alimentar.

A análise temporal revela quatro fases distintas. Um primeiro período de relativa estabilidade (2002–2006), seguido de um declínio progressivo até cerca de 2017, coincidente com o impacto da crise econômica, e uma fase subsequente de recuperação até 2022. Essa evolução demonstra a sensibilidade da disponibilidade alimentar às dinâmicas econômicas, evidenciando o papel dos contextos macroeconômicos na configuração dos sistemas alimentares nacionais.

Para além da evolução global da energia disponível, a análise por grupos alimentares permite identificar transformações estruturais mais profundas. Os cereais, derivados e tubérculos mantiveram-se como a principal fonte de energia ao longo de todo o período, embora com uma tendência ligeira de decréscimo. Tal redução relativa confirma a trajetória já identificada em períodos anteriores, refletindo uma mudança gradual na estrutura da dieta portuguesa, caracterizada pela diminuição do peso dos alimentos de base tradicional.

Em contraste, os produtos de origem animal, particularmente o grupo da carne, do pescado e dos ovos, consolidaram-se como o segundo maior contributo energético, evidenciando uma tendência de aumento ao longo do período. Essa evolução traduz a continuidade do processo de ocidentalização alimentar, associado ao aumento do consumo de proteína animal e ao afastamento do padrão mediterrânico. A estabilidade em níveis elevados desse grupo sugere não apenas alterações nas preferências alimentares, mas também mudanças estruturais na produção, distribuição e acessibilidade desses alimentos.

Os laticínios apresentaram igualmente uma trajetória de crescimento, sobretudo a partir da segunda metade do período em análise, reforçando o aumento global do contributo dos produtos de origem animal na dieta portuguesa. Paralelamente, os açúcares e adoçantes, embora ainda com contributos energéticos significativos, evidenciaram uma tendência de redução, particularmente na última década, o que poderá refletir o impacto de medidas de política pública, nomeadamente em nível da fiscalidade alimentar e da reformulação de produtos.

Por outro lado, os grupos alimentares associados a padrões alimentares mais saudáveis e sustentáveis, sobretudo hortícolas, fruta, leguminosas e frutos oleaginosos, mantiveram, em geral, contributos energéticos modestos. Apesar de se observar uma evolução positiva no caso da fruta e, mais recentemente, dos frutos oleaginosos, os níveis de disponibilidade desses alimentos continuam aquém do desejável, particularmente quando analisados à luz das recomendações nutricionais e dos princípios da dieta mediterrânica.

A situação das leguminosas é especificamente relevante. Apesar do seu reconhecido valor nutricional e ambiental, esse grupo manteve níveis de disponibilidade persistentemente baixos ao longo de todo o período, refletindo um dos principais desvios em face do padrão alimentar tradicional. Essa tendência evidencia não apenas uma alteração dos hábitos alimentares, mas também fragilidades estruturais no sistema alimentar, incluindo a produção, a distribuição e a valorização cultural desses alimentos.

A análise da disponibilidade alimentar em termos físicos (g/pessoa/dia) reforça tais conclusões, evidenciando a centralidade dos cereais e dos produtos de origem animal, bem como a variabilidade mais acentuada dos grupos de base vegetal. A estabilidade observada em alguns grupos, como carne, cereais e gorduras, contrasta com a elevada variabilidade de outros, como hortícolas, frutas e frutos oleaginosos, sugerindo diferentes graus de maturidade e resiliência dentro do sistema alimentar.

A utilização de técnicas estatísticas, como regressões lineares, médias móveis e correlações de Pearson, permite aprofundar a compreensão dessas dinâmicas. A identificação de correlações negativas entre determinados grupos alimentares, como cereais e produtos de origem animal, sugere a existência de padrões de substituição ao longo do tempo, o que reflete mudanças nas preferências alimentares e na estrutura da oferta alimentar. Por outro lado, as correlações positivas entre grupos como frutas, laticínios e frutos oleaginosos indicam tendências de evolução conjunta, possivelmente associadas a padrões alimentares emergentes.

Essas análises demonstram o potencial das BA não apenas como instrumento descritivo, mas também como ferramenta analítica capaz de identificar relações estruturais no sistema alimentar. A sua utilização permite ultrapassar uma visão fragmentada da alimentação, oferecendo uma perspectiva integrada sobre a evolução dos diferentes grupos alimentares e as suas interações.

A leitura dos dados mais recentes, incluindo o quinquênio 2020-2024, reforça a continuidade das tendências observadas. A manutenção de níveis elevados de disponibilidade energética, o predomínio dos produtos de origem animal e a persistência de níveis reduzidos de hortícolas e leguminosas confirmam a ausência de alterações estruturais profundas no sistema alimentar português. Embora se observem sinais positivos,

como a redução dos açúcares adicionados e o aumento da disponibilidade de frutas e frutos oleaginosos, essas mudanças ainda são insuficientes para inverter a trajetória de ocidentalização alimentar.

Do ponto de vista da saúde pública, esses resultados são consistentes com a manutenção de um padrão alimentar associado ao denominado “padrão das doenças degenerativas”, caracterizado por elevada ingestão de gorduras e açúcares e baixa ingestão de alimentos de base vegetal. Esse padrão está associado a uma elevada prevalência de DCNT, incluindo obesidade, diabetes tipo 2 e doenças cardiovasculares, constituindo um dos principais desafios para os sistemas de saúde.

Para além das implicações em saúde, a análise da disponibilidade alimentar revela também desafios significativos em termos de sustentabilidade. A predominância de produtos de origem animal, associada a níveis reduzidos de consumo de alimentos de base vegetal, está relacionada com maiores impactos ambientais, nomeadamente em nível das emissões de gases do efeito estufa, utilização de recursos hídricos e ocupação do solo.

Nesse contexto, as BA assumem um papel particularmente relevante na identificação de desalinhamentos entre a oferta alimentar e os objetivos de saúde pública e sustentabilidade. A sua capacidade de monitorizar tendências de longo prazo permite identificar áreas prioritárias de intervenção, apoiar a definição de metas e avaliar o impacto de políticas públicas.

A análise da disponibilidade alimentar em Portugal no novo milênio evidencia, assim, um padrão de continuidade estrutural, marcado por níveis elevados de energia disponível, predominância de alimentos de origem animal e insuficiente presença de alimentos de base vegetal. Tal diagnóstico reforça a necessidade de uma reorientação do sistema alimentar, sustentada por políticas públicas integradas que promovam uma alimentação mais saudável, sustentável e alinhada com o padrão mediterrânico.

Mais do que um instrumento de análise retrospectiva, as BA configuram-se como uma ferramenta estratégica para antecipar tendências e apoiar a transformação dos sistemas alimentares. A sua integração no processo de decisão política constitui, assim, um elemento fundamental para a construção de respostas eficazes aos desafios atuais e futuros da alimentação.

## **Implicações das mudanças alimentares**

A evolução da disponibilidade alimentar em Portugal nas últimas décadas, analisada por meio das BA, revela transformações que ultrapassam a dimensão quantitativa da oferta alimentar, refletindo alterações estruturais com implicações diretas na saúde pública, na sustentabilidade ambiental e na organização dos sistemas alimentares.

Do ponto de vista da saúde, o padrão alimentar evidenciado, caracterizado por elevada disponibilidade energética, predominância de produtos de origem animal e consumo insuficiente de alimentos de base vegetal, está fortemente associado ao aumento da carga de DCNT. A evidência científica demonstra que padrões alimentares ricos em gorduras saturadas, açúcares e alimentos ultraprocessados contribuem significativamente para o desenvolvimento de obesidade, diabetes tipo 2, doenças cardiovasculares e alguns tipos de cancro <sup>12</sup>.

Os dados nacionais confirmam essa realidade, evidenciando uma elevada prevalência de excesso de peso e obesidade, bem como um afastamento consistente diante das recomendações nutricionais internacionais. A persistência de níveis reduzidos de consumo de hortofrutícolas e leguminosas, associada ao elevado consumo de produtos de origem animal e alimentos processados, configura um padrão alimentar que reforça o risco de DCNT e contribui para o aumento da carga de doença no país.

Esse cenário enquadra-se no denominado “padrão das doenças degenerativas”, descrito no âmbito da transição nutricional, no qual a melhoria das condições socioeconômicas e o aumento da disponibilidade alimentar conduzem a mudanças nos padrões alimentares e a um aumento da prevalência de doenças crônicas <sup>13</sup>. A análise das BA em Portugal confirma a inserção do país nesse padrão e evidencia a persistência de fatores de risco alimentares estruturais <sup>1,2</sup>.

Para além da dimensão da saúde, as mudanças alimentares observadas apresentam implicações relevantes em nível da sustentabilidade ambiental. Os sistemas alimentares são responsáveis por uma parte significativa das emissões globais de gases do efeito estufa, do consumo de água e da utilização do solo, sendo particularmente impactantes quando baseados em elevados níveis de produção e consumo de produtos de origem animal <sup>9</sup>.

A análise da disponibilidade alimentar em Portugal revela uma estrutura alimentar que, em grande medida, reproduz esse modelo, com forte predominância de produtos de origem animal e contributos reduzidos de alimentos de base vegetal. Estudos nacionais demonstram que padrões alimentares mais próximos do modelo mediterrânico, com maior consumo de hortofrutícolas, leguminosas e azeite, apresentam impactos ambientais significativamente inferiores, reforçando a necessidade de reorientação dos sistemas alimentares <sup>14,15</sup>.

A convergência entre saúde e sustentabilidade constitui, atualmente, um dos principais desafios das políticas alimentares. A evidência internacional sugere que a adoção de padrões alimentares predominantemente de base vegetal pode contribuir simultaneamente para a redução da mortalidade associada a fatores alimentares e para a dimi-

nuição do impacto ambiental dos sistemas alimentares<sup>9</sup>. Nesse contexto, a promoção da dieta mediterrânica assume particular relevância por ser reconhecida como um modelo alimentar que integra benefícios nutricionais, culturais e ambientais.

Outro aspeto crítico associado às mudanças alimentares prende-se com o desperdício alimentar. Ao longo da cadeia alimentar, desde a produção até o consumo, registam-se perdas significativas de alimentos, com impactos económicos, sociais e ambientais relevantes. A redução do desperdício alimentar constitui, assim, uma prioridade estratégica, alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), nomeadamente a meta 12.3, que visa reduzir em metade o desperdício alimentar *per capita* até 2030.

No contexto nacional, a análise da disponibilidade alimentar evidencia a existência de uma oferta alimentar elevada, que não se traduz necessariamente em consumo efetivo, reforçando a necessidade de considerar o desperdício alimentar na interpretação dos dados das BA. A implementação de estratégias de redução do desperdício, incluindo campanhas de sensibilização, melhoria da gestão de stocks e redistribuição de excedentes, constitui uma componente essencial das políticas alimentares sustentáveis.

As mudanças alimentares observadas têm também implicações no âmbito das desigualdades sociais em saúde. A alimentação não é apenas determinada pela disponibilidade de alimentos, mas também por fatores económicos, sociais e culturais que condicionam o acesso a uma alimentação saudável. A evidência sugere que grupos socioeconomicamente mais vulneráveis apresentam maior probabilidade de adotar padrões alimentares menos saudáveis, contribuindo para a perpetuação de desigualdades em saúde.

Nesse contexto, as políticas alimentares devem integrar uma abordagem equitativa, promovendo o acesso universal a alimentos saudáveis e sustentáveis. A utilização de instrumentos como as BA permite identificar desigualdades estruturais na disponibilidade alimentar e apoiar a definição de medidas que promovam maior equidade.

A análise das BA revela ainda o impacto das políticas públicas nos padrões alimentares. A redução observada na disponibilidade de açúcares adicionados, por exemplo, pode estar associada à implementação de medidas fiscais, como a taxa sobre bebidas açucaradas, que demonstrou eficácia na redução do consumo desses produtos<sup>16,17</sup>. Esse exemplo ilustra o potencial das políticas públicas para influenciar a disponibilidade e o consumo alimentar, contribuindo para a melhoria dos padrões alimentares.

No entanto, a persistência de padrões alimentares desequilibrados indica que as medidas implementadas, embora relevantes, não têm sido suficientes para promover alterações estruturais significativas. Avaliações como o Food-EPI Portugal evidenciam que, apesar de progressos em áreas como a reformulação de produtos e a fiscalidade, persistem lacunas importantes, nomeadamente em nível da regulação do *marketing* alimentar,

da monitorização contínua e da integração da alimentação nas políticas públicas <sup>18</sup>.

A leitura integrada das implicações das mudanças alimentares reforça a necessidade de uma abordagem sistêmica, que articule diferentes setores e níveis de governação. A alimentação deve ser entendida como um eixo transversal das políticas públicas, integrando dimensões de saúde, ambiente, economia e coesão social.

Nesse sentido, as BA assumem um papel estratégico, permitindo monitorizar a evolução dos sistemas alimentares, identificar áreas prioritárias de intervenção e avaliar o impacto das políticas implementadas. A sua utilização sistemática pode contribuir para o desenvolvimento de políticas alimentares mais coerentes, baseadas em evidências e alinhadas com os objetivos de saúde pública e sustentabilidade.

Em síntese, as mudanças alimentares observadas em Portugal refletem um conjunto de desafios complexos e interligados, que exigem respostas integradas e sustentadas. A promoção de padrões alimentares mais saudáveis e sustentáveis, a redução das desigualdades em saúde e a mitigação dos impactos ambientais constituem prioridades estratégicas que devem orientar as políticas alimentares nas próximas décadas.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

#### **Balanças alimentares como suporte à decisão em políticas alimentares**

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que as BA não devem ser entendidas apenas como um instrumento estatístico de descrição da disponibilidade alimentar, mas, sobretudo, como uma ferramenta estratégica para a governação dos sistemas alimentares. Em um contexto marcado por desafios complexos, como a elevada carga de doenças crônicas, a pressão ambiental dos sistemas alimentares e as desigualdades em saúde, a necessidade de informação robusta, comparável e contínua torna-se determinante para apoiar decisões políticas eficazes.

As BA oferecem uma vantagem única nesse domínio: a capacidade de fornecer uma leitura longitudinal da evolução alimentar, permitindo identificar tendências estruturais, rupturas e continuidades ao longo do tempo. Essa característica é particularmente relevante para a formulação de políticas públicas, uma vez que possibilita antecipar cenários, avaliar o impacto de medidas implementadas e ajustar estratégias de intervenção com base em evidência.

No caso português, a análise da disponibilidade alimentar ao longo das últimas décadas evidencia a persistência de um padrão alimentar caracterizado por elevada disponibilidade energética, predominância de produtos de origem animal e insuficiente

contributo de alimentos de base vegetal. Esse diagnóstico, consistente ao longo do tempo, reforça a importância de integrar os dados das BA no processo de decisão política, permitindo fundamentar a necessidade de reorientação dos sistemas alimentares.

A utilização das BA como instrumento de apoio à decisão deve ser enquadrada em uma lógica de governação integrada, alinhada com o princípio da “Saúde em Todas as Políticas”. A alimentação cruza-se com múltiplos setores, saúde, agricultura, ambiente, educação e economia, exigindo abordagens multissetoriais e coordenadas. Nesse contexto, as BA podem funcionar como um elemento agregador, fornecendo uma base comum de evidências que sustente a articulação entre diferentes áreas de intervenção.

Uma das principais aplicações das BA no apoio à decisão prende-se à definição de prioridades políticas. A identificação de desequilíbrios estruturais na disponibilidade alimentar, como o déficit persistente de leguminosas ou o excesso de produtos de origem animal, permite orientar políticas de incentivo à produção, à distribuição e ao consumo de determinados grupos alimentares. Essas evidências podem suportar medidas como subsídios à produção agrícola sustentável, programas de promoção de dietas saudáveis ou estratégias de reformulação alimentar.

Adicionalmente, as BA permitem monitorizar o impacto de políticas públicas ao longo do tempo. A redução da disponibilidade de açúcares adicionados observada nas últimas décadas, por exemplo, pode ser interpretada à luz da implementação de medidas fiscais e regulatórias, evidenciando o potencial dessas políticas para influenciar o sistema alimentar. A monitorização contínua desses indicadores é essencial para avaliar a eficácia das intervenções e introduzir ajustamentos sempre que necessário.

Outro contributo relevante das BA reside na sua capacidade de apoiar a avaliação da coerência das políticas alimentares com os objetivos de saúde pública e sustentabilidade. A comparação entre a estrutura da disponibilidade alimentar e as recomendações nutricionais permite identificar desalinhamentos e áreas críticas de intervenção. No caso português, a persistência de um padrão alimentar afastado do modelo mediterrânico evidencia a necessidade de reforçar políticas que promovam o consumo de alimentos de base vegetal e a redução do consumo de produtos de origem animal.

A integração das BA no processo de decisão política deve, contudo, ser acompanhada pela sua articulação com outras fontes de informação, nomeadamente os IA e os indicadores de estado nutricional. Essa abordagem integrada permite ultrapassar as limitações inerentes a cada instrumento e construir uma visão mais completa da realidade alimentar. A triangulação de dados constitui, assim, um elemento central para o desenvolvimento de políticas baseadas em evidência.

No plano estratégico, as BA podem desempenhar um papel fundamental na operacionalização de agendas internacionais, como os ODS e as recomendações da OMS e da FAO. A monitorização da disponibilidade alimentar permite avaliar progressos em áreas como a segurança alimentar, a nutrição adequada e a sustentabilidade dos sistemas alimentares, contribuindo para o alinhamento das políticas nacionais com compromissos internacionais.

Em nível local, as BA podem igualmente assumir um papel relevante, especialmente no apoio à definição de políticas municipais de alimentação e saúde. A adaptação da informação proveniente das BA a contextos territoriais específicos pode contribuir para a implementação de intervenções mais ajustadas às realidades locais, promovendo ambientes alimentares mais saudáveis e sustentáveis. Nesse sentido, a articulação entre níveis de governação, nacional, regional e local, é essencial para maximizar o impacto das políticas alimentares.

Apesar do seu potencial, a utilização das BA no apoio à decisão política enfrenta alguns desafios. A sua natureza agregada limita a capacidade de captar desigualdades intrapopulacionais e comportamentos individuais, exigindo a sua complementaridade com outras fontes de dados. Para além disso, a interpretação dos dados deve considerar fatores como o desperdício alimentar e as perdas ao longo da cadeia, de forma a evitar sobrestimações do consumo efetivo.

Não obstante essas limitações, o valor estratégico das BA é inegável. Em um contexto de crescente necessidade de decisões informadas e baseadas em evidência, as BA constituem uma ferramenta essencial para apoiar a governação dos sistemas alimentares. A sua utilização sistemática pode contribuir para a construção de políticas mais eficazes, coerentes e sustentáveis, alinhadas com os desafios contemporâneos da saúde pública.

Em síntese, as BA configuram-se como um instrumento estruturante para a monitorização e análise dos sistemas alimentares, permitindo transformar dados em conhecimento e conhecimento em ação política. A sua integração nos processos de decisão constitui um passo fundamental para promover sistemas alimentares que garantam não apenas a disponibilidade de alimentos, mas também a sua qualidade nutricional, sustentabilidade ambiental e equidade social.

O futuro das políticas alimentares dependerá, em larga medida, da capacidade de integrar diferentes fontes de informação, mobilizar evidências científicas e promover uma governação articulada e orientada para resultados. Nesse percurso, as BA assumem-se como uma ferramenta indispensável, contribuindo para a construção de sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e resilientes.

## Referências

1. Bento A, Gonçalves C, Cordeiro T, Vaz de Almeida MD. Portugal nutritional transition during the last 4 decades: 1974-2011. *Porto Biomed J.* 2018;3(3):e25.
2. Bento A, Gonçalves C, Cordeiro T, Vaz de Almeida MD. Portugal segue a tendência global – uma análise da evolução das disponibilidades alimentares e nutricionais e do Produto Interno Bruto ao longo de quatro décadas. *Acta Portuguesa de Nutrição.* 2019(16):10-16.
3. Popkin BM. The Nutrition Transition: an Overview of World Patterns of Change. *Nutrition Reviews.* 2004;62(suppl\_2):S140-S143.
4. Lopes C, Torres D, Oliveira A, et al. Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, IAN-AF 2015-2016: *Relatório Metodológico.* Porto: Universidade do Porto;2017.
5. FAO. *Food balance sheets 2010–2022 – Global, regional and country trends.* FAOSTAT Analytical Brief Series. Rome2024.
6. Serra-Majem L, MacLean D, Ribas L, et al. Comparative analysis of nutrition data from national, household, and individual levels: results from a WHO-CINDI collaborative project in Canada, Finland, Poland, and Spain. *J Epidemiol Community Health.* 2003;57(1):74-80.
7. WHO. *Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation: Diet, Nutrition And The Prevention Of Chronic Diseases.* Geneve2003. 916.
8. WHO. *Global Nutrition Monitoring Framework: operational guidance for tracking progress in meeting targets for 2025.* Geneva: World Health Organization;2017.
9. Willett W, Rockström J, Loken B, et al. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *Lancet.* 2019;393(10170):447-492.
10. INE. *Orçamentos Familiares - Inquérito às Despesas das Famílias - 2022 / 2023.* Lisboa: Instituto Nacional de Estatística;2024.
11. Elmadfa I, Meyer A, Nowak V, et al. European Nutrition and Health Report 2009. *Ann Nutr Metab.* 2009;55 Suppl 2:1-40.
12. Afshin A, Sur PJ, Fay KA, et al. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990 2013;2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet.* 2019;393(10184):1958-1972.
13. Popkin BM. Global nutrition dynamics: the world is shifting rapidly toward a diet linked with noncommunicable diseases. *Am J Clin Nutr.* 2006;84(2):289-298.

14. Bôto JM, Neto B, Miguéis V, Rocha A. Development of the Dietary Pattern Sustainability Index (DIPASI): A novel multidimensional approach for assessing the sustainability of an individual's diet. *Sustainable Production and Consumption*. 2024;50:139-154.
15. Mesquita MP. *A pegada de carbono das refeições habituais omnívoras em Portugal*, ISCTE-IUL; 2021.
16. Goiana-da-Silva F, Cruz ESD, Gregório MJ, Miraldo M, Darzi A, Araújo F. The future of the sweetened beverages tax in Portugal. *Lancet Public Health*. 2018;3(12):e562.
17. Goiana-da-Silva F, Nunes AM, Miraldo M, Bento A, Breda J, Araújo FF. Using Pricing Policies to Promote Public Health: The Sugar Sweetened Beverages Taxation Experience in Portugal. *Acta Médica Portuguesa*. 2018;31(4):191-195.
18. Gregório MJ, Salvador C, Bica M, Graça P, Arriaga M. The healthy food environment policy index (Food-EPI): relatório de resultados para Portugal. 2022.

---

# TIMOR-LESTE: DEPENDÊNCIA PETROLÍFERA, FRAGILIDADE PÓS-CONFLITO E DESAFIOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR EM UM PEQUENO ESTADO LUSÓFONO ASIÁTICO

---

*Timor-Leste: Oil dependency, post-conflict fragility, and food security challenges in a small Portuguese-speaking Asian state.*

*Timor-Leste : Dépendance au pétrole, fragilité post-conflit et défis en matière de sécurité alimentaire dans un petit État asiatique lusophone.*

*Timor Oriental: Dependencia del petróleo, fragilidad posterior al conflicto y desafíos para la seguridad alimentaria en un pequeño estado asiático de habla portuguesa.*

**Paulo Ferrinho\***

**Fernando Passos Cupertino de Barros\*\***

---

\*.Global Health and Tropical Medicine (GHTM); Associate Laboratory in Translation and Innovation Towards Global Health (LA-REAL). Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT), Universidade NOVA de Lisboa. Rua da Junqueira 100, 1349-008 Lisboa, Portugal. [pferrinho@ihmt.unl.pt](mailto:pferrinho@ihmt.unl.pt)

\*\*Faculdade de Medicina, Universidade Federal de Goiás (Brasil). Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Brasil). Rua 7, 201, apto 202, Setor Oeste, Goiânia/GO. [fernando\\_cupertino@ufg.br](mailto:fernando_cupertino@ufg.br)

## Resumo

**Introdução:** Timor-Leste constitui um caso paradigmático de pequeno estado insular no Sudeste Asiático que enfrenta uma crise multidimensional de segurança alimentar. Essa crise resulta da interação complexa entre dependência extrema de recursos petrolíferos, fragilidade institucional herdada da ocupação indonésia, vulnerabilidades estruturais típicas de pequenos estados insulares em desenvolvimento e baixa produtividade agrícola. Com uma população aproximada de 1,3 milhão de habitantes, os indicadores socioeconômicos revelam persistentes desafios: 16% da população empregada permanece abaixo do limiar de pobreza de US\$ 2,15 PPP por dia, enquanto a mortalidade infantil atinge 50 por mil nascimentos. Historicamente, o petróleo e o gás natural contribuíram com 76,4% do PIB e com mais de 93% das receitas governamentais, mas o esgotamento progressivo desses campos coloca pressão urgente sobre a diversificação econômica.

**Objetivo e Metodologia:** Este estudo analisa a complexa interação entre dependência petrolífera, fragilidade institucional pós-conflito e insegurança alimentar em Timor-Leste, mobilizando múltiplas perspectivas teóricas para compreender as especificidades desse pequeno estado lusófono asiático. A análise integra dados econômicos, indicadores de segurança alimentar e evidências sobre políticas públicas. **Resultados:** Apesar de o Fundo Petrolífero ter crescido de US\$ 17 bilhões em 2015 para US\$ 18,42 bilhões em fevereiro de 2025, o país enfrenta o risco de colapso fiscal até 2035. Ensaios agrícolas demonstram potencial significativo de aumento de produtividade (+ 53% no milho, + 80% na batata-doce), mas a implementação permanece limitada. **Conclusão:** Conclui-se que Timor-Leste representa um caso único de convergência entre vulnerabilidades de pequenos estados insulares, dependência de recursos naturais e reconstrução pós-conflito no espaço lusófono, exigindo intervenções integradas que combinem diversificação econômica, fortalecimento institucional e transformação agrícola sustentável.

**Palavras-chave:** Timor-Leste; segurança alimentar; dependência petrolífera; Estados frágeis; pequenos estados insulares; lusofonia asiática.

## Abstract

**Introduction:** Timor-Leste is a paradigmatic case of a small island state in Southeast Asia facing a multidimensional food security crisis. This crisis results from the complex interaction between extreme dependence on oil resources, institutional fragility inherited from the Indonesian occupation, structural vulnerabilities typical of small island developing states, and low agricultural productivity. With a population of approximately 1.3 million, socioeconomic indicators reveal persistent challenges: 16.0% of the employed population

remains below the poverty line of US\$2.15 PPP per day, while infant mortality reaches 50 per 1000 births. Historically, oil and natural gas have contributed 76.4% of GDP and over 93% of government revenue, but the progressive depletion of these fields places urgent pressure on economic diversification. **Objective and Methodology:** This study analyzes the complex interaction between oil dependency, post-conflict institutional fragility, and food insecurity in Timor-Leste, mobilizing multiple theoretical perspectives to understand the specificities of this small Portuguese-speaking Asian state. The analysis integrates economic data, food security indicators, and evidence on public policies. **Results:** Despite the Petroleum Fund growing from US\$17 billion in 2015 to US\$18.42 billion in February 2025, the country faces the risk of fiscal collapse by 2035. Agricultural trials demonstrate significant potential for increased productivity (+53% in maize, +80% in sweet potatoes), but implementation remains limited. **Conclusion:** Timor-Leste represents a unique case of convergence between the vulnerabilities of small island states, dependence on natural resources, and post-conflict reconstruction in the Lusophone space, requiring integrated interventions that combine economic diversification, institutional strengthening, and sustainable agricultural transformation.

**Keywords:** East Timor; food security; oil dependence; fragile states; small island states; Asian Lusophony.

## Résumé

**Introduction :** Le Timor-Leste constitue un cas paradigmatique de petit État insulaire d'Asie du Sud-Est confronté à une crise multidimensionnelle de sécurité alimentaire. Cette crise résulte de l'interaction complexe entre une dépendance extrême aux ressources pétrolières, une fragilité institutionnelle héritée de l'occupation indonésienne, des vulnérabilités structurelles typiques des petits États insulaires en développement et une faible productivité agricole. Avec une population d'environ 1,3 million d'habitants, les indicateurs socio-économiques révèlent des défis persistants : 16 % de la population active vit sous le seuil de pauvreté de 2,15 dollars US PPA par jour, tandis que la mortalité infantile atteint 50 pour mille naissances. Historiquement, le pétrole et le gaz naturel ont contribué à hauteur de 76,4 % au PIB et de plus de 93 % aux recettes publiques, mais l'épuisement progressif de ces ressources exerce une pression urgente sur la diversification économique. **Objectif et méthodologie :** Cette étude analyse l'interaction complexe entre la dépendance au pétrole, la fragilité institutionnelle post-conflit et l'insécurité alimentaire au Timor-Leste, en mobilisant de multiples perspectives théoriques pour comprendre les spécificités de ce petit État asiatique lusophone. L'analyse intègre des données économiques, des indi-

cateurs de sécurité alimentaire et des données probantes sur les politiques publiques.

**Résultats** : Bien que le Fonds pétrolier soit passé de 17 milliards de dollars US en 2015 à 18,42 milliards de dollars US en février 2025, le pays risque un effondrement budgétaire d'ici 2035. Des essais agricoles démontrent un potentiel important d'augmentation de la productivité (+53 % pour le maïs, +80 % pour la patate douce), mais leur mise en œuvre reste limitée. **Conclusion** : Le Timor-Leste représente un cas unique de convergence entre les vulnérabilités des petits États insulaires, la dépendance aux ressources naturelles et la reconstruction post-conflit dans l'espace lusophone, ce qui exige des interventions intégrées combinant diversification économique, renforcement institutionnel et transformation agricole durable.

**Mots-clés** : Timor Oriental ; sécurité alimentaire ; dépendance au pétrole ; États fragiles ; petits États insulaires ; lusophonie asiatique.

## Resumen

**Introducción:** Timor-Leste constituye un caso paradigmático de un pequeño estado insular en el sudeste asiático que enfrenta una crisis multidimensional de seguridad alimentaria. Esta crisis resulta de la compleja interacción entre la extrema dependencia de los recursos petroleros, la fragilidad institucional heredada de la ocupación indonesia, las vulnerabilidades estructurales típicas de los pequeños estados insulares en desarrollo y la baja productividad agrícola. Con una población de aproximadamente 1,3 millones de habitantes, los indicadores socioeconómicos revelan desafíos persistentes: el 16% de la población empleada permanece por debajo del umbral de pobreza de 2,15 dólares estadounidenses (PPA) por día, mientras que la mortalidad infantil alcanza los 50 por cada mil nacimientos. Históricamente, el petróleo y el gas natural han contribuido con el 76,4% del PIB y más del 93% de los ingresos gubernamentales, pero el agotamiento progresivo de estos yacimientos ejerce una presión urgente sobre la diversificación económica. **Objetivo y metodología:** Este estudio analiza la compleja interacción entre la dependencia del petróleo, la fragilidad institucional posterior al conflicto y la inseguridad alimentaria en Timor-Leste, movilizando múltiples perspectivas teóricas para comprender las especificidades de este pequeño estado asiático de habla portuguesa. El análisis integra datos económicos, indicadores de seguridad alimentaria y evidencia sobre políticas públicas. **Resultados:** Si bien el Fondo Petrolero creció de US\$17 mil millones en 2015 a US\$18.42 mil millones en febrero de 2025, el país enfrenta el riesgo de colapso fiscal para 2035. Los ensayos agrícolas demuestran un potencial significativo para aumentar la productividad (+53% en maíz, +80% en batata), pero la implementación sigue siendo

limitada. **Conclusión:** Timor-Leste representa un caso único de convergencia entre las vulnerabilidades de los pequeños estados insulares, la dependencia de los recursos naturales y la reconstrucción posconflicto en el espacio lusófono, lo que requiere intervenciones integradas que combinen la diversificación económica, el fortalecimiento institucional y la transformación agrícola sostenible.

**Palabras clave:** Timor Oriental; seguridad alimentaria; dependencia del petróleo; Estados frágiles; pequeños Estados insulares; lusofonía asiática.

## 1. INTRODUÇÃO

A República Democrática de Timor-Leste emergiu no século XXI como um caso paradigmático de pequeno estado pós-conflito que enfrenta desafios multidimensionais de desenvolvimento sustentável. Situado no Sudeste Asiático, entre a Indonésia e a Austrália, esse território de aproximadamente 1,3 milhão de habitantes conquistou a independência em 2002, após décadas de ocupação indonésia (1975-1999) e um breve período de administração transitória das Nações Unidas<sup>1</sup>. Como único membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) na Ásia, Timor-Leste representa uma singularidade geopolítica e cultural, configurando uma identidade híbrida que articula herança colonial portuguesa, influências indonésias e culturas autóctones<sup>2</sup>.

A segurança alimentar constitui um dos desafios mais prementes para o desenvolvimento timorense, refletindo a convergência de múltiplas vulnerabilidades estruturais. Uma proporção significativa da população vive abaixo da linha nacional de pobreza, enquanto a desnutrição crônica infantil atinge níveis alarmantes<sup>3</sup>. O Índice Global de Fome de 2020 classificou a situação timorense como “alarmante”, com 31% da população em subnutrição<sup>4</sup>.

Paradoxalmente, Timor-Leste dispõe de recursos naturais consideráveis, particularmente petróleo e gás natural. Contudo, essa riqueza petrolífera não se traduziu em desenvolvimento agrícola sustentável nem em segurança alimentar para a maioria da população, configurando um caso emblemático da “maldição dos recursos naturais”<sup>5</sup>. A agricultura permanece o setor de subsistência para a maioria da população timorense, mas caracteriza-se por baixa produtividade, tecnologias rudimentares e vulnerabilidade climática<sup>6</sup>. Além disso, a topografia montanhosa, os solos pobres e a infraestrutura limitada agravam os desafios estruturais do setor agrícola<sup>7</sup>.

Este estudo analisa a complexa interação entre dependência petrolífera, fragilidade institucional pós-conflito e insegurança alimentar em Timor-Leste, mobilizando múltiplas

perspectivas teóricas para compreender as especificidades desse pequeno estado lusófono asiático. A análise integra dados econômicos, indicadores de segurança alimentar e evidências sobre políticas públicas, procurando identificar caminhos para a transformação estrutural necessária à sustentabilidade do desenvolvimento timorense.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO DE TIMOR-LESTE

### 2.1. Colonização Portuguesa e Ocupação Indonésia

A trajetória histórica de Timor-Leste é marcada por sucessivas dominações externas que moldaram profundamente as suas estruturas sociais, econômicas e políticas. A colonização portuguesa, iniciada no século XVI, estendeu-se por mais de quatro séculos, deixando um legado linguístico e cultural que persiste até à atualidade<sup>8</sup>. Contudo, ao contrário de outras colônias portuguesas, Timor-Leste permaneceu economicamente marginalizado, com investimentos limitados em infraestrutura e desenvolvimento agrícola<sup>9</sup>.

A descolonização portuguesa em 1975 não conduziu à independência imediata, mas sim à invasão e ocupação indonésia, que se prolongaram por 24 anos (1975-1999)<sup>10</sup>. Esse período caracterizou-se por violência sistemática, violações massivas de direitos humanos e destruição de infraestruturas<sup>11</sup>. Estima-se que entre 100 mil e 200 mil timorenses perderam a vida durante a ocupação indonésia, representando aproximadamente um quarto da população<sup>12</sup>. A ocupação indonésia implementou políticas de integração forçada, incluindo a imposição da língua indonésia e a tentativa de erradicação da identidade cultural timorense<sup>13</sup>.

### 2.2. Independência e Reconstrução Pós-Conflito

O referendo de 1999, organizado pelas Nações Unidas, resultou em uma votação esmagadora pela independência (78,5%)<sup>14</sup>. Contudo, a retirada indonésia foi acompanhada por uma campanha de destruição sistemática: aproximadamente 70% das infraestruturas foram destruídas, incluindo escolas, hospitais, sistemas de irrigação e redes de distribuição<sup>15</sup>. Essa destruição deliberada deixou o país em uma situação de fragilidade extrema, exigindo reconstrução praticamente total das instituições estatais e infraestruturas básicas<sup>16</sup>.

A administração transitória das Nações Unidas (United Nations Transitional Administration in East Timor — UNTAET, 1999-2002) desempenhou um papel crucial na reconstrução inicial, mas também gerou dependências institucionais e desafios de apropriação nacional dos processos de desenvolvimento<sup>17</sup>. A independência formal, proclamada em

20 de maio de 2002, marcou o início de um processo complexo de construção estatal (*state-building*) em um contexto de fragilidade institucional, escassez de recursos humanos qualificados e dependência de assistência internacional<sup>18</sup>.

### **2.3. Crise de 2006 e Consolidação Democrática**

A crise político-militar de 2006 revelou as fragilidades persistentes do jovem Estado timorense<sup>19</sup>. Tensões internas nas forças armadas, combinadas com divisões políticas e regionais, resultaram em violência que deslocou aproximadamente 150 mil pessoas<sup>20</sup>. Essa crise evidenciou os desafios da consolidação democrática em contextos pós-conflito, particularmente quando as instituições de segurança permanecem fracas e politizadas<sup>21</sup>.

A resolução da crise de 2006 exigiu nova intervenção internacional, por meio da Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste – UNMIT, 2006-2012)<sup>22</sup>. Gradualmente, o país conseguiu estabilizar-se politicamente, realizando eleições sucessivas consideradas livres e justas pela comunidade internacional<sup>23</sup>. Contudo, os desafios de governança, corrupção e fragilidade institucional permanecem significativos<sup>24</sup>.

### **2.4. Herança Histórica e Desenvolvimento Contemporâneo**

A herança histórica de Timor-Leste — colonização prolongada, ocupação violenta, destruição massiva de infraestruturas e reconstrução pós-conflito — condiciona profundamente os desafios contemporâneos de desenvolvimento<sup>25</sup>. A fragilidade institucional, a escassez de capital humano qualificado, a dependência de assistência externa e as vulnerabilidades estruturais do setor agrícola são, em grande medida, consequências diretas dessa trajetória histórica<sup>26</sup>.

Simultaneamente, a descoberta e exploração de recursos petrolíferos no Mar de Timor criou não só uma oportunidade única, mas também riscos associados à “maldição dos recursos naturais”<sup>27</sup>. A gestão desses recursos e a sua transformação em desenvolvimento sustentável constituem o desafio central para o futuro de Timor-Leste<sup>28</sup>.

## **3. ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

### **3.1. Teoria dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS)**

A teoria dos pequenos estados insulares em desenvolvimento (Small Island Developing States – SIDS) oferece uma lente analítica fundamental para compreender as vulnerabilidades estruturais de Timor-Leste<sup>29</sup>. Embora o país não seja tec-

nicamente uma ilha completa (partilha a ilha de Timor com a Indonésia), apresenta características típicas dos SIDS: pequena dimensão territorial e populacional, isolamento geográfico relativo, vulnerabilidade a choques externos, mercados domésticos limitados e dependência de importações<sup>30</sup>.

Os SIDS enfrentam desafios específicos de segurança alimentar devido à limitada base de recursos naturais, à vulnerabilidade climática elevada e aos custos de transporte desproporcionados<sup>31</sup>. A pequena escala econômica limita as economias de escala na produção agrícola e aumenta a dependência de importações alimentares, criando vulnerabilidades diante de choques nos mercados internacionais<sup>32</sup>. No caso timorense, essas vulnerabilidades são agravadas pela topografia montanhosa, que limita a área de terra arável, e pela infraestrutura deficiente, que dificulta o acesso aos mercados<sup>33</sup>.

### **3.2. Estados Frágeis e Reconstrução Pós-Conflito**

A literatura sobre Estados frágeis e reconstrução pós-conflito fornece um segundo quadro teórico essencial<sup>34</sup>. Estados frágeis caracterizam-se por capacidade limitada de exercer funções básicas de governança, incluindo provisão de serviços públicos, manutenção da segurança e promoção do desenvolvimento econômico<sup>35</sup>. Timor-Leste exemplifica os desafios típicos de Estados pós-conflito: instituições fracas, capital humano limitado, infraestrutura destruída e dependência de assistência internacional<sup>36</sup>.

A teoria da reconstrução pós-conflito enfatiza a importância da sequenciação adequada de intervenções: estabilização de segurança, reconstrução de infraestruturas básicas, fortalecimento institucional e, finalmente, desenvolvimento econômico sustentável<sup>37</sup>. Contudo, na prática, tais processos frequentemente sobrepõem-se e enfrentam tensões entre prioridades de curto prazo (assistência humanitária) e objetivos de longo prazo (transformação estrutural)<sup>38</sup>.

### **3.3. Maldição dos Recursos Naturais**

A teoria da “maldição dos recursos naturais” (*resource curse*) postula que países ricos em recursos naturais, particularmente petróleo e minerais, frequentemente apresentam desempenho econômico inferior a países sem tais recursos<sup>39</sup>. Os mecanismos causais incluem: doença holandesa (apreciação cambial que prejudica outros setores exportadores), volatilidade de receitas, enfraquecimento institucional, corrupção e conflitos distributivos<sup>40</sup>.

Timor-Leste apresenta vários sintomas da maldição dos recursos naturais<sup>41</sup>. A dependência extrema de receitas petrolíferas (mais de 90% das receitas governamentais) criou uma economia rentista, com limitados incentivos para diversificação produtiva<sup>42</sup>. O setor

não petrolífero permanece subdesenvolvido, particularmente a agricultura, que emprega a maioria da população, mas contribui minimamente para o PIB<sup>42</sup>. A volatilidade dos preços do petróleo expõe o país a choques fiscais significativos, enquanto o esgotamento progressivo das reservas petrolíferas coloca em risco a sustentabilidade fiscal de longo prazo<sup>43</sup>.

### **3.4. Necropolítica e Soberania Alimentar**

O conceito de necropolítica, desenvolvido por Achille Mbembe, oferece uma perspectiva crítica sobre as relações de poder que determinam quem vive e quem morre em contextos de fragilidade estatal<sup>44</sup>. Aplicado à segurança alimentar, o conceito de necropolítica permite analisar como as estruturas de poder e as escolhas políticas determinam o acesso diferenciado aos recursos alimentares, criando populações vulneráveis à fome e à desnutrição<sup>45</sup>.

Em Timor-Leste, a necropolítica manifesta-se na persistência de elevadas taxas de desnutrição infantil e insegurança alimentar, apesar da disponibilidade de recursos financeiros significativos provenientes do petróleo<sup>46</sup>. As escolhas políticas que priorizam investimentos em infraestruturas urbanas e projetos de grande escala, em detrimento do desenvolvimento agrícola e rural, refletem relações de poder que marginalizam as populações rurais<sup>47</sup>.

### **3.5. Afrotopia e Lusofonia Asiática**

O conceito de Afrotopia, proposto por Felwine Sarr, enfatiza a necessidade de imaginar futuros alternativos baseados em recursos culturais e epistemológicos próprios em vez de simplesmente replicar modelos de desenvolvimento ocidentais<sup>48</sup>. Aplicada ao contexto timorense, a Afrotopia sugere a importância de valorizar conhecimentos agrícolas tradicionais, sistemas alimentares locais e formas de organização comunitária que podem contribuir para soluções sustentáveis<sup>49</sup>.

A condição de Timor-Leste como único estado lusófono na Ásia cria uma identidade híbrida única, que pode ser mobilizada como recurso para o desenvolvimento<sup>50</sup>. A pertença à CPLP oferece oportunidades de cooperação Sul-Sul, particularmente com países africanos lusófonos que enfrentam desafios semelhantes de segurança alimentar e desenvolvimento agrícola<sup>51</sup>.

### **3.6. Síntese Teórica**

A análise de Timor-Leste exige uma abordagem teórica integrada que articule as vulnerabilidades estruturais de pequenos estados insulares, os desafios de reconstrução pós-conflito, os riscos da dependência de recursos naturais e as dimensões políticas e

culturais da segurança alimentar<sup>52</sup>. Essa síntese teórica permite compreender a complexidade multidimensional dos desafios timorenses e identificar caminhos para intervenções integradas que abordem simultaneamente as dimensões econômicas, institucionais, políticas e culturais do desenvolvimento sustentável<sup>53</sup>.

## 4. SEGURANÇA ALIMENTAR

### 4.1. Dimensões da Insegurança Alimentar

A segurança alimentar em Timor-Leste apresenta déficits em todas as quatro dimensões estabelecidas pela FAO: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade<sup>54</sup>. A disponibilidade de alimentos é limitada pela baixa produtividade agrícola e pela dependência de importações<sup>55</sup>. O acesso é constrangido pela pobreza generalizada e pela infraestrutura deficiente que dificulta a distribuição<sup>56</sup>. A utilização é comprometida por práticas inadequadas de nutrição, saneamento precário e acesso limitado a água potável<sup>57</sup>. A estabilidade é ameaçada pela vulnerabilidade climática, volatilidade de preços internacionais e choques econômicos<sup>58</sup>.

Os indicadores nutricionais revelam a gravidade da situação: aproximadamente 47% das crianças menores de 5 anos apresentam atraso de crescimento (*stunting*), indicador de desnutrição crônica<sup>59</sup>. A prevalência de anemia em crianças atinge 63%, enquanto em mulheres grávidas, alcança 40%<sup>60</sup>. Esses indicadores colocam Timor-Leste entre os países com piores resultados nutricionais em nível global<sup>61</sup>.

### 4.2. Produção Agrícola e Vulnerabilidades Estruturais

A agricultura timorense caracteriza-se por sistemas de produção predominantemente de subsistência, com baixa integração nos mercados e limitada adoção de tecnologias modernas<sup>62</sup>. Aproximadamente 64% da população depende da agricultura para a sua subsistência, mas o setor contribui apenas cerca de 17% para o PIB<sup>63</sup>. Essa discrepância reflete a baixa produtividade do setor agrícola timorense<sup>64</sup>.

As principais culturas alimentares incluem milho, arroz, mandioca, batata-doce e leguminosas<sup>65</sup>. Contudo, a produção doméstica é insuficiente para satisfazer as necessidades alimentares da população, particularmente no caso do arroz, alimento básico que é majoritariamente importado<sup>66</sup>. A produtividade agrícola é limitada por múltiplos fatores: solos pobres e degradados, acesso limitado a sementes melhoradas e fertilizantes, práticas agrícolas tradicionais, topografia montanhosa que dificulta a mecanização e infraestrutura de irrigação inadequada<sup>67</sup>.

A vulnerabilidade climática constitui um desafio adicional significativo<sup>68</sup>. Timor-Leste enfrenta variabilidade climática elevada, com secas e inundações recorrentes que afetam a produção agrícola<sup>69</sup>. As alterações climáticas projetadas para a região incluem aumento de temperaturas, alterações nos padrões de precipitação e maior frequência de eventos climáticos extremos, agravando as vulnerabilidades existentes<sup>70</sup>.

### **4.3. Dependência de Importações Alimentares**

A dependência de importações alimentares constitui uma vulnerabilidade crítica para a segurança alimentar timorense<sup>71</sup>. Aproximadamente 60% do arroz consumido é importado, principalmente da Tailândia e do Vietnã<sup>72</sup>. Outros alimentos básicos, incluindo trigo, açúcar e óleos vegetais, são também majoritariamente importados<sup>73</sup>.

Essa dependência expõe Timor-Leste a choques nos mercados internacionais de alimentos<sup>74</sup>. A crise alimentar global de 2007-2008, que resultou em aumentos dramáticos nos preços internacionais de alimentos, teve impactos severos no país, aumentando a insegurança alimentar e a pobreza<sup>75</sup>. A pandemia da covid-19 evidenciou novamente essas vulnerabilidades, com disrupções nas cadeias de abastecimento internacionais a afetarem a disponibilidade e os preços de alimentos importados<sup>76</sup>.

### **4.4. Potencial de Aumento de Produtividade**

Apesar dos desafios estruturais, evidências de ensaios agrícolas demonstram potencial significativo para aumento de produtividade<sup>77</sup>. Ensaios com variedades melhoradas de milho demonstraram aumentos de produtividade de 53% comparativamente às variedades tradicionais<sup>78</sup>. Para a batata-doce, os aumentos de produtividade alcançaram 80% com variedades melhoradas e práticas agronômicas adequadas<sup>79</sup>.

Intervenções integradas que combinam sementes melhoradas, fertilização adequada, práticas de conservação de solos e sistemas de irrigação demonstraram resultados promissores em projetos-piloto<sup>80</sup>. Contudo, a disseminação e adoção dessas tecnologias permanecem limitadas devido a múltiplos constrangimentos: acesso limitado a crédito agrícola, serviços de extensão inadequados, infraestrutura de distribuição de *inputs* deficiente e riscos elevados associados à adoção de novas tecnologias em contextos de subsistência<sup>81</sup>.

### **4.5. Nutrição e Saúde Pública**

A insegurança alimentar em Timor-Leste não resulta apenas de disponibilidade insuficiente de alimentos, mas também de práticas inadequadas de nutrição, saneamen-

to precário e acesso limitado a serviços de saúde<sup>82</sup>. A prevalência elevada de doenças diarreicas, resultante de água contaminada e saneamento inadequado, compromete a absorção de nutrientes e contribui para a desnutrição<sup>83</sup>.

As práticas de alimentação infantil são frequentemente inadequadas, com introdução precoce de alimentos complementares, diversidade dietética limitada e práticas de higiene deficientes<sup>84</sup>. Programas de educação nutricional e promoção de práticas adequadas de alimentação infantil demonstraram impactos positivos, mas a cobertura permanece limitada<sup>85</sup>.

A integração de intervenções nutricionais com serviços de saúde materno-infantil constitui uma estratégia promissora<sup>86</sup>. No entanto, a implementação é dificultada pela escassez de recursos humanos qualificados, infraestrutura de saúde limitada nas áreas rurais e desafios de coordenação entre diferentes setores governamentais<sup>87</sup>.

#### **4.6. Programas de Proteção Social**

Timor-Leste implementou diversos programas de proteção social destinados a mitigar a insegurança alimentar e a pobreza<sup>88</sup>. O programa Bolsa da Mãe fornece transferências monetárias condicionais a famílias vulneráveis, condicionadas à frequência de serviços de saúde materno-infantil<sup>89</sup>. Avaliações indicam impactos positivos na utilização de serviços de saúde e na segurança alimentar das famílias beneficiárias<sup>90</sup>.

Programas de alimentação escolar foram expandidos, fornecendo refeições a crianças em escolas primárias<sup>91</sup>. Tais programas contribuem simultaneamente para a segurança alimentar infantil e para a frequência escolar<sup>92</sup>. Contudo, desafios de implementação incluem logística complexa, particularmente em áreas remotas, e sustentabilidade financeira<sup>93</sup>.

Apesar desses esforços, a cobertura dos programas de proteção social permanece limitada, e a coordenação entre diferentes programas é insuficiente<sup>94</sup>. Nesse sentido, a ausência de um sistema integrado de proteção social dificulta a identificação de famílias vulneráveis e a provisão de apoio adequado<sup>95</sup>.

## **5. DEPENDÊNCIA PETROLÍFERA**

### **5.1. Recursos Petrolíferos e Receitas Governamentais**

A economia timorense é caracterizada por uma dependência extrema de recursos petrolíferos<sup>96</sup>. Historicamente, o petróleo e o gás natural contribuíram com 76,4% do PIB (2013) e com mais de 93% das receitas governamentais (2014)<sup>97</sup>. Essa dependência coloca Timor-Leste entre os países mais dependentes de recursos naturais em nível global<sup>98</sup>.

Os principais campos petrolíferos — Bayu-Undan e Kitan — estão localizados no Mar de Timor, em uma área que foi objeto de prolongadas negociações de delimitação marítima com a Austrália<sup>99</sup>. O Tratado do Mar de Timor, assinado em 2018, estabeleceu definitivamente as fronteiras marítimas e os direitos sobre os recursos petrolíferos, resolvendo décadas de disputa<sup>100</sup>.

## 5.2. Fundo Petrolífero e Sustentabilidade Fiscal

Reconhecendo os riscos da dependência petrolífera, Timor-Leste estabeleceu, em 2005, o Fundo Petrolífero (Petroleum Fund), modelado segundo o Fundo Petrolífero da Noruega<sup>101</sup>. O Fundo Petrolífero funciona como um mecanismo de poupança intergeracional, acumulando receitas petrolíferas para garantir sustentabilidade fiscal de longo prazo<sup>102</sup>.

O Fundo cresceu significativamente desde a sua criação: de US\$ 17 bilhões em 2015 para US\$ 18,42 bilhões em fevereiro de 2025<sup>103</sup>. Contudo, análises de sustentabilidade fiscal indicam que, aos níveis atuais de despesa governamental e com o esgotamento progressivo das reservas petrolíferas, o Fundo poderá esgotar-se até 2035<sup>104</sup>.

A legislação do Fundo Petrolífero estabelece um mecanismo de “Rendimento Sustentável Estimado” (Estimated Sustainable Income — ESI), que define o montante máximo que pode ser retirado anualmente do Fundo sem comprometer a sua sustentabilidade de longo prazo<sup>105</sup>. Contudo, sucessivos governos têm aprovado orçamentos que excedem significativamente o ESI, levantando preocupações sobre a sustentabilidade fiscal<sup>106</sup>.

## 5.3. Esgotamento de Reservas e “Fiscal Cliff”

O campo de Bayu-Undan, que representou a principal fonte de receitas petrolíferas, cessou a produção em 2022<sup>107</sup>. O campo de Kitan esgotou-se anteriormente<sup>108</sup>. O desenvolvimento do campo de Greater Sunrise, potencialmente a maior reserva remanescente, enfrenta desafios técnicos, econômicos e políticos significativos<sup>109</sup>.

O esgotamento das reservas petrolíferas coloca Timor-Leste perante um “*fiscal cliff*” — uma situação em que as receitas governamentais diminuem drasticamente enquanto as despesas permanecem elevadas<sup>110</sup>. Projeções indicam que, sem diversificação econômica significativa, o país enfrentará uma crise fiscal severa na próxima década<sup>112</sup>.

Essa situação é agravada pela estrutura da economia timorense: o setor não petrolífero permanece subdesenvolvido, com limitada capacidade de geração de receitas fiscais<sup>111</sup>. A base tributária é estreita, com a maioria da população empregada em agricultura de subsistência que gera receitas fiscais mínimas<sup>112</sup>.

## 5.4. Doença Holandesa e Desindustrialização

A dependência petrolífera gerou sintomas de “doença holandesa” em Timor-Leste<sup>113</sup>. A entrada massiva de receitas petrolíferas resultou em apreciação real da taxa de câmbio, tornando as exportações não petrolíferas menos competitivas e as importações mais baratas<sup>114</sup>. Este fenômeno desincentivou o desenvolvimento de setores produtivos não petrolíferos, particularmente agricultura e manufatura<sup>115</sup>.

Os salários no setor público, financiados por receitas petrolíferas, são significativamente superiores aos do setor privado, criando distorções no mercado de trabalho e dificultando o desenvolvimento do setor privado<sup>116</sup>. A economia tornou-se crescentemente orientada para serviços não transacionáveis, com limitada capacidade de geração de emprego produtivo<sup>117</sup>.

## 5.5. Desafios de Diversificação Econômica

A diversificação econômica constitui o desafio central para a sustentabilidade de longo prazo de Timor-Leste<sup>118</sup>. Contudo, múltiplos obstáculos dificultam esse processo: infraestrutura inadequada, capital humano limitado, ambiente de negócios desafiante, mercado doméstico pequeno e isolamento geográfico<sup>119</sup>.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 identifica a agricultura, o turismo e as indústrias criativas como setores prioritários para diversificação<sup>120</sup>. Contudo, a implementação tem sido lenta, com investimentos públicos concentrados em infraestruturas de grande escala em vez de apoio direto ao desenvolvimento desses setores<sup>121</sup>.

A agricultura, que emprega a maioria da população, recebe uma proporção relativamente pequena do orçamento governamental<sup>122</sup>. Investimentos em infraestrutura rural, serviços de extensão agrícola, investigação agrícola e acesso a mercados permanecem insuficientes<sup>123</sup>.

## 5.6. Governança de Recursos Naturais

A governança dos recursos petrolíferos em Timor-Leste apresenta aspectos positivos e desafios persistentes<sup>124</sup>. O Fundo Petrolífero é gerido com relativa transparência, com relatórios regulares e auditoria externa<sup>125</sup>. Timor-Leste aderiu à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extrativas (Extractive Industries Transparency Initiative — EITI), comprometendo-se com padrões internacionais de transparência<sup>126</sup>.

Persistem, contudo, preocupações sobre corrupção, gestão inadequada de contratos e falta de capacidade técnica<sup>127</sup>. A dependência de consultores externos para gestão do Fundo Petrolífero e negociação de contratos petrolíferos levanta questões sobre apropriação nacional e desenvolvimento de capacidades locais<sup>128</sup>.

## 6. GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

### 6.1. Fragilidade Institucional

A fragilidade institucional constitui um constrangimento fundamental ao desenvolvimento de Timor-Leste<sup>129</sup>. As instituições estatais, reconstruídas praticamente do zero após a independência, permanecem fracas em termos de capacidade técnica, recursos humanos e eficácia operacional<sup>130</sup>. A administração pública enfrenta desafios de qualificação insuficiente, sistemas de gestão inadequados e coordenação deficiente entre diferentes ministérios e níveis de governo<sup>131</sup>.

O sistema judicial permanece subdesenvolvido, com acesso limitado à justiça, particularmente nas áreas rurais<sup>132</sup>. A aplicação de leis e regulamentos é inconsistente, criando incerteza e dificultando o desenvolvimento do setor privado<sup>133</sup>. A coexistência de sistemas legais formais e tradicionais (lisan) cria complexidades adicionais na governança local<sup>134</sup>.

### 6.2. Políticas Agrícolas e Segurança Alimentar

As políticas agrícolas timorenses têm sido caracterizadas por inconsistência e implementação limitada<sup>135</sup>. Sucessivos governos declararam a agricultura como prioridade, mas os investimentos efetivos no setor permanecem desproporcionalmente baixos relativamente à sua importância para o emprego e segurança alimentar<sup>136</sup>.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 estabelece objetivos ambiciosos para o setor agrícola, incluindo aumento de produtividade, diversificação de culturas e desenvolvimento de cadeias de valor<sup>137</sup>. Contudo, a implementação tem sido fragmentada, com múltiplos projetos-piloto de pequena escala, mas limitada disseminação de sucessos<sup>138</sup>.

Os serviços de extensão agrícola são inadequados, com cobertura limitada e técnicos insuficientemente qualificados<sup>139</sup>. A investigação agrícola é praticamente inexistente, com dependência de conhecimento e tecnologias importadas que frequentemente não são adaptadas às condições locais<sup>140</sup>.

### 6.3. Infraestrutura e Desenvolvimento Rural

A infraestrutura rural permanece severamente inadequada, constituindo um obstáculo major ao desenvolvimento agrícola e à segurança alimentar<sup>141</sup>. Aproximadamente 40% da população rural não tem acesso a estradas transitáveis durante todo o ano, limitando o acesso a mercados, serviços de saúde e educação<sup>142</sup>.

Os sistemas de irrigação são limitados, com apenas 15% da área agrícola irrigada<sup>143</sup>. A maioria da agricultura depende de precipitação, tornando a produção altamente vulnerável à variabilidade climática<sup>144</sup>. Ademais, investimentos em infraestrutura de irrigação têm sido limitados, apesar do potencial significativo para aumento de produtividade<sup>145</sup>.

O acesso a eletricidade nas áreas rurais é limitado, com apenas 45% dos agregados rurais com acesso a eletricidade<sup>146</sup>. Essa limitação afeta não apenas a qualidade de vida, mas também as possibilidades de processamento e conservação de alimentos, limitando o desenvolvimento de cadeias de valor agrícolas<sup>147</sup>.

#### **6.4. Coordenação Intersetorial**

A segurança alimentar exige coordenação eficaz entre múltiplos setores: agricultura, saúde, educação, infraestrutura, proteção social e ambiente<sup>148</sup>. Contudo, a coordenação intersetorial em Timor-Leste é notoriamente fraca, com ministérios operando de forma fragmentada e com limitada comunicação<sup>149</sup>.

A Comissão Nacional de Segurança Alimentar foi estabelecida para coordenar políticas e programas, mas enfrenta desafios de autoridade limitada, recursos insuficientes e capacidade técnica inadequada<sup>150</sup>. Múltiplos programas relacionados com segurança alimentar são implementados por diferentes ministérios e agências, frequentemente com objetivos sobrepostos, mas sem coordenação eficaz<sup>151</sup>.

#### **6.5. Assistência Internacional e Dependência de Ajuda**

Timor-Leste permanece altamente dependente de assistência internacional, particularmente no setor agrícola e de segurança alimentar<sup>152</sup>. Múltiplas organizações internacionais e Organizações Não Governamentais implementam programas, mas a coordenação com o governo e entre diferentes atores é frequentemente inadequada<sup>153</sup>.

A assistência internacional desempenhou um papel crucial na reconstrução pós-conflito e no desenvolvimento de capacidades<sup>154</sup>. Contudo, também criou dependências e desafios de apropriação nacional<sup>155</sup>. Projetos implementados por organizações internacionais frequentemente não são sustentáveis após o término do financiamento externo, devido a limitações de capacidade e recursos governamentais<sup>156</sup>.

Em fevereiro de 2026, a ONU e Timor-Leste assinaram um novo acordo sobre segurança alimentar, visando fortalecer a coordenação e a sustentabilidade de intervenções<sup>157</sup>. Esse acordo enfatiza a necessidade de transição gradual de assistência humanitária para desenvolvimento de longo prazo, com maior apropriação nacional<sup>158</sup>.

## 6.6. Descentralização e Governança Local

A descentralização constitui uma prioridade política em Timor-Leste, visando aproximar a governança das comunidades e melhorar a eficácia de serviços públicos<sup>159</sup>. Todavia, a implementação tem sido lenta, com tensões entre governo central e autoridades locais sobre recursos e competências<sup>160</sup>.

As estruturas tradicionais de governança (lisan) permanecem influentes nas áreas rurais, particularmente na gestão de recursos naturais e resolução de conflitos<sup>161</sup>. A articulação entre sistemas de governança formal e tradicional é complexa, com potencial tanto para complementaridade quanto para conflito<sup>162</sup>.

Programas de desenvolvimento comunitário que mobilizam estruturas locais e conhecimentos tradicionais demonstraram resultados promissores em algumas áreas<sup>163</sup>. Entretanto, a disseminação dessas abordagens é limitada, e a integração com políticas e programas governamentais permanece insuficiente<sup>164</sup>.

## 7. 7. DISCUSSÃO

### 7.1. Convergência de Vulnerabilidades

A análise de Timor-Leste revela uma convergência única de vulnerabilidades estruturais que interagem de forma complexa para produzir insegurança alimentar persistente. Como pequeno estado insular em desenvolvimento, Timor-Leste enfrenta limitações de escala, isolamento geográfico e vulnerabilidade climática<sup>165</sup>. Como Estado frágil pós-conflito, enfrenta fragilidade institucional, capital humano limitado e dependência de assistência externa<sup>166</sup>. Como economia dependente de recursos naturais, enfrenta os riscos da maldição dos recursos naturais, incluindo doença holandesa, volatilidade de receitas e desincentivos à diversificação econômica<sup>167</sup>.

Essa convergência de vulnerabilidades cria desafios de desenvolvimento particularmente complexos, que não podem ser adequadamente abordados por meio de intervenções setoriais isoladas<sup>168</sup>. A segurança alimentar, nesse contexto, não é apenas uma questão agrícola ou nutricional, mas também reflete vulnerabilidades econômicas, institucionais, políticas e culturais mais amplas<sup>169</sup>.

### 7.2. Paradoxo da Riqueza e Pobreza

Timor-Leste exemplifica o paradoxo de um país rico em recursos naturais, mas com população pobre e insegurança alimentar generalizada<sup>170</sup>. O Fundo Petrolífero de US\$

18,42 bilhões representa aproximadamente US\$ 14 mil per capita, colocando Timor-Leste entre os países com maiores ativos financeiros per capita em nível global<sup>171</sup>. Contudo, 16% da população empregada vive abaixo do limiar de pobreza de US\$ 2,15 PPP por dia, e 47% das crianças apresentam desnutrição crônica<sup>172</sup>.

Esse paradoxo reflete falhas de governança e escolhas políticas que não transformaram eficazmente a riqueza petrolífera em desenvolvimento humano sustentável<sup>173</sup>. Os investimentos públicos têm sido concentrados em infraestruturas urbanas de grande escala e expansão da administração pública, com investimentos relativamente limitados em agricultura, desenvolvimento rural e serviços sociais básicos<sup>174</sup>.

A perspectiva da necropolítica permite interpretar esse paradoxo como resultado de relações de poder que determinam a alocação de recursos e a priorização de intervenções<sup>175</sup>. As populações rurais, que constituem a maioria e enfrentam maior insegurança alimentar, permanecem politicamente marginalizadas, com limitada capacidade de influenciar decisões políticas<sup>176</sup>.

### **7.3. Urgência da Diversificação Econômica**

O esgotamento progressivo das reservas petrolíferas e o risco de “*fiscal cliff*” até 2035 colocam Timor-Leste perante uma urgência existencial de diversificação econômica<sup>177</sup>. No entanto, a diversificação econômica em pequenos estados insulares pós-conflito é notoriamente difícil, exigindo investimentos sustentados em infraestrutura, capital humano e ambiente de negócios<sup>178</sup>.

A agricultura emerge como o setor mais promissor para diversificação econômica de curto a médio prazo, dado que emprega a maioria da população e apresenta potencial demonstrado de aumento de produtividade<sup>179</sup>. Contudo, a transformação do setor agrícola de subsistência para produção comercial exige investimentos significativos em infraestrutura rural, serviços de extensão, investigação agrícola, acesso a mercados e desenvolvimento de cadeias de valor<sup>180</sup>.

O turismo é frequentemente identificado como setor promissor, mas enfrenta desafios significativos de infraestrutura, conectividade aérea limitada e instabilidade política percebida<sup>181</sup>. Outrossim, o desenvolvimento de indústrias criativas e serviços baseados em conhecimento é limitado pela escassez de capital humano qualificado e infraestrutura digital inadequada<sup>182</sup>.

### **7.4. Potencial Agrícola e Constrangimentos à Implementação**

As evidências de ensaios agrícolas demonstram potencial significativo para aumento de produtividade por meio de tecnologias relativamente simples: variedades melhoradas,

fertilização adequada, práticas de conservação de solos e irrigação<sup>183</sup>. Aumentos de produtividade de 53% no milho e de 80% na batata-doce são substanciais e poderiam transformar significativamente a segurança alimentar se disseminados amplamente<sup>184</sup>.

A disseminação dessas tecnologias, entretanto, enfrenta múltiplos constrangimentos<sup>185</sup>. Os agricultores de subsistência enfrentam riscos elevados e têm capacidade limitada de investimento em novas tecnologias<sup>186</sup>. O acesso a crédito agrícola é extremamente limitado, com ausência de instituições financeiras rurais e mecanismos de garantia<sup>187</sup>. Além disso, os serviços de extensão agrícola são inadequados, com cobertura limitada e técnicos insuficientemente qualificados<sup>188</sup>.

A infraestrutura de distribuição de *inputs* agrícolas (sementes e fertilizantes) é deficiente, particularmente nas áreas remotas<sup>189</sup>. Os mercados para produtos agrícolas são limitados e fragmentados, com infraestrutura de transporte e armazenamento inadequada<sup>190</sup>. Esses constrangimentos sistêmicos exigem intervenções integradas que abordem simultaneamente múltiplas dimensões do sistema agrícola<sup>191</sup>.

## 7.5. Dimensão Lusófona e Cooperação Sul-Sul

A condição de Timor-Leste como único estado lusófono na Ásia cria oportunidades únicas de cooperação Sul-Sul, particularmente com países africanos lusófonos que enfrentam desafios semelhantes de segurança alimentar e desenvolvimento agrícola<sup>192</sup>. A partilha de experiências, tecnologias e abordagens políticas entre países lusófonos pode oferecer soluções mais adaptadas culturalmente do que a simples transferência de modelos de países desenvolvidos<sup>193</sup>.

A perspectiva da Afrotopia, aplicada ao contexto timorense, sugere a importância de valorizar conhecimentos agrícolas tradicionais e sistemas alimentares locais como base para inovação<sup>194</sup>. Culturas tradicionais adaptadas às condições locais, práticas de conservação de solos desenvolvidas ao longo de gerações e sistemas de organização comunitária podem ser mobilizados como recursos para desenvolvimento sustentável<sup>195</sup>.

No entanto, a cooperação Sul-Sul no espaço lusófono permanece limitada, com a CPLP voltada primariamente a dimensões culturais e linguísticas em vez de cooperação técnica e econômica substantiva<sup>196</sup>. O fortalecimento dessa cooperação exige mecanismos institucionais mais robustos e recursos financeiros adequados<sup>197</sup>.

## 7.6. Caminhos para Transformação Sustentável

A transformação sustentável de Timor-Leste requer uma abordagem integrada que articule simultaneamente múltiplas dimensões<sup>198</sup>. Economicamente, exige diversificação urgente para além do petróleo, com prioridade para agricultura e desenvolvimento rural<sup>199</sup>.

Institucionalmente, reivindica fortalecimento de capacidades governamentais, particularmente em planejamento, implementação e coordenação de políticas<sup>200</sup>.

Politicamente, necessita de maior inclusão de populações rurais nos processos de decisão e alocação de recursos<sup>201</sup>. Culturalmente, exige valorização de conhecimentos tradicionais e sistemas locais como base para inovação<sup>202</sup>. Ambientalmente, solicita práticas agrícolas sustentáveis que conservem recursos naturais e aumentem resiliência climática<sup>203</sup>.

A janela de oportunidade para essa transformação é limitada pelo esgotamento progressivo das reservas petrolíferas<sup>204</sup>. A próxima década será crucial para determinar se Timor-Leste consegue transformar a riqueza petrolífera temporária em desenvolvimento sustentável de longo prazo ou se enfrentará uma crise fiscal e social severa quando os recursos petrolíferos se esgotarem<sup>205</sup>.

## 8. CONCLUSÃO

Timor-Leste representa um caso paradigmático de convergência entre vulnerabilidades de pequenos estados insulares em desenvolvimento, desafios de reconstrução pós-conflito e riscos da dependência de recursos naturais. A análise revela que a insegurança alimentar persistente, apesar de recursos financeiros significativos provenientes do petróleo, resulta de falhas de governança, escolhas políticas inadequadas e constrangimentos estruturais profundos.

O paradoxo de um país com um Fundo Petrolífero de US\$ 18,42 bilhões, mas com 47% das crianças com desnutrição crônica evidencia a desconexão entre riqueza de recursos e desenvolvimento humano. Esse paradoxo reflete relações de poder que marginalizam populações rurais, investimentos públicos concentrados em infraestruturas urbanas de grande escala em detrimento do desenvolvimento agrícola e fragilidade institucional que limita a eficácia de políticas públicas.

O esgotamento progressivo das reservas petrolíferas coloca Timor-Leste perante uma urgência existencial de diversificação econômica. O risco de “*fiscal cliff*” até 2035 exige transformação estrutural urgente, com a agricultura emergindo como o setor mais promissor para diversificação de curto a médio prazo. Evidências de ensaios agrícolas demonstram potencial significativo de aumento de produtividade (+ 53% no milho, + 80% na batata-doce), mas a disseminação dessas tecnologias enfrenta múltiplos constrangimentos sistêmicos.

A transformação sustentável de Timor-Leste exige uma abordagem integrada que articule simultaneamente diversificação econômica, fortalecimento institucional, investimento em agricultura e desenvolvimento rural, expansão de proteção social e valorização

de conhecimentos tradicionais. A condição de Timor-Leste como único estado lusófono na Ásia cria oportunidades de cooperação Sul-Sul, particularmente com países africanos lusófonos, que permanecem subexploradas.

A próxima década será crucial para determinar a trajetória de desenvolvimento de Timor-Leste. A janela de oportunidade para transformar a riqueza petrolífera temporária em desenvolvimento sustentável de longo prazo é limitada. As escolhas políticas e os investimentos realizados nos próximos anos determinarão se Timor-Leste conseguirá superar a maldição dos recursos naturais e construir uma economia diversificada e resiliente ou se enfrentará uma crise fiscal e social severa quando os recursos petrolíferos se esgotarem.

O caso timorense oferece lições importantes para outros pequenos estados pós-conflito dependentes de recursos naturais. A gestão transparente do Fundo Petrolífero constitui uma boa prática, mas é insuficiente sem transformação econômica estrutural. A segurança alimentar não pode ser alcançada apenas por meio de importações financiadas por receitas petrolíferas temporárias, entretanto, exige transformação do setor agrícola e desenvolvimento rural sustentável. O fortalecimento institucional e o desenvolvimento de capital humano são pré-requisitos para qualquer estratégia de desenvolvimento sustentável.

Timor-Leste encontra-se em uma encruzilhada histórica. As decisões tomadas agora determinarão não apenas o bem-estar da geração atual, mas também as oportunidades disponíveis para gerações futuras. A transformação necessária é possível, mas exige vontade política, investimentos adequados e abordagens integradas que abordem simultaneamente as múltiplas dimensões da vulnerabilidade timorense.

## Referências

1. Dolven B, Margesson R, Vaughn B. Timor-Leste: Political dynamics, development, and international involvement. CRS Report for Congress. 2012;R42394:1-28.
2. Kammen D. Sovereignty and food politics in East Timor. *Kasarinlan*. 2011;26(1-2):343-70.
3. Bonis-Profumo G, Stacey N, Brimblecombe J. Ravaged landscapes and climate vulnerability: The challenge in achieving food security and nutrition in post-conflict Timor-Leste. *Advances in Food Security and Sustainability*. 2019;4:103-67. DOI: [10.1016/BS.AF2S.2019.06.005](https://doi.org/10.1016/BS.AF2S.2019.06.005)
4. Global Hunger Index 2020. Timor-Leste country profile. Dublin: Concern Worldwide and Welthungerhilfe; 2020.

5. Barma NH. Do petroleum rents fuel conflict in developing countries? A case study of political instability in Timor-Leste. *Energy Research and Social Science*. 2021;72:102018. DOI: [10.1016/j.ERSS.2021.102018](https://doi.org/10.1016/j.ERSS.2021.102018)
6. Borges L, Williams R, Nesbitt H, Cruz G. Improving food security through agricultural research and development in Timor-Leste: A country emerging from conflict. *Food Sec*. 2009;1(4):403-12. DOI: [10.1007/S12571-009-0037-8](https://doi.org/10.1007/S12571-009-0037-8)
7. Lee J. International aid for agricultural development of Timor-Leste. *Open Agric J*. 2021;15(1):91-103. DOI: [10.2174/1874331502115010091](https://doi.org/10.2174/1874331502115010091)
8. Gunn GC. *Timor Loro Sae: 500 years*. Macau: Livros do Oriente; 1999.
9. Taylor JG. *East Timor: The price of freedom*. London: Zed Books; 1999.
10. Nevins J. *A not-so-distant horror: Mass violence in East Timor*. Ithaca: Cornell University Press; 2005.
11. Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor (CAVR). *Chega! The report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste*. Dili: CAVR; 2005.
12. Cribb R. *The Indonesian killings of 1965-1966: Studies from Java and Bali*. Clayton: Monash University Centre of Southeast Asian Studies; 1990.
13. Robinson G. "If you leave us here, we will die": How genocide was stopped in East Timor. Princeton: Princeton University Press; 2010.
14. United Nations Mission in East Timor (UNAMET). *Report on the popular consultation on the future status of East Timor*. New York: United Nations; 1999.
15. World Bank. *East Timor: Policy challenges for a new nation*. Washington DC: World Bank; 2002.
16. Chopra J. Building state failure in East Timor. *Dev Change*. 2002;33(5):979-1000. DOI: [10.1111/1467-7660.t01-1-00257](https://doi.org/10.1111/1467-7660.t01-1-00257)
17. Chesterman S. *You, the people: The United Nations, transitional administration, and state-building*. Oxford: Oxford University Press; 2004.
18. Hohe T, Nixon R. *Reconciling justice: Traditional law and state judiciary in East Timor*. Washington DC: United States Institute of Peace; 2003.
19. International Crisis Group. *Resolving Timor-Leste's crisis*. Asia Report No. 120. Brussels: ICG; 2006.
20. United Nations Security Council. *Report of the Secretary-General on Timor-Leste*. S/2006/628. New York: United Nations; 2006.

21. Scambary J. Anatomy of a conflict: The 2006-2007 communal violence in East Timor. *Conf Secur Dev*. 2009;9(2):265-88. DOI: [10.1080/14678800902925184](https://doi.org/10.1080/14678800902925184)
22. United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT). Mandate and background. New York: United Nations; 2006.
23. European Union Election Observation Mission. Final report on the presidential and parliamentary elections in Timor-Leste 2012. Brussels: EU; 2012.
24. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2024. Berlin: Transparency International; 2024.
25. Anderson T. Timor-Leste: The second Australian intervention. *J Aust Polit Econ*. 2006;58:62-93.
26. World Bank. Timor-Leste: Pathways to economic diversification. Country Economic Memorandum. Washington DC: World Bank; 2023. DOI: [10.1596/39780](https://doi.org/10.1596/39780)
27. Scheiner C. Timor-Leste economic survey: The end of petroleum income. *Asia Pac Policy Stud*. 2021;8(3):333-52. DOI: [10.1002/APPS.333](https://doi.org/10.1002/APPS.333)
28. Asian Development Bank. Timor-Leste: Country partnership strategy 2016-2020. Manila: ADB; 2016.
29. Briguglio L. Small island developing states and their economic vulnerabilities. *World Dev*. 1995;23(9):1615-32. DOI: [10.1016/0305-750X\(95\)00065-K](https://doi.org/10.1016/0305-750X(95)00065-K)
30. Commonwealth Secretariat. Small states: Economic review and basic statistics. London: Commonwealth Secretariat; 2018.
31. Connell J. Food security in the island Pacific: Is Micronesia as far away as ever? *Reg Environ Change*. 2015;15(7):1299-1311. DOI: [10.1007/s10113-014-0696-7](https://doi.org/10.1007/s10113-014-0696-7)
32. Baldacchino G. Islands and despots. *Commonw Comp Politics*. 2012;50(1):103-20. DOI: [10.1080/14662043.2012.642119](https://doi.org/10.1080/14662043.2012.642119)
33. Barnett J, Campbell J. Climate change and small island states: Power, knowledge and the South Pacific. London: Earthscan; 2010.
34. Organisation for Economic Co-operation and Development. States of fragility 2022. Paris: OECD Publishing; 2022.
35. Ghani A, Lockhart C. Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world. Oxford: Oxford University Press; 2008.
36. Call CT, Cousens EM. Ending wars and building peace: International responses to war-torn societies. *International Studies Perspectives*. 2008;9(1):1-21.

37. Paris R, Sisk TD. The dilemmas of statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations. London: Routledge; 2009.
38. Collier P. Post-conflict recovery: How should strategies be distinctive? *J Afr Econ.* 2009;18(suppl\_1):i99-i131. DOI: [10.1093/jae/ejp006](https://doi.org/10.1093/jae/ejp006)
39. Ross ML. The oil curse: How petroleum wealth shapes the development of nations. Princeton: Princeton University Press; 2012.
40. Sachs JD, Warner AM. The curse of natural resources. *Eur Econ Rev.* 2001;45(4-6):827-38. DOI: [10.1016/S0014-2921\(01\)00125-8](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8)
41. La'o Hamutuk. Timor-Leste's petroleum wealth: Who benefits? Dili: La'o Hamutuk; 2020.
42. Ministry of Finance (TL). State budget 2024. Dili: Government of Timor-Leste; 2024.
43. Petroleum Fund of Timor-Leste. Quarterly report Q4 2024. Dili: Ministry of Finance; 2025.
44. Mbembe A. Necropolitics. *Public Cult.* 2003;15(1):11-40.
45. Patel R, Moore JW. A history of the world in seven cheap things: A guide to capitalism, nature, and the future of the planet. Oakland: University of California Press; 2017.
46. Ministry of Health (TL). Timor-Leste demographic and health survey 2016. Dili: Ministry of Health; 2017.
47. Meitzner Yoder LS. Hybridising justice: State-customary interactions over land and forest crime in Timor-Leste. *Asia Pac J Anthropol.* 2015;16(5):488-504.
48. Sarr F. Afrotopia. Minneapolis: University of Minnesota Press; 2019.
49. Hicks D. Tetum ghosts and kin: Fertility and gender in East Timor. Long Grove: Waveland Press; 2004.
50. Leach M. Nation-building and national identity in Timor-Leste. London: Routledge; 2017.
51. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Plano estratégico de cooperação 2021-2025. Lisboa: CPLP; 2021.
52. Cummins D. Local governance in Timor-Leste: The politics of mutual recognition. London: Routledge; 2015.
53. Nygaard-Christensen M. The spirit of development: Moral claims and community-building in Timor-Leste. *Asia Pac J Anthropol.* 2016;17(3-4):220-37.
54. Food and Agriculture Organization. The state of food security and nutrition in the world 2023. Rome: FAO; 2023.

55. Ministry of Agriculture and Fisheries (TL). National food security policy 2014-2018. Dili: Government of Timor-Leste; 2014.
56. World Food Programme. Timor-Leste comprehensive food security and vulnerability analysis. Rome: WFP; 2020.
57. United Nations International Children's Emergency Fund. Water, sanitation and hygiene (WASH) in Timor-Leste: Country programme 2021-2025. Dili: UNICEF; 2021.
58. Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Geneva: IPCC; 2022.
59. Ministry of Health (TL); United Nations International Children's Emergency Fund. Timor-Leste food and nutrition survey 2020. Dili: Ministry of Health; 2020.
60. National Statistics Directorate (TL). Timor-Leste population and housing census 2022. Dili: Government of Timor-Leste; 2023.
61. Global Nutrition Report. Country nutrition profiles: Timor-Leste. Bristol: Development Initiatives; 2023.
62. Ministry of Agriculture and Fisheries (TL). Agricultural census 2019. Dili: Government of Timor-Leste; 2020.
63. Asian Development Bank. Timor-Leste economic report 2024. Manila: ADB; 2024.
64. Food and Agriculture Organization. Country programming framework for Timor-Leste 2021-2025. Rome: FAO; 2021.
65. Seeds of Life. Annual report 2022: Improving food security through agricultural research. Dili: Seeds of Life; 2023.
66. Ministry of Commerce, Industry and Environment (TL). Trade statistics 2023. Dili: Government of Timor-Leste; 2024.
67. International Fund for Agricultural Development. Timor-Leste country strategic opportunities programme 2020-2024. Rome: IFAD; 2020.
68. World Bank. Climate risk country profile: Timor-Leste. Washington DC: World Bank; 2021.
69. Australian Bureau of Meteorology and CSIRO. Climate change in the Pacific: Scientific assessment and new research. Melbourne: CSIRO; 2021.
70. Asian Development Bank. Climate change profile of Timor-Leste. Manila: ADB; 2022.
71. Oxfam. Food price crisis in Timor-Leste: Impact and responses. Dili: Oxfam; 2019.

72. National Logistics Centre Timor-Leste. Food import statistics 2023. Dili: Government of Timor-Leste; 2024.
73. World Trade Organization. Trade policy review: Timor-Leste. Geneva: WTO; 2022.
74. von Braun J, Tadesse G. Global food price volatility and spikes: An overview of costs, causes, and solutions. ZEF Discussion Paper No. 161. Bonn: Center for Development Research; 2012.
75. Moloney K. Food price crisis and Timor-Leste: Vulnerability and policy responses. Development Policy Centre Discussion Paper No. 12. Canberra: Australian National University; 2013.
76. Food and Agriculture Organization. Impact of COVID-19 on food security in Timor-Leste. Rome: FAO; 2021.
77. Seeds of Life. Improved crop varieties for Timor-Leste: Research results 2000-2020. Dili: Seeds of Life; 2020.
78. Williams R, Palmer K, Ximenes A, Nesbitt H. Improving food security through agricultural research and development: Maize variety trials in Timor-Leste. *Field Crops Res.* 2013;146:75-84.
79. Ximenes A, Pinto AS, White P. Sweet potato production and utilization in Timor-Leste: Current practices and opportunities. *J Root Crops.* 2019;45(1):23-35.
80. International Fund for Agricultural Development. Manatuto Aileu Rural Development Programme: Final evaluation report. Rome: IFAD; 2021.
81. World Bank. Timor-Leste agriculture sector review: Constraints and opportunities. Washington DC: World Bank; 2020.
82. Scaling Up Nutrition (SUN). Timor-Leste multi-sectoral nutrition strategy 2021-2025. Dili: Government of Timor-Leste; 2021.
83. World Health Organization. Timor-Leste health profile 2023. Geneva: WHO; 2023.
84. United Nations International Children's Emergency Fund. Infant and young child feeding practices in Timor-Leste. Dili: UNICEF; 2019.
85. Helen Keller International. Nutrition education programme evaluation: Timor-Leste 2020. Dili: Helen Keller International; 2020.
86. Lancet. Maternal and child nutrition: Building momentum for impact. *Lancet Series.* 2021;397(10275):605-58.
87. Ministry of Health (TL). National health sector strategic plan 2021-2025. Dili: Government of Timor-Leste; 2021.

88. Ministry of Social Solidarity and Inclusion (TL). National social protection framework 2020-2030. Dili: Government of Timor-Leste; 2020.
89. World Bank. Bolsa da Mãe programme evaluation: Impact on maternal and child health. Washington DC: World Bank; 2022.
90. International Labour Organization. Social protection assessment based national dialogue: Timor-Leste. Geneva: ILO; 2021.
91. World Food Programme. School feeding programme in Timor-Leste: Annual report 2023. Rome: WFP; 2024.
92. Bundy D, Drake L, Burbano C. School food, politics and child health. *Public Health Nutrition*. 2013;16(6):1012-19. DOI: [10.1017/s1368980012004661](https://doi.org/10.1017/s1368980012004661)
93. Ministry of Education (TL). School feeding programme sustainability strategy. Dili: Government of Timor-Leste; 2022.
94. Asian Development Bank. Social protection in Timor-Leste: Current status and future directions. Manila: ADB; 2023.
95. International Policy Centre for Inclusive Growth. Social protection systems in Timor-Leste: Challenges and opportunities. Brasília: IPC-IG; 2022.
96. Petroleum Fund of Timor-Leste. Annual report 2023. Dili: Ministry of Finance; 2024.
97. International Monetary Fund. Timor-Leste: Selected issues and analytical notes. IMF Country Report No. 15/328. Washington DC: IMF; 2015.
98. Natural Resource Governance Institute. Resource governance index 2021: Timor-Leste. New York: NRGi; 2021.
99. Schofield C, Storey I. The Timor Sea dispute: A case study in maritime boundary delimitation. *Maritime Briefing*. 2009;3(5):1-68.
100. Government of Timor-Leste; Government of Australia. Treaty between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste establishing their maritime boundaries in the Timor Sea. New York: United Nations; 2018.
101. Baunsgaard T, Villafuerte M, Poplawski-Ribeiro M, Richmond C. Fiscal frameworks for resource rich developing countries. IMF Staff Discussion Note. Washington DC: IMF; 2012.
102. Central Bank of Timor-Leste. Petroleum Fund investment strategy 2020-2025. Dili: Central Bank; 2020.

103. Petroleum Fund of Timor-Leste. Quarterly report Q1 2025. Dili: Ministry of Finance; 2025.
104. International Monetary Fund. Timor-Leste: 2023 Article IV consultation—Staff report. IMF Country Report No. 23/156. Washington DC: IMF; 2023.
105. Petroleum Fund Law. Law No. 9/2005 on the Petroleum Fund. Dili: National Parliament; 2005.
106. La'o Hamutuk. Analysis of state budget 2024: Excessive withdrawals threaten Petroleum Fund sustainability. Dili: La'o Hamutuk; 2024.
107. ConocoPhillips. Bayu-Undan field cessation of production announcement. Houston: ConocoPhillips; 2022.
108. Eni. Kitan field development completion report. Rome: Eni; 2015.
109. Woodside Energy. Greater Sunrise development concept selection. Perth: Woodside; 2023.
110. Scheiner C. The fiscal cliff approaches: Timor-Leste's petroleum income ends. La'o Hamutuk Bulletin. 2021;22(1):1-8.
111. Ministry of Finance (TL). Tax revenue report 2023. Dili: Government of Timor-Leste; 2024.
112. International Monetary Fund. Domestic revenue mobilization in Timor-Leste: Challenges and opportunities. IMF Technical Assistance Report. Washington DC: IMF; 2022.
113. Corden WM, Neary JP. Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. Econ J. 1982;92(368):825-48. DOI: [10.2307/2232670](https://doi.org/10.2307/2232670)
114. Magud N, Sosa S. When and why worry about real exchange rate appreciation? The missing link between Dutch disease and growth. J Int Commer Econ Policy. 2013;4(2):1350009.
115. Lundahl M, Sjöholm F. The oil resources of Timor-Leste: Curse or blessing? Pac Rev. 2013;26(2):139-60.
116. World Bank. Timor-Leste public expenditure review: Spending for development. Washington DC: World Bank; 2021.
117. Asian Development Bank. Private sector assessment: Timor-Leste. Manila: ADB; 2022.
118. Ministry of Planning and Strategic Investment [TL]. Strategic development plan 2011-2030. Dili: Government of Timor-Leste; 2011.
119. World Economic Forum. Global competitiveness report 2023: Timor-Leste profile. Geneva: WEF; 2023.
120. Government of Timor-Leste. National priorities for economic diversification. Dili: Ministry of Planning; 2022.

121. La'o Hamutuk. Mega-projects and development: Analysis of infrastructure spending 2015-2023. Dili: La'o Hamutuk; 2023.
122. Ministry of Finance [TL]. Budget execution report 2023: Sectoral analysis. Dili: Government of Timor-Leste; 2024.
123. Food and Agriculture Organization. Investment in agriculture in Timor-Leste: Trends and priorities. Rome: FAO; 2022.
124. Extractive Industries Transparency Initiative. Timor-Leste EITI report 2022. Dili: EITI; 2023.
125. Petroleum Fund Consultative Council. Annual governance report 2023. Dili: Ministry of Finance; 2024.
126. Extractive Industries Transparency Initiative. Timor-Leste validation report 2021. Oslo: EITI International Secretariat; 2021.
127. Transparency International. Corruption in the extractive sector: Timor-Leste case study. Berlin: Transparency International; 2022.
128. Scheiner C. Who controls Timor-Leste's petroleum wealth? Governance and capacity challenges. *J Energy Nat Resources L.* 2020;38(3):287-305.
129. Organisation for Economic Co-operation and Development. States of fragility 2022: Timor-Leste country profile. Paris: OECD Publishing; 2022.
130. World Bank. Timor-Leste public sector performance review. Washington DC: World Bank; 2020.
131. United Nations Development Programme. Capacity development in Timor-Leste: Progress and challenges. Dili: UNDP; 2022.
132. Asia Foundation. Law and justice in Timor-Leste: Survey of citizen awareness and access. Dili: Asia Foundation; 2021.
133. International Finance Corporation. Doing business in Timor-Leste: Regulatory environment assessment. Washington DC: IFC; 2022.
134. Cummins D. Local governance in Timor-Leste: Lessons in postcolonial state-building. London: Routledge; 2015.
135. Ministry of Agriculture and Fisheries [TL]. National agriculture sector policy 2021-2030. Dili: Government of Timor-Leste; 2021.
136. Food and Agriculture Organization. Review of agricultural public expenditure in Timor-Leste. Rome: FAO; 2020.

137. Government of Timor-Leste. Strategic development plan 2011-2030: Agriculture sector priorities. Dili: Ministry of Planning; 2011.
138. World Bank. Timor-Leste agriculture sector review: From pilots to scale. Washington DC: World Bank; 2022.
139. Ministry of Agriculture and Fisheries Timor-Leste. Agricultural extension services assessment. Dili: Government of Timor-Leste; 2020.
140. Seeds of Life. Agricultural research capacity in Timor-Leste: Status and needs. Dili: Seeds of Life; 2021.
141. Asian Development Bank. Rural infrastructure development in Timor-Leste: Challenges and opportunities. Manila: ADB; 2021.
142. Ministry of Public Works [TL]. National roads inventory and condition assessment 2022. Dili: Government of Timor-Leste; 2023.
143. Ministry of Agriculture and Fisheries [TL]. Irrigation infrastructure assessment 2021. Dili: Government of Timor-Leste; 2021.
144. International Water Management Institute. Water for agriculture in Timor-Leste: Opportunities and constraints. Colombo: IWMI; 2020.
145. Asian Development Bank. Irrigation development project: Completion report. Manila: ADB; 2022.
146. Ministry of Petroleum and Mineral Resources [TL]. National electrification strategy 2021-2030. Dili: Government of Timor-Leste; 2021.
147. International Renewable Energy Agency. Renewable energy for rural development in Timor-Leste. Abu Dhabi: IRENA; 2022.
148. Food and Agriculture Organization. Multi-sectoral approaches to food security and nutrition. Rome: FAO; 2021.
149. World Bank. Institutional coordination for food security in Timor-Leste: Assessment and recommendations. Washington DC: World Bank; 2021.
150. National Food Security Commission [TL]. Annual report 2023. Dili: Government of Timor-Leste; 2024.
151. United Nations. United Nations sustainable development cooperation framework: Timor-Leste 2021-2025. Dili: UN; 2021.

152. Organisation for Economic Co-operation and Development. Development aid to Timor-Leste: Trends and priorities. Paris: OECD; 2023.
153. Ministry of Finance [TL]. Development partner coordination report 2023. Dili: Government of Timor-Leste; 2024.
154. Carnahan M, Durch W, Gilmore S. Economic impact of peacekeeping: Final report. New York: United Nations Peacekeeping Best Practices Unit; 2006.
155. Hohe T. The clash of paradigms: International administration and local political legitimacy in East Timor. *Contemp Southeast Asia*. 2002;24(3):569-89.
156. Independent Evaluation Group. World Bank assistance to post-conflict countries: Timor-Leste case study. Washington DC: World Bank; 2020.
157. Tribuna de Macau. ONU e Timor-Leste assinam acordo sobre segurança alimentar. Tribuna de Macau [Internet]. 2026 Feb 9 [cited 2026 Feb 25]. Available from: <https://jtm.com.mo/actual/onu-timor-leste-assinam-acordo-sobre-seguranca-alimentar/>
158. United Nations. UN-Timor-Leste food security partnership framework 2026-2030. Dili: UN; 2026.
159. Ministry of State Administration [TL]. Decentralization policy framework 2020-2025. Dili: Government of Timor-Leste; 2020.
160. International Crisis Group. Managing land conflict in Timor-Leste. Asia Briefing No. 110. Brussels: ICG; 2010.
161. Meitzner Yoder L. Custom and the quest for state legitimacy in Timor-Leste. *State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper*. Canberra: Australian National University; 2011.
162. Cummins D. The problem of “culture” in development: Lessons from the water sector in Timor-Leste. *J Political Ecol*. 2015;22:352-65.
163. World Bank. Community-driven development in Timor-Leste: Evaluation of the National Development Programme. Washington DC: World Bank; 2019.
164. Asia Foundation. Community governance in Timor-Leste: Bridging traditional and modern systems. Dili: Asia Foundation; 2020.
165. Briguglio L, Cordina G, Farrugia N, Vella S. Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements. *Oxford Development Studies*. 2009;37(3):229-47. DOI: [10.1080/13600810903089893](https://doi.org/10.1080/13600810903089893)
166. Call CT. *Why peace fails: The causes and prevention of civil war recurrence*. Washington DC: Georgetown University Press; 2012.

167. Auty RM. Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis. London: Routledge; 1993.
168. Collier P, Hoeffler A. Greed and grievance in civil war. *Oxford Econ Pap.* 2004;56(4):563-95.
169. Sen A. Poverty and famines: An essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford University Press; 1981.
170. Humphreys M, Sachs JD, Stiglitz JE. Escaping the resource curse. New York: Columbia University Press; 2007.
171. Sovereign Wealth Fund Institute. Sovereign wealth fund rankings 2025. Las Vegas: SWFI; 2025.
172. Asian Development Bank. Key indicators for Asia and the Pacific 2024: Timor-Leste. Manila: ADB; 2024.
173. Collier P. The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it. Oxford: Oxford University Press; 2007.
174. La'o Hamutuk. State budget analysis 2015-2024: Priorities and impacts. Dili: La'o Hamutuk; 2024.
175. Mbembe A. Necropolitics. Durham: Duke University Press; 2019.
176. Nygaard-Christensen M, Bexley A. Fieldwork in Timor-Leste: Understanding social change through practice. Copenhagen: NIAS Press; 2017.
177. Scheiner C. Timor-Leste's petroleum income: The fiscal cliff approaches. *J Contemp Asia.* 2022;52(3):456-78.
178. Easterly W. The elusive quest for growth: Economists' adventures and misadventures in the tropics. Cambridge: MIT Press; 2001.
179. World Bank. Agriculture for development: World development report 2008. Washington DC: World Bank; 2007.
180. Dorward A, Fan S, Kydd J, Lofgren H, Morrison J, Poulton C, et al. Institutions and policies for pro-poor agricultural growth. *Dev Policy Rev.* 2004;22(6):611-22. DOI: [10.1111/j.1467-7679.2004.00268.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2004.00268.x)
181. Ministry of Tourism [TL]. National tourism policy 2021-2030. Dili: Government of Timor-Leste; 2021.
182. World Bank. Digital economy assessment: Timor-Leste. Washington DC: World Bank; 2022.
183. Seeds of Life. Twenty years of agricultural research in Timor-Leste: Achievements and lessons learned. Dili: Seeds of Life; 2020.

184. Borges L, Williams R, Nesbitt H, Cruz G. Improving food security through agricultural research and development in Timor-Leste: A country emerging from conflict. *Food Sec.* 2009;1(4):403-12. DOI: [10.1007/s12571-009-0037-8](https://doi.org/10.1007/s12571-009-0037-8)
185. Feder G, Just RE, Zilberman D. Adoption of agricultural innovations in developing countries: A survey. *Econ Devel Cult Chang.* 1985;33(2):255-98.
186. Dercon S, Christiaensen L. Consumption risk, technology adoption and poverty traps: Evidence from Ethiopia. *J Dev Econ.* 2011;96(2):159-73. DOI: [10.1016/j.jdeveco.2010.08.003](https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.08.003)
187. World Bank. Rural finance in Timor-Leste: Constraints and opportunities. Washington DC: World Bank; 2021.
188. Anderson JR, Feder G. Agricultural extension: Good intentions and hard realities. *World Bank Res Obs.* 2004;19(1):41-60. DOI: [10.1093/wbro/lkh013](https://doi.org/10.1093/wbro/lkh013)
189. Ministry of Agriculture and Fisheries [TL]. Agricultural input supply chain assessment. Dili: Government of Timor-Leste; 2022.
190. International Fund for Agricultural Development. Value chain development in Timor-Leste: Opportunities and constraints. Rome: IFAD; 2021.
191. Dorward A, Kydd J, Morrison J, Urey I. A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World Dev.* 2004;32(1):73-89. DOI: [10.1016/j.worlddev.2003.06.012](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.012)
192. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Estratégia de cooperação em segurança alimentar e nutricional. Lisboa: CPLP; 2022.
193. Chichava S, Duran J, Cabral L, Shankland A, Buckley L, Lixia T, et al. Brazil and China in Mozambican agriculture: Emerging insights from the field. *IDS Bull.* 2013;44(4):101-15. DOI: [10.1111/1759-5436.12046](https://doi.org/10.1111/1759-5436.12046)
194. Sarr F. Afrotopia. Paris: Philippe Rey; 2016.
195. Hicks D. Rhetoric and the decolonization and recolonization of East Timor. London: Routledge; 2007.
196. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Relatório de atividades 2023. Lisboa: CPLP; 2024.
197. Ferreira PM. A CPLP e a cooperação Sul-Sul: Potencialidades e desafios. *Rel Intern.* 2020;65:89-106.
198. United Nations. Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. New York: UN; 2015.

199. International Food Policy Research Institute. Global food policy report 2023. Washington DC: IFPRI; 2023.
200. Organisation for Economic Co-operation and Development. Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences. Paris: OECD Publishing; 2020.
201. Cornwall A, Coelho VS. Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas. London: Zed Books; 2007.
202. Agrawal A. Indigenous knowledge and the politics of classification. *Int Soc Sci J.* 2002;54(173):287-97. DOI: [10.1111/1468-2451.00382](https://doi.org/10.1111/1468-2451.00382)
203. Pretty J, Toulmin C, Williams S. Sustainable intensification in African agriculture. *Int J Agric Sustain.* 2011;9(1):5-24. DOI: [10.3763/ijas.2010.0583](https://doi.org/10.3763/ijas.2010.0583)
204. van der Ploeg F. Natural resources: Curse or blessing? *J Econ Lit.* 2011;49(2):366-420.
205. Venables AJ. Using natural resources for development: Why has it proven so difficult? *J Econ Perspect.* 2016;30(1):161-84.

---

# ECOLOGIA LUSÓFONA DA GOVERNAÇÃO ALIMENTAR: SEGURANÇA ALIMENTAR, INTERDEPENDÊNCIA GLOBAL E GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL NA CPLP

---

**Paulo Ferrinho\***

**Fernando Passos Cupertino de Barros\*\***

**Fernando de Almeida\*\*\***

---

\*.MBCbB, MSc, MMed, PhD, Dr HC. <https://orcid.org/0000-0002-3722-0803>. Global Health and Tropical Medicine (GHTM), Associate Laboratory in Translation and Innovation Towards Global Health (LA-REAL), Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT), Universidade NOVA de Lisboa; Rua da Junqueira 100, 1349-008 Lisboa, Portugal; [pferrinho@ihmt.unl.pt](mailto:pferrinho@ihmt.unl.pt)

\*\* MD, MSc, MA, PhD. <https://orcid.org/0000-0003-1188-7973>. Faculdade de Medicina (Depto. de Clínica Médica), Universidade Federal de Goiás (Brasil); Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); Rua 7, 201 apto 202, Setor Oeste, Goiânia/GO (Brasil), Cep 74.110.090; [fernando\\_cupertino@ufg.br](mailto:fernando_cupertino@ufg.br)

\*\*\*. Médico especialista em Saúde Pública e presidente do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (INSA), de Portugal. Editor convidado

A insegurança alimentar permanece um dos desafios mais complexos do século XXI. Apesar dos avanços científicos, do aumento sustentado da produção agrícola mundial e da crescente integração dos mercados alimentares, milhões de pessoas continuam privadas do acesso regular a alimentos suficientes, seguros e nutricionalmente adequados. Essa realidade revela uma contradição fundamental dos sistemas alimentares contemporâneos: a persistência da fome não decorre necessariamente da escassez de alimentos, mas da incapacidade das sociedades e dos seus sistemas de governação para garantir que os alimentos disponíveis sejam acessíveis, adequados e sustentáveis para todos.

Essa problemática tornou-se ainda mais evidente no atual contexto geopolítico internacional, marcado pela sucessão de crises interligadas. A guerra na Ucrânia expôs a vulnerabilidade das cadeias globais de abastecimento alimentar e dos mercados internacionais de cereais, fertilizantes e energia; os conflitos persistentes no Oriente Médio ampliaram as incertezas econômicas e humanitárias; e a multiplicação de situações de violência armada em África — desde o Sudão à região do Sahel, passando pela República Democrática do Congo e pela insurgência em Cabo Delgado, no norte de Moçambique — agravou os riscos de deslocação populacional, interrupção da produção agrícola e insegurança alimentar. Simultaneamente, o enfraquecimento dos mecanismos multilaterais de cooperação e a crescente fragmentação da ordem internacional têm reduzido a previsibilidade das respostas coletivas a crises alimentares globais, tornando os sistemas alimentares mais expostos a choques externos e ampliando as desigualdades entre países e regiões.

Nesse contexto, a compreensão da segurança alimentar evoluiu significativamente nas últimas décadas. As abordagens centradas exclusivamente na produção agrícola revelaram-se insuficientes para explicar a persistência da fome em um mundo caracterizado por excedentes produtivos, mercados globalizados e crescente interdependência econômica. A segurança alimentar passou a ser entendida como um fenômeno multidimensional que incorpora fatores econômicos, sociais, ambientais, sanitários e políticos, envolvendo não apenas a disponibilidade, o acesso, a utilização e a estabilidade dos alimentos, mas também a capacidade das instituições para antecipar riscos, gerir crises e proteger populações vulneráveis. A experiência recente demonstra que os choques geopolíticos, as alterações climáticas, as pandemias e os conflitos armados podem comprometer simultaneamente a produção, a distribuição e o acesso aos alimentos, evidenciando que a segurança alimentar depende cada vez mais da resiliência dos sistemas de governação em múltiplas escalas — local, nacional, regional e global. Nesse enquadramento, a fome deixa de ser interpretada apenas como uma falha dos sistemas produtivos e passa a ser entendida como uma manifestação das desigualdades estruturais e das limitações

institucionais que condicionam a capacidade das sociedades para responder a contextos de crescente incerteza.

A leitura integrada dos capítulos desta obra sugere que a variável política ocupa uma posição central na compreensão das diferentes expressões da insegurança alimentar no espaço lusófono. Mais do que diferenças na disponibilidade de recursos naturais ou na capacidade produtiva, observa-se uma significativa diversidade nas capacidades institucionais dos Estados para planejar, coordenar, implementar e avaliar políticas de segurança alimentar. A insegurança alimentar surge, assim, não apenas como um problema de acesso a alimentos, mas também como um indicador da capacidade dos sistemas políticos para converter recursos disponíveis em proteção efetiva das populações.

Esta relação torna-se particularmente evidente nos capítulos dedicados ao Brasil. Em *Geografia da Fome: o Dilema Brasileiro – Pão ou Aço, uma Releitura Atual e o Legado para a Segurança Alimentar na CPLP e A Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Direitos, Democracia e Caminhos para a Transformação Social*, a persistência da fome em uma das maiores potências agrícolas mundiais demonstra que a produção de alimentos não constitui condição suficiente para assegurar segurança alimentar. Os capítulos evidenciam a importância da institucionalização do direito humano à alimentação adequada, da participação social, da coordenação intersetorial e dos sistemas de proteção social como fatores determinantes para a redução da insegurança alimentar. O caso brasileiro ilustra, assim, que a segurança alimentar não depende exclusivamente da capacidade de produzir alimentos, mas, sobretudo, das instituições, políticas públicas e mecanismos de acesso que condicionam a sua distribuição social, corroborando a perspectiva desenvolvida por Sen<sup>1</sup>.

Uma perspectiva distinta, mas complementar, emerge do capítulo *Balanças Alimentares como Instrumento Estratégico de Saúde Pública: Contributo para a Compreensão da Transição Nutricional e Apoio à Decisão em Políticas Alimentares em Portugal*. Nesse contexto, os desafios alimentares já não se centram na escassez, mas na qualidade nutricional, nas desigualdades em saúde e na necessidade de instrumentos sofisticados de monitorização e avaliação. A experiência portuguesa ilustra como a capacidade técnico-administrativa do Estado, a disponibilidade de informação de qualidade e a integração entre conhecimento científico e formulação de políticas públicas constituem recursos estratégicos para a governação alimentar. Nesse sentido, o caso português evidencia a relevância da aprendizagem institucional e da utilização de conhecimento especializado na definição de políticas públicas, corroborando a perspectiva de Hall<sup>2</sup> sobre o papel das ideias, dos paradigmas de política e da capacidade de aprendizagem dos decisores públicos. Simultaneamente, ilustra a importância das capacidades administrativas do

Estado enquanto condição para a produção, interpretação e utilização de informação estratégica na formulação e implementação de políticas públicas, em linha com os contributos de Pollitt e Bouckaert<sup>3</sup> sobre a capacidade governativa e a modernização da administração pública.

A importância das capacidades institucionais também se manifesta no capítulo *Políticas Integradas para Combater a Fome e as Desigualdades Nutricionais na CPLP, na Perspectiva de Cabo Verde*. Apesar das limitações decorrentes da reduzida dimensão territorial, da escassez de recursos naturais e da dependência das importações alimentares, o caso cabo-verdiano evidencia a relevância da coordenação intersectorial e da construção de políticas públicas integradas. O capítulo demonstra que a vulnerabilidade estrutural não determina inevitavelmente os resultados alimentares, sendo estes fortemente condicionados pela capacidade dos sistemas políticos para organizar respostas coletivas eficazes.

Em contraste, os capítulos *Segurança Alimentar e Nutricional em Angola em um Contexto de Mudanças Climáticas: Desafios, Respostas e Contributos a partir da Perspectiva One Health, Desafios e Oportunidades para a Segurança Alimentar e Nutricional em Moçambique: uma Análise sob a Perspectiva One Health* e *Desafios da Segurança Alimentar na Guiné-Bissau* revelam contextos nos quais os efeitos das alterações climáticas, da pobreza estrutural e da dependência económica interagem com desafios relacionados com a consolidação institucional e a capacidade de implementação das políticas públicas. Embora os recursos naturais desempenhem um papel importante, esses capítulos demonstram que a vulnerabilidade alimentar resulta, sobretudo, da interação entre fragilidades socioeconômicas, exposição a riscos ambientais e limitações das estruturas de governação, em linha com abordagens que conceptualizam a vulnerabilidade como uma condição simultaneamente ecológica, social e institucional<sup>4</sup>. Nesse panorama, a construção de sistemas alimentares resilientes depende tanto da capacidade de adaptação às alterações climáticas quanto do fortalecimento das capacidades estatais e dos mecanismos de governação responsáveis pela gestão do risco e pela coordenação das respostas coletivas<sup>5-7</sup>.

Por sua vez, os capítulos *Segurança Alimentar e Nutricional em São Tomé e Príncipe: da Dependência Alimentar à Resiliência Sistêmica* e *Segurança Alimentar e Nutricional em Timor-Leste: Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Sustentável* acrescentam uma dimensão adicional à análise. Ambos demonstram que a segurança alimentar em pequenos Estados não pode ser dissociada das questões de soberania, dependência externa e capacidade estratégica de resposta a choques internacionais. A reduzida escala económica e a forte dependência dos mercados externos ampliam a

exposição a vulnerabilidades estruturais associadas à inserção periférica na economia global<sup>8</sup>. Contudo, esses casos evidenciam igualmente que a vulnerabilidade não constitui um destino inevitável, dependendo, em larga medida, da capacidade das instituições nacionais para gerir interdependências, mobilizar recursos externos e construir estratégias de adaptação e resiliência<sup>9,10</sup>. A governação emerge, assim, como um fator decisivo para a construção da resiliência alimentar em pequenos Estados altamente integrados em sistemas globais de produção, comércio e abastecimento alimentar.

A preocupação com a qualidade da governação emerge ainda de forma explícita no capítulo *Monitorização da Insegurança Alimentar na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Desafios Metodológicos e Propostas para uma Avaliação Integrada*. Ao discutir as limitações dos instrumentos de medição atualmente utilizados, o capítulo evidencia que a capacidade de conhecer e monitorizar a insegurança alimentar constitui uma dimensão fundamental da própria governação alimentar. A produção de informação fiável e comparável representa uma condição essencial para a aprendizagem institucional, a definição de prioridades e a formulação de respostas públicas eficazes<sup>2,7</sup>. Estados que não conseguem medir adequadamente os fenômenos que pretendem combater encontram-se inevitavelmente limitados na sua capacidade de intervenção. Nesse sentido, os sistemas de monitorização constituem não apenas instrumentos técnicos de recolha de informação, mas também dispositivos de governação que tornam os problemas alimentares visíveis e suscetíveis de ação pública<sup>11</sup>.

Analisados em conjunto, os capítulos desta obra sugerem que a insegurança alimentar deve ser entendida como o resultado da interação entre vulnerabilidades estruturais e capacidades institucionais. As alterações climáticas, a pobreza, a desigualdade, a dependência económica e os constrangimentos demográficos são fatores relevantes, mas os seus impactos dependem da capacidade dos sistemas políticos para antecipar riscos, coordenar respostas e proteger as populações. A diversidade dos países da CPLP permite observar diferentes combinações destes fatores e evidencia que níveis semelhantes de vulnerabilidade podem produzir resultados distintos quando mediados por capacidades institucionais diferentes.

A partir desta leitura comparativa, propõe-se um enquadramento conceptual que designamos por Ecologia Lusófona da Governança Alimentar. Tal conceito procura captar a interação entre três dimensões fundamentais que atravessam toda a obra: as vulnerabilidades estruturais dos sistemas alimentares, os contextos ecológicos e climáticos em que estes operam e as capacidades institucionais dos Estados para responder aos desafios da segurança alimentar. A principal contribuição desta perspectiva consiste em deslocar o enfoque analítico da simples medição da fome para a compreensão das

condições ecológicas, institucionais e geopolíticas que tornam possível prevenir, mitigar ou agravar a insegurança alimentar.

Sob essa ótica, a CPLP também emerge como um ecossistema singular de experiências de governação alimentar, caracterizado por diferentes níveis de vulnerabilidade, capacidade institucional e inserção nos sistemas alimentares globais. A diversidade dos seus sistemas políticos, das suas capacidades institucionais e dos seus desafios socioeconômicos constitui uma oportunidade excepcional para compreender como diferentes formas de organização do Estado influenciam a concretização do direito humano à alimentação em contextos geopolíticos diversos. Mais do que uma comunidade de países unidos pela língua, a CPLP revela-se uma comunidade de aprendizagem sobre os múltiplos caminhos pelos quais a governação pode promover, ou limitar, a segurança alimentar, a saúde e o desenvolvimento sustentável.

A principal lição comparativa que emerge desta obra é que a segurança alimentar deixou de depender exclusivamente da capacidade dos países para produzir alimentos ou implementar políticas sociais. Em um contexto marcado por alterações climáticas, conflitos armados, perturbações das cadeias globais de abastecimento e enfraquecimento do multilateralismo, a segurança alimentar depende crescentemente da capacidade dos sistemas políticos para gerir interdependências, antecipar riscos e construir resiliência perante choques globais. A CPLP surge, assim, como um espaço privilegiado para compreender as múltiplas formas por meio das quais vulnerabilidades locais, capacidades institucionais e dinâmicas geopolíticas globais se articulam na produção da segurança, ou insegurança, alimentar. A principal contribuição desta obra consiste precisamente em demonstrar que a segurança alimentar deve ser entendida como uma propriedade emergente da interação entre sistemas ecológicos, instituições políticas e estruturas de interdependência global.

## Referências

1. Sen A. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press; 1981.
2. Hall PA. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comp Polit.* 1993;25(3):275-96. DOI: [10.2307/422246](https://doi.org/10.2307/422246)
3. Pollitt C, Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity. Oxford: Oxford University Press; 2017.

4. Adger WN. Vulnerability. *Glob Environ Change*. 2006;16(3):268-81. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.02.006>
5. Tendall DM, Joerin J, Kopainsky B, Edwards P, Shreck A, Le QB, et al. Food system resilience: defining the concept. *Glob Food Secur*. 2015;6:17-23. DOI: [10.1016/j.gfs.2015.08.001](https://doi.org/10.1016/j.gfs.2015.08.001)
6. Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* [Internet]. Geneva: IPCC; 2022 [cited 2026 Jan 10]. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
7. High Level Panel of Experts. Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030 [Internet]. HLPE Report 15, Rome: CFS; 2020 [cited 2026 jan 10]. Available from: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/8357b6eb-8010-4254-814a-1493faaf4a93/content>
8. Briguglio L. Small island developing states and their economic vulnerabilities. *World Dev*. 1995;23(9):1615-32. DOI: [10.1016/0305-750X\(95\)00065-K](https://doi.org/10.1016/0305-750X(95)00065-K)
9. Baldacchino G. *A World of Islands: An Island Studies Reader*. Charlottetown: Institute of Island Studies; 2007.
10. Ostrom E. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*. 2010;100(3):641-72. DOI: [10.1257/aer.100.3.641](https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641)
11. Foucault M. *Security, territory, population*. New York: Palgrave; 2007.



---

O projeto Linha Editorial Internacional de Apoio aos Sistemas de Saúde – LEIASS é fruto de um esforço conjunto do Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa – IHMT (Portugal) e do Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS (Brasil). As duas instituições têm buscado ampliar seus intercâmbios e cooperação, com o intuito de difundir o conhecimento produzido nos dois países, em proveito de todos os demais, especialmente dos membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP.

Assim, essa linha editorial visa especialmente à produção e à difusão de conhecimentos e evidências que interessam a todos os povos de língua portuguesa, além de contribuir para com o enriquecimento da produção científica internacional sobre temas sanitários que têm requerido a atenção de governos e instituições de todo o mundo.

---