

## Reflexão: da regulação do risco à (in)visibilidade dos contextos vividos da (in)segurança alimentar e nutricional<sup>1</sup>

Sara Portovedo<sup>2</sup>

**Resumo:** A regulação da segurança alimentar e nutricional tem sido alvo de intensos debates na academia, das ciências exatas às sociais. Contudo, no seu conjunto, persiste a desvalorização das perceções e das experiências/vivências do risco, que se sabe variarem de acordo com os contextos geográficos, socioeconómicos, políticos e culturais. Esta reflexão teórica parte da concetualização geral da regulação dos riscos para em seguida discutir a importância dos contextos vividos na gestão da (in)segurança alimentar e nutricional. Os riscos, incluindo o de insegurança alimentar e nutricional, representam desafios em diferentes vertentes: na regulação, nas estruturas institucionais, na participação e nas relações de todas as partes interessadas. Podemos assumir que se repercutem na produção, validação e articulação de conhecimentos, do científico e do adquirido através das experiências vividas de risco.

**Palavras-chave:** Experiências vividas, regulação, risco, segurança alimentar e nutricional.

### Introdução

A preocupação internacional com as questões do risco levou a Assembleia-Geral da ONU, em 1989, a designar o período 1990-1999 como a Década Internacional para a Redução dos Desastres Naturais. O apelo à consciencialização das sociedades e ao desenvolvimento de uma cultura de prevenção passou a ser um objetivo da política mundial, intensificando a reflexão e discussão em torno das ciências do risco. Foi com vista aos mesmos objetivos que, em 2005, na Conferência Mundial sobre a Redução de Desastres, 168 países adotaram a Declaração de Hyogo e seu quadro de ação para 2005-2015. A estratégia de Hyogo continua a ser uma referência para os estudiosos dos riscos, por o seu quadro de ação ter sido focado na resiliência das nações e das comunidades e ter contribuído para a implementação de políticas e processos nacionais e locais de redução de riscos (UNISDR, 2004; 2005).

Após Hyogo, e sem descurar as metas atingidas pelas iniciativas então desencadeadas, as Nações Unidas desenharam um novo instrumento de ação: o

---

<sup>1</sup> Ensaio adaptado de vários trabalhos apresentados em 2016 nas disciplinas do primeiro ano curricular do Programa Doutoral Território, Risco e Políticas Públicas.

<sup>2</sup> Mestre em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Doutoranda com financiamento da FCT (SFRH/BD/128781/2017) e do FSE. E-mail: [saraportovedo87@gmail.com](mailto:saraportovedo87@gmail.com)

Quadro de Sendai 2015-2030. Este novo marco foi adotado por 187 de seus Estados Membros na Terceira Conferência Mundial sobre Redução de Riscos de Desastres, que ocorreu no Japão em março de 2015. A Declaração de Sendai e o Quadro para a Redução do Risco de Catástrofes propõem sete metas, quatro prioridades e um conjunto de princípios orientadores, reforçando que a redução substancial do risco de catástrofe requer “um foco mais explícito nas pessoas, na sua saúde e seus meios de subsistência” (UNISDR, 2015: 12).

O contexto político-social do mundo contemporâneo tem favorecido as estratégias de regulação de risco, como tão bem refletem as agendas políticas e os debates públicos um pouco por todo o mundo. Tavares (2013; 2018) chega mesmo a afirmar que a atenção atualmente dada aos riscos se justifica pelo facto de estes conterem em si o potencial de provocarem crises políticas que obrigam à sua regulação. Esta dimensão política do risco, associada à sua governação, implica o envolvimento de atores governamentais e não-governamentais nas estruturas e nos processos de tomada de decisão pública (Keohane e Nye, 2000).

Todavia, o risco não é uma preocupação só da agenda política mas de todos os setores da sociedade. A academia, por exemplo, está cada vez mais interessada em desenvolver estudos sobre os riscos, tanto que a investigação sobre sua gestão é hoje transversal a várias disciplinas. Tais investigações centram-se em dois grandes temas: a confiança nas fontes de informação *versus* a comunicação sobre os riscos, e a confiança nas instituições reguladoras *versus* a estrutura das instituições e o desenvolvimento das políticas de gestão (Peters *et al.*, 1997). Esses temas permanecem atuais e continuam a dar pistas para a problematização da regulação dos riscos.

Os processos de gestão dos riscos envolvem diferentes atores e culturas que influenciam a construção e a perceção do risco e, por sua vez, o seu tratamento e a sua monitorização. Por isso, a regulação dos riscos deve considerar e compreender os diferentes contextos e níveis organizacionais, que vão muito além da localização geográfica. Por exemplo, quando falamos de segurança alimentar, é necessário considerar que há uma linha muito ténue entre o risco de insegurança alimentar e nutricional, o risco de fome e, em alguns casos, o risco de vida. É preciso conhecer as experiências pessoais para perceber de que risco estamos a falar. Estudar a segurança

alimentar e nutricional implica considerar as diferentes realidades nos diferentes países.

Neste trabalho apresento uma breve definição da regulação e da governação dos riscos, ao mesmo tempo que tento operacionalizar estes conceitos em articulação com as políticas públicas. De seguida reflito brevemente sobre a regulação do risco de insegurança alimentar e nutricional, que ilustro com alguns exemplos do contexto europeu. Reflito ainda sobre a importância dos contextos vividos na elaboração e na implementação das políticas nesta área.

### **Regulação do risco**

O Estado-providência passou a dar lugar ao Estado regulador que negocia as suas políticas de governação com o terceiro setor e os mercados (Gonçalves *et al.*, 2007), procurando responder às necessidades destes. O Estado, cada vez mais mínimo, tende a ser mais compatível com a defesa dos direitos individuais, limitando-se a proporcionar regras que protejam amplamente a vida, a liberdade e a si próprio. A intervenção é mínima na sociedade civil e na vida privada e há um estímulo acrescido ao desenvolvimento da sociedade de mercado. Como nos diz a obra de Held (2006), o Estado moderno pode ser caracterizado como constitucional e a democracia legal como a sua moldura de atuação.

A privatização, a desintervenção e a liberalização têm-se tornado mais comuns nas políticas por parte dos Estados. Por sua vez, estes, deixando de ter o controlo absoluto sobre a economia, passam a estender a sua ação reguladora a outros domínios, como o ambiente, a segurança alimentar, a defesa do consumidor e a saúde pública. Por isso, em matéria de risco, a regulação “justifica-se, desde logo, pelo reconhecimento da existência, nestes domínios, de falhas do mercado, ou seja, da incapacidade do mercado se auto-regular” (Gonçalves *et al.*, 2007: 141).

É nessa linha de pensamento que Hood *et al.* propõem a seguinte definição de regulação do risco: “interferência governamental em processos sociais ou de mercado para controlar consequências potencialmente adversas para a saúde” (2001: 3). Tal governação é um processo de resposta do poder público, cujas normas se inscrevem em contextos específicos, que considera a forma como a sociedade lida com os riscos.

Mas a complexidade e a incerteza associadas aos riscos não permitem que o processo de regulação os abranja a todos, pois estes variam consoante os universos sociais, políticos e culturais existentes. Assim, só uma governação que inclua atores não-governamentais (Keohane e Nye, 2000) e considere a multiescalaridade (Corfee-Morlot *et al.*, 2011; Birkmann *et al.*, 2013) permite desenhar respostas políticas adaptadas. Por mais que um risco seja global (como as alterações climáticas), ou local (como o risco de contrair certas doenças), e se propague com a mobilidade das pessoas, o comércio de produtos e a transferência de tecnologias (Gonçalves *et al.*, 2007), a sua regulação tem (ou deve ter) sempre um carácter nacional, que atente às especificidades e considere as escalas meso e micro.

A regulação suporta-se, assim, nas três fases da análise de risco: a avaliação, fundada na ciência e nas experiências vividas; a gestão, que pressupõe decisões político-administrativas; e a comunicação, que passa por um sistema de avaliação e gestão junto do público (Gonçalves *et al.*, 2007). As instituições responsáveis pela regulação, assim como a legislação que lhes está associada, variam entre os níveis internacional, nacional e local. As diferenças que ocorrem entre países e setores passam precisamente pelo desajustamento destas estruturas e das formas de atuação em relação aos contextos específicos. Nesse sentido, Tavares (2013; 2018) afirma que é importante desenvolver capacitação técnica para observar, prever, moldar e cartografar os perigos, bem como melhorar a resposta dos sistemas de alerta precoce, incorporando escalas desde as supranacionais às locais. O autor considera ainda que as novas abordagens sobre as políticas públicas do risco definem medidas simples, normas de proteção estrutural, iniciativas financeiras ou de alocação de recursos, e reconhece que estas políticas continuam a estimular análises de custo-benefício.

Os processos de tratamento do risco e de decisão sobre eles envolvem, assim, um conjunto de medidas e ações que se realizam em função dos tipos e graus dos riscos identificados. Para Almeida (2011), esta é uma fase crucial na gestão, na medida em que implica a análise de diferentes opções, combinadas com fatores como custo, valores sociais e políticos, éticos e jurídicos. A fase de tomada de decisão exige a aceitação ou não dos riscos e o desenho de medidas interventivas que os devam controlar ou mitigar.

A título de exemplo, a União Europeia (UE) tem vindo a intervir cada vez mais diretamente na regulação dos riscos e nos regimes a adotar por parte dos Estados Membros, o que tem, de alguma forma, reduzido a autonomia destes. No entanto, a integração sistémica não corresponde a uma integração social e a adoção de normas europeias não significa que a sua aplicação seja homogénea nos diferentes Estados Membros. A europeização das normas, segundo Gonçalves *et al.* (2007), tem ocorrido sobretudo a nível administrativo, político e institucional. Isso porque os países continuam a divergir entre si no que se refere às formas de atuação e comunicação, e essas disparidades encontram-se mesmo entre os diferentes setores dos Estados.

Os padrões de exigência da política ligada aos riscos têm-se tornado cada vez mais elevados e visam responder à desconfiança pública e à resistência social às transformações motivadas pelas instituições europeias. Os fundamentos científicos e tecnológicos não têm sido suficientes para consciencializar as populações da necessidade de certas medidas; primeiro, porque a análise científica não abrange todos os riscos, segundo, porque não é suposto que a ciência forneça todas as respostas e possibilidades. A incerteza associada ao risco (Renn, 1992; 2005) exige a integração das experiências e das perceções políticas e sociais do risco. Nesse sentido, o Tratado da UE consagrou princípios inovadores como o do desenvolvimento sustentável e o da precaução.<sup>3</sup> Verificou-se assim uma mudança de paradigma na regulação europeia de risco, que até os anos 1990 assentava no princípio da prevenção. O princípio da precaução adotado pela UE confere um claro privilégio à defesa do ambiente em detrimento dos interesses comerciais ou industriais:

De acordo com este princípio, o ambiente deve ter o benefício da dúvida em caso de incerteza, por falta de provas concludentes, sobre o risco de ocorrência de dano grave e irreversível em consequência de determinada atividade ou projeto (Gonçalves *et al.*, 2007: 145).

---

<sup>3</sup> Uma das vias europeias de entrada do princípio da precaução no ordenamento jurídico foi o regulamento 178/2002, de 28 de janeiro, sobre a segurança alimentar. Este determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (AESA) e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios. Este regulamento refere-se ao princípio de precaução no seu artigo 7 nº 1 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2002).

A prova científica deixa de ser um critério determinante e exclusivo para proceder à regulamentação dos riscos e assume-se a saúde pública como valor a proteger. O princípio de precaução, diferentemente do de prevenção, intervém em situações de risco grave e de incertezas significativas. No fundo, a precaução destina-se a controlar riscos possíveis ou potenciais, enquanto a prevenção visa evitar riscos comprovados. Por isso, o princípio da precaução é proativo e o princípio de prevenção reativo. A transição de uma atuação preventiva para uma precaucional representa uma mudança e exige uma aplicação clara da regulação dos riscos (Aragão, 2013).

Ainda a respeito do princípio de precaução, Van Asselt e Van Bree (2011) afirmam que este tem sido, sobretudo, referenciado como princípio legal. Estes autores propõem, assim, uma visão processual e normativa que não permita que o princípio de precaução fique alojado nos tribunais. Na mesma linha de pensamento, Mendes (2015) afirma que a precaução não deve ser um último recurso, mas deve antes estar ligada a todas as fases da análise dos riscos, da avaliação à comunicação. O autor acrescenta que a precaução deve ser uma obrigação que considere a incerteza algo sério. Mais do que controlar e mitigar os riscos, é preciso precaver, antecipando cenários e até novos riscos.

Concluindo, é importante salientar que a regulação é um dos processos da gestão dos riscos que deve ter subjacente uma boa governação. Por isso, o conceito de governação não deve ser invisibilizado quando operacionalizamos o conceito de regulação. Nesse sentido, Graham *et al.* (2003: 2-3) definem a governação como

[...] as interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como cidadãos e outros parceiros envolvidos são ouvidos.

A governação refere-se, assim, às relações de poder e responsabilidades que definem a tomada de decisões em assuntos de interesse coletivo. Aven e Renn (2010) ampliam esta ideia afirmando que a governação do risco deve incluir um leque alargado de atores, regras, acordos, processos e mecanismos referentes à recolha e análise de informações relevantes sobre o risco, bem como à tomada de decisões. A multiplicidade de atores exige uma definição de papéis rigorosa, através do processo regulatório, e uma coordenação que deve abarcar a formulação, decisão, implementação e avaliação das políticas públicas.

## **Regulação do risco de (in)segurança alimentar e nutricional: algumas concretizações no contexto europeu**

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico define a gestão de risco como

[...] o processo de tomada de decisões envolvendo considerações de ordem política, social e económica e técnica provenientes da avaliação do risco e das informações relevantes relacionadas a um perigo, de forma a desenvolver, analisar e comparar opções regulatórias e não regulatórias, e selecionar e implementar respostas regulatórias apropriadas (OECD/IPCS, 2003: 17).

A avaliação do risco como etapa fundamental no processo de decisão permite conhecer o risco e contribuir para o planeamento das intervenções. A avaliação, ou mais concretamente “o processo que visa calcular ou estimar o risco para um determinado organismo, sistema ou subpopulação, incluindo a identificação das incertezas existentes, em consequência da exposição a um determinado agente” (OECD/IPCS, 2003: 16), tem auxiliado os especialistas de diversas instituições, governamentais e não-governamentais. É uma ferramenta importante na tomada de decisões sobre a circulação livre de alimentos (Graça, 2003), pois tem sido decisiva na liberalização do comércio europeu e mundial destes produtos.

A crise alimentar de 1996 na Europa elevou o receio de que os gestores influenciassem as decisões dos peritos e avaliadores do risco de segurança alimentar. Por isso, no *Livro Branco da Segurança Alimentar* e na proposta de criação da Agência Europeia para a Segurança Alimentar (AESA) tentou-se separar a avaliação do risco da sua gestão (Comissão das Comunidades Europeias, 2000; Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2002).

A análise do risco tem sido a base da política de segurança alimentar europeia, a qual tem permitido determinar medidas mais eficazes de proteção da saúde. Para a Organização Mundial da Saúde e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), os governos podem atingir os seus objetivos na defesa da segurança alimentar recorrendo à análise de risco (FAO/WHO, 2006). A monitorização global e integrada da segurança alimentar pode ser garantida com recurso aos meios de avaliação do risco, com base em critérios científicos para sua gestão e com a implementação de estratégias de comunicação. Nesses processos, o governo, os agentes do setor da alimentação e os consumidores devem agir em conformidade

(FAO, 2006; FAO/WHO, 2006). Para a FAO, estes são os três pilares da segurança alimentar e os corresponsáveis por ela.

A regulação do risco de segurança alimentar obriga à menção de instituições internacionais e nacionais protagonistas nestas matérias. A nível europeu, a AESA é o pilar na avaliação do risco, sendo igualmente importante reforçar que a UE também é uma referência mundial em matéria de segurança alimentar e nutricional (SAN). A política europeia neste domínio tem um duplo objetivo: proteger a saúde humana e os interesses dos consumidores, por um lado, e fomentar o bom funcionamento do mercado único europeu, por outro. A UE garante o estabelecimento e respeito das normas de controlo em matéria de higiene dos géneros alimentícios para seres humanos e animais, saúde dos animais, fitossanidade e prevenção da contaminação de géneros alimentares por substâncias externas.<sup>4</sup> Além disso, regulamenta a rotulagem dos alimentos (Parlamento Europeu, 2016).

Em Portugal, o papel de avaliação do risco de segurança alimentar está entregue à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE),<sup>5</sup> que se rege pelas orientações da AESA. Já os papéis de gestão, monitorização e comunicação do risco estão divididos entre os agentes económicos e organismos públicos, como a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária, a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, o Gabinete de Planeamento e Políticas, e a Direção-Geral da Saúde, e vários laboratórios nacionais e internacionais (Bernardo, 2006; 2009).

Quando se fala da regulação dos alimentos também se está a falar de SAN. Ou seja, fala-se de um conjunto de medidas técnico-legais pensadas e adotadas para controlar os riscos relacionados com a ingestão de alimentos não sãos ou de valor nutricional deficitário. As ações de regulamentação, fiscalização e monitorização dos alimentos e das suas condições de produção são, em grande medida, preventivas. A título de exemplo, descuidos na manipulação, no acondicionamento, na preparação e no transporte podem pôr em risco a segurança dos produtos alimentares e,

---

<sup>4</sup> É obrigatória a aplicação da metodologia HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) desde 1 de Janeiro de 2006 (Regulamento (CE) nº 852/04) em todas as fases da produção, manipulação, transformação e distribuição de géneros alimentares, excetuando a produção primária (Codex Alimentarius Commission, 1998; Afonso, 2008).

<sup>5</sup> A ASAE tem a missão de recolher e analisar dados que permitam a caracterização e a avaliação dos riscos com impacto direto ou indireto na segurança alimentar, assegurando a comunicação pública e transparente dos riscos e promovendo a divulgação da informação sobre segurança alimentar junto do público (ASAE, 2015).



consequentemente, a saúde e o bem-estar do consumidor. Facto que obriga ao controlo alimentar em todas as etapas da utilização e do consumo dos alimentos.

Todavia, a SAN só será efetiva se todos os agentes envolvidos na cadeia alimentar (incluindo a indústria alimentícia), o Estado e os consumidores participarem nos processos de gestão e de tomada de decisões. Ainda que a participação siga “a par dos novos processos de decisão que se pretendem menos centralizados, mais transparentes e mais próximos do público” (Frade e Gameiro, 2008, n.p.), em Portugal vários estudos apontam para baixos níveis de participação e algum desconhecimento sobre temas da segurança alimentar, nomeadamente sobre os organismos geneticamente modificados. Mais recentemente, Espanha (2020) também se refere aos baixos níveis de literacia em saúde no país, ainda que esta autora trate de saúde pública em geral.

As práticas comunitárias, especialmente da Comissão Europeia, não têm favorecido a participação do público considerado “leigo” em SAN. Apesar de os meios de comunicação serem facilitadores de informação, é preciso um real entendimento dos riscos alimentares por parte dos cidadãos. O caráter técnico dos relatórios de avaliação e pareceres emitidos sobre estes riscos, aliado a prazos de consulta dos documentos muito reduzidos, continuam a não permitir um envolvimento e uma participação efetivos de todas as partes interessadas, sobretudo dos cidadãos, que têm ainda uma intervenção muito simbólica (Frade e Gameiro, 2008). Para uma resposta efetiva aos problemas de SAN, seria fundamental a coordenação da informação e das mensagens disseminadas entre os setores diretamente envolvidos na concretização da SAN e respetivas autoridades e os outros setores da sociedade. A informação e a comunicação só são úteis para os cidadãos e para uma real mitigação dos riscos se forem entendidas e aplicadas. Ou, por outras palavras, se estas permitirem que os cidadãos ajam de forma articulada e consciente e, simultaneamente, tiverem impacto na gestão dos riscos.

A regulação da SAN deve por isso incluir, de forma transparente, no seu processo de governação — para além das autoridades internacionais/nacionais, legisladores e peritos/cientistas — as autoridades municipais e representantes dos serviços de saúde, da indústria alimentícia, dos consumidores e dos meios de comunicação social. Seria também relevante que os instrumentos de gestão da SAN definissem os papéis, as

responsabilidades e a forma de participação de cada ator. Nos instrumentos de legislação alimentar da UE e de Portugal, na qual incluo a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (aprovada em Portugal pela Resolução do Conselho de Ministros nº 132/2021), estes tópicos não são mencionados. Apesar de reconhecerem a importância do envolvimento e da participação, por meio de consultas públicas, dos diferentes *stakeholders*, estes documentos não indicam como tais processos se vão depois materializar nos vários níveis organizacionais.

A legitimidade da intervenção nas situações de risco alimentar circunscreve-se ao esforço para a superação da insegurança alimentar e nutricional. A preocupação tem sido evitar a manifestação dos perigos através de políticas, estratégias e ações integradas. É cada vez mais necessário que se repense a linguagem técnica dos relatórios e pareceres produzidos internacional e nacionalmente e se valorize as diferentes perceções e experiências do risco. A inclusão das perceções e das vivências, nomeadamente nas estratégias de comunicação, fomenta a literacia e a consciência dos riscos, podendo mesmo facilitar a adesão às recomendações necessárias para mitigar, por exemplo, situações de crise alimentar.

### **Os contextos vividos da SAN**

O conceito de SAN não parou de evoluir depois da primeira Cimeira Mundial sobre a Alimentação, presidida pela FAO em 1996, em Roma. Nesta Cimeira definiu-se o conceito e referencial de segurança alimentar que ainda hoje se utiliza por ter uma natureza multidimensional e incluir quatro pilares chave: disponibilidade, acesso, consumo e uso, e estabilidade dos alimentos (FAO, 1996). Foi a partir da década de 1990 que se começou a considerar as várias dimensões associadas à alimentação e à saúde e que se passou também a valorizar uma abordagem focada nos direitos humanos. Houve uma mudança de foco do sistema internacional, que passou da preocupação com o comércio e a manutenção dos *stocks* alimentares (ótica da disponibilidade) (Campbell e Dixon, 2009), para a preocupação com o acesso local aos alimentos em articulação com a saúde. Esta mudança, claramente evolutiva, motivou a que na década de 1990 se passasse a considerar a complexidade do fenómeno, os diferentes contextos, as desigualdades no acesso e os direitos económicos, sociais,

culturais, civis e políticos. Estes foram considerados os anos dourados da SAN (Simon, 2009).

Por outras palavras, a nova abordagem levou a que a insegurança alimentar e nutricional passasse a referir-se não apenas aos riscos que afetam os mais vulneráveis e/ou pobres, mas a qualquer risco que ameaçasse o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA). É nesse sentido que importa integrar as experiências vividas da SAN nos processos de gestão dos riscos. Mais do que fomentar a capacitação da sociedade civil, é necessária a criação de mecanismos que captem e apliquem as perceções dos cidadãos comuns, os seus saberes e as suas práticas nas políticas públicas ligadas à SAN.

Para Anderson (2016), a dimensão da insegurança alimentar e nutricional causada pela escassez a curto prazo ou sazonal, pela discriminação que impede populações marginalizadas de terem acesso a alimentos e pela fome oculta (caracterizada pela deficiência de vitaminas e minerais) tem sido subestimada. Por outro lado, a prevalência da desnutrição tem sido sobrevalorizada. A FAO, que corrobora com essa ideia de sobrevalorização, passou recentemente a introduzir outros indicadores ligados à disponibilidade, ao acesso e à utilização dos alimentos. Com o objetivo de ampliar a interpretação e caracterizar de forma mais aprofundada as situações de insegurança alimentar pelo mundo, surgiu o projeto “Voices of the Hungry”, que propõe a aplicação de oito questões simples (de resposta fechada) sobre a relação das pessoas com os alimentos e a sua escassez. Essas questões compõem, no seu conjunto, a Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES, sigla em inglês),<sup>6</sup> que vai de insegurança alimentar leve a severa. Este é um projeto piloto que se compromete a captar e avaliar as experiências e a ouvir as vozes das pessoas concernindo sua (in)segurança alimentar e nutricional, ao redor do mundo. Tal atenção à experiência vivida deve ser mais bem explorada e um exemplo a seguir pelos governantes. Porém, o compromisso deve ir para além da avaliação da dimensão do problema e do seu acompanhamento ao longo do tempo. Deve ter aplicabilidade prática e refletir-se no desenvolvimento de políticas públicas mais resolutivas e emancipatórias com impacto em todas as dimensões da vida das pessoas.

---

<sup>6</sup> Ver mais informações sobre a FIES em <http://www.fao.org/in-action/voices-of-the-hungry/fies/en>

A SAN, o DHANA e a soberania alimentar são preocupações internacionais que não dispensam um conhecimento local da forma como estão a ser interpretadas, apropriadas e geridas pelas pessoas. Os contextos e as experiências locais vividas fornecem resultados reais das mudanças despoletadas pelas preocupações globais. De acordo com Wilson (1997), os estudos sobre direitos humanos, no qual se inclui o direito à alimentação e à nutrição, têm de ser mais detalhados e considerar as ações e intenções dos atores dentro de determinado contexto geográfico e histórico de poder. São os diferentes contextos, as histórias dos países e das pessoas, que nos apresentam a capacidade de mobilização e participação dos atores mais ou menos renovados pela evolução social, política e tecnológica, e pelas novas formas de interação, de sociabilidade e de reação.

A alimentação tem associada uma dimensão muito viva que, para além de implicar diretamente a cultura, é geradora de trabalho e de renda em muitas comunidades do mundo. É marcada pelas circunstâncias e definida pelos modos de ser e de estar de cada um. O sistema alimentar é composto de ideias, valores, crenças e experiências de vida (Canesqui e Garcia, 2005) que, quando considerados nos relatórios técnicos e nos documentos de política pública, podem desencadear processos mais eficazes de gestão e de cidadania alimentar.

### **Considerações finais**

A segurança alimentar e nutricional está mais fortemente associada a processos de gestão mais científicos e políticos, o que pode, em situações extremas como uma crise alimentar, dificultar a intervenção ativa dos grupos sociais. Não há um histórico de envolvimento e participação efetivos de todas as partes interessadas. Ao nível de uma governação global, que tem sobretudo o seu epicentro na FAO, parece haver uma falha no quadro regulador dos riscos alimentares: a consideração de todos os interessados, incluindo do público exposto ou mais vulnerável, nos mecanismos de gestão e de decisão. Essa falha pode ser colmatada se cada país for capaz de incorporar o princípio da representatividade de todos na sua própria governação do risco.

As experiências de (in)segurança alimentar e nutricional dos indivíduos, das famílias e das comunidades são cada vez mais necessárias na gestão do risco. É de reconhecer

que a lógica contingencial tem sido considerada pelos reguladores, mas os quadros jurídicos da SAN continuam a ser, essencialmente, baseados no parecer científico. Há uma dependência da avaliação científica do risco, dos processos do sistema de decisão e de uma concentração técnica e política, que ainda torna difíceis a participação pública e a cidadania alimentar ativa.

Esta reflexão teórica permite, assim, considerar como urgente a adequabilidade dos instrumentos de SAN às reais necessidades das comunidades, das famílias e dos indivíduos. Só falaremos de efetividade das políticas de alimentação e de nutrição quando forem consideradas a multiescalaridade e a multidimensionalidade dos determinantes e das experiências de SAN. As orientações e os instrumentos de política internacionais e nacionais vão sendo renovados e, mais ou menos, adaptados aos contextos geográficos pelos governantes, mas continua a imperar um fraco reconhecimento das realidades vividas à escala mais micro dos agregados domésticos. A criação, ao nível dos municípios por exemplo, de mecanismos de avaliação, monitorização e auscultação sistemática, é uma solução que não só garantiria a vigilância contínua da SAN como contribuiria diretamente para a concretização das políticas nesta área.

### Referências bibliográficas

- Afonso, Anabela (2008), “Análise de perigos: identificação dos perigos e avaliação dos riscos para a Segurança Alimentar”, *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, 5, 26-28.
- Almeida, Lutiane Queiroz de (2011), “Por uma ciência dos riscos e vulnerabilidade na Geografia”, *Revista Mercator*, 10(23), 83-99. DOI: [10.4215/RM2011.1023.0007](https://doi.org/10.4215/RM2011.1023.0007)
- Anderson, Molly (2016), “Avançar em direção à monitorização do direito à alimentação e à nutrição centradas nas pessoas”, in Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição, *Manter as sementes nas mãos dos povos*. Edição 08. Heidelberg: FIAN International, 14-17.
- Aragão, Alexandra (2013), “Aplicação nacional do princípio da precaução”, in Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal, *Colóquios 2011-2012*. Lisboa: Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal. Consultado a 15.07.2021, em <http://hdl.handle.net/10316/24581>
- ASAE (2015), “Avaliação e comunicação de riscos alimentares”. Consultado a 20.08.2021, em <https://www.asae.gov.pt/newsletter2/asaenews-edicao-especial-10-aniversario/avaliacao-e-comunicacao-de-riscos-alimentares.aspx>

- Aven, Terje; Renn, Ortwin (2010), *Risk management and governance: concepts, guidelines and applications*. Berlin: Springer-Verlag.
- Bernardo, Fernando (2006), “Perigos sanitários nos alimentos”, *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, 1, 6-8.
- Bernardo, Fernando (2009), “Uma lição de segurança sanitária dos alimentos”, *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, 6, 52-55.
- Birkmann, Joern *et al.* (2013), “Framing vulnerability, risk and societal responses: the MOVE framework”, *Natural Hazards*, 67(2), 193-211. DOI: [10.1007/s11069-013-0558-5](https://doi.org/10.1007/s11069-013-0558-5)
- Campbell, Hugh; Dixon, Jane (2009), “Introduction to the special symposium: reflecting on twenty years of the food regimes approach in agri-food studies”, *Agriculture and Human Values*, 26, 261-265. DOI: [10.1007/s10460-009-9224-7](https://doi.org/10.1007/s10460-009-9224-7)
- Canesqui, Ana Maria; Diez Garcia, Rosa (orgs.) (2005), *Antropologia e nutrição: um diálogo possível*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Codex Alimentarius Commission (1998), *Principles and guidelines for the conduct of microbial risk assessment*. Rome: FAO/WHO.
- Comissão das Comunidades Europeias (2000), *Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias.
- Corfee-Morlot, Jan *et al.* (2011), “Multilevel risk governance and urban adaptation policy”, *Climatic Change*, 104(1), 169-197. DOI: [10.1007/s10584-010-9980-9](https://doi.org/10.1007/s10584-010-9980-9)
- Espanha, Rita (2020), “A literacia em saúde e a comunicação de risco em saúde pública”, *Comunicação Pública*, 15(29). DOI: [10.4000/cp.11303](https://doi.org/10.4000/cp.11303)
- FAO (1996), “Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação”. Consultado a 15.07.2021, em <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>
- FAO (2006). “Strengthening national food control systems: guidelines to assess capacity building needs”. Consultado a 15.07.2021, em [www.fao.org/ag/agn/index\\_en.stm](http://www.fao.org/ag/agn/index_en.stm)
- FAO/WHO (2006), *Food safety risk analysis: a guide for national food safety authorities*. FAO Food and Nutrition Paper 87. Rome: FAO.
- Frade, Catarina; Gameiro, Maria (2008), “Regulação do risco e participação: o caso dos organismos geneticamente modificados”, *e-Cadernos CES*, 2. Consultado a 15.07.2021, em <https://journals.openedition.org/eces/1460>
- Gonçalves, Maria Eduarda *et al.* (coords.) (2007), *Os portugueses e os novos riscos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Graça, Pedro (2003), *Percepção e gestão do risco alimentar em consumidores adultos portugueses*. Tese de doutoramento em Nutrição Humana. Porto: Universidade do Porto.
- Graham, John *et al.* (2003), *Governance principles for protected areas in the 21st century*. Durban: IUCN.
- Held, David (2006), *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press. [3.ª edição].

- Hood, Christopher *et al.* (2001), *The government of risk: understanding risk regulation regime*. Oxford: Oxford University Press.
- Keohane, Robert; Nye, Joseph (2000), "Introduction", in Joseph Nye; John Donahue (eds.), *Governance in a globalizing world*. Washington, DC: Brookings Institution, 1-43.
- Mendes, José Manuel (2015), *Sociologia do risco: uma breve introdução e algumas lições*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- OECD/IPCS (2003), "Descriptions of selected key generic terms used in chemical hazard/risk assessment". Consultado a 15.07.2021, em [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/jm/mono\(2003\)15](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/jm/mono(2003)15)
- Parlamento Europeu (2016), "Segurança dos alimentos. Fichas técnicas sobre a União Europeia". Consultado a 15.07.2021, em [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_5.5.5.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.5.5.html)
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2002), *Regulamento (CE) N° 178/2002*. JOL 31 de 1.2.2002, L31-7, 2002.
- Peters, Richard *et al.* (1997), "The determinants of trust and credibility in environmental risk communication: an empirical study", *Risk Analysis*, 17(1), 43-54.
- Renn, Ortwin (1992), "Concepts of risk: a classification", in Sheldon Krimsky; Dominic Golding (eds.), *Social theories of risk*. Westport, CT: Praeger.
- Renn, Ortwin (2005), *Risk governance: towards an integrative approach*. Geneva: IRGC.
- Simon, George-André (2009), "Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 224, 19-45. DOI: [10.22004/ag.econ.185957](https://doi.org/10.22004/ag.econ.185957)
- Tavares, Alexandre (2013), "Referenciais e modelos de governação dos riscos", in Luciano Lourenço; Manuel Mateus (orgs.), *Riscos naturais, antrópicos e mistos: homenagem ao Professor Doutor Fernando Rebelo*. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 63-80.
- Tavares, Alexandre (2018), "Modelos de gestão dos riscos e as políticas públicas", in Luciano Lourenço; António Amaro (coords.), *Riscos e crises: da teoria à plena manifestação*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 179-205.
- UNISDR (2004), *Hyogo Framework for Action 2005-2015*. Geneva: United Nations.
- UNISDR (2005), *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*. Geneva: United Nations.
- UNISDR (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Geneva: United Nations.
- Van Asselt, Marjolein; Van Bree, Leendert (2011), "Uncertainty, precaution and risk governance", *Journal of Risk Research*, 14(4), 401-408.
- Wilson, Richard (1997), "Human rights, culture and context: an introduction", in Richard Wilson (ed.), *Human rights, culture and context: anthropological perspectives*. London: Pluto Press, 1-27.