

Introdução

Desde o pós-guerra que se tem vindo a desenvolver mais intensamente na Europa uma forma de organização do Estado designada Estado-Providência, Estado Social ou Modelo Social Europeu. Tal modelo organizativo do Estado visa promover o bem-estar social, garantindo o direito de todos os cidadãos a determinados bens e serviços considerados fundamentais, e assistindo, sobretudo, os indivíduos com menos recursos e oportunidades. Esta forma de organização estatal permitiu reduzir, em certa medida, a pobreza nos países europeus, assim como atingir níveis de desenvolvimento e bem-estar consideráveis. Porém, o Estado-Providência tem acarretado elevados custos financeiros para os governos. Nos últimos anos estes custos têm sido agravados pelo envelhecimento populacional, pela quebra da natalidade, e pelas dinâmicas económicas globais que tornam os países europeus relativamente menos competitivos que outras partes do mundo (*e.g.*, China, Estados Unidos). Estando em causa a sustentabilidade económica deste modelo, começaram-se a discutir e a implementar medidas que permitam aos Estados reduzir a sua despesa pública. Esta implementação de medidas foi acelerada com o advento das crises das dívidas soberanas e financeira global de 2007-2008.

Num contexto de forte contenção orçamental e de redução da dívida pública as questões sociais tornaram-se especialmente dramáticas. Neste sentido, há uma solicitação crescente aos Estados, às empresas (sobretudo através dos seus programas de responsabilidade social) e às organizações da sociedade civil de respostas urgentes no âmbito da proteção social (Matsaganis e Leventi 2014). Porém, constrangimentos de ordem económica e política têm modelado a capacidade de resposta dos Estados, particularmente em Portugal, onde as pressões

externas para o cumprimento de metas do défice e para a redução da dívida pública têm condicionado a formulação das políticas sociais (mesmo depois da intervenção da *Troika*).¹ De um modo geral, mas sobretudo durante o programa de resgate financeiro (2011-2014), verificou-se uma tendência acentuada para a contenção das despesas com a proteção social, racionalizando recursos e, ao mesmo tempo, para a reconfiguração das políticas sociais com medidas fortemente recessivas. Embora a evolução do esquema de proteção social português não tenha assumido um percurso linear, registando-se avanços e recuos na intervenção do Estado na amortização dos efeitos da crise económica, esse percurso refletiu-se, em grande parte, nos cortes orçamentais. Nomeadamente com a introdução de critérios de seletividade mais restritivos no acesso às prestações sociais e com a diminuição dos montantes transferidos (*e.g.*, subsídio de desemprego; abono de família, entre outros). De acordo com dados estatísticos e relatórios divulgados por instituições nacionais e internacionais (Cáritas 2014; INE 2015b; OCDE 2014; Unicef 2013), registou-se um aumento das desigualdades sociais e uma deterioração das condições de vida e do bem-estar das famílias portuguesas durante o período intenso da crise económica (2011-2014) (Carmo e Cantante 2015; Wall *et al.* 2015; Unicef 2016; Rodrigues, Figueiras e Junqueira 2016). A juntar-se aos cortes nos apoios sociais do Estado, a diminuição dos rendimentos dos agregados familiares, o elevado desemprego e as políticas restritivas conduziram a um aumento da pobreza e a alterações nos consumos básicos das famílias, nomeadamente nos alimentares (Truninger e Teixeira 2013; Truninger *et al.* 2013a).

Essas alterações no consumo alimentar devido a razões económicas afetaram seriamente as condições de saúde das populações mais carenciadas, conduzindo a sérios desequilíbrios nutricionais (DGS 2015). Segundo nutricionistas e endocrinologistas, estes problemas podem provocar o aparecimento de doenças não transmissíveis como, por exemplo, a obesidade, a diabetes, as doenças cardíacas, cerebrovasculares, oncológicas, inflamatórias e autoimunes (Carmo 2011; DGS 2015). Ao longo dos últimos anos vários relatos nos *media*

¹ O termo «*Troika*» tem sido utilizado para facilmente designar o comité de três entidades financiadoras (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional) do programa de resgate financeiro a Portugal, que durou entre maio de 2011 e junho de 2014.

portugueses, com base em estudos nacionais e internacionais, têm vindo a alertar para o agravamento dos níveis de obesidade e de má nutrição no país devido à situação económica em que muitas famílias se encontram, apesar de a intensidade da crise ter desacelerado.

Destacam-se também, entre os grupos sociais que mais têm sido atingidos pelos impactos da crise, as famílias com crianças (Unicef 2016). Dados coligidos na segunda década do presente milénio mostram que a taxa de pobreza infantil aumentou sobretudo durante os anos da crise (como veremos mais à frente), havendo uma larga proporção de crianças com desequilíbrios nutricionais (Rito e Graça 2015; Truninger *et al.* 2013b; Wall *et al.* 2015; IAN-AF 2017). Este é um grupo que deve recolher especial atenção, não só por causa da relação estreita entre uma alimentação equilibrada e o rendimento escolar, mas também porque é neste grupo que devem encetar-se esforços de modo a promover hábitos alimentares que promovam estilos de vida saudáveis ao longo da vida.

Pelas razões acima descritas, vemos como as práticas alimentares têm um papel central na manutenção dos níveis de saúde das populações, ainda que os efeitos decorrentes dessas práticas variem significativamente com a organização sociocultural e infraestrutural mais ampla (*e.g.*, acesso ao mercado; mobilidade; significados e valores associados aos alimentos; competências e conhecimentos alimentares, distribuição geográfica do pequeno e grande retalho alimentar). Do ponto de vista estritamente nutricional, há que ter em conta, entre outros aspetos, a qualidade dos alimentos (macro e micronutrientes), a composição, combinação e capitação dos ingredientes nas refeições, e a adequabilidade às necessidades biofísicas dos consumidores (Wright e Harwood 2009).

Apesar de a disponibilidade de alimentos ser um pilar do conceito de segurança alimentar doméstica das famílias – *i.e.*, este termo, resumidamente, define a capacidade física, económica e social de nutrir a família de forma a que esta tenha uma vida ativa e saudável –, as questões relacionadas com o acesso (igual ou desigual) à alimentação têm vindo a ganhar alguma centralidade nos debates políticos e científicos. Assim, nas sociedades mais desiguais os problemas sociais relacionados com a saúde tendem a prevalecer (*e.g.*, baixo peso, excesso de peso e obesidade). A pobreza também tende a ser mais elevada, sendo ainda considerada um dos fatores mais responsáveis pela existência de

maior propensão, por parte das famílias, a situações de insegurança alimentar doméstica (Dowler, Turner, e Dobson 2001; Therborn 2013; Wilkinson e Pickett 2009). As dificuldades de acesso económico aos bens e serviços alimentares decorrem, em grande parte, dos desafios que as famílias encontram na gestão dos seus orçamentos. Portanto, crise, pobreza, má nutrição e insegurança alimentar encontram-se mutuamente associados numa cadeia de relações difíceis de apartar, sendo que o quadro de mudança caracterizado pelo desinvestimento público nas políticas de proteção social que marcou o anterior governo de coligação PSD/CDS-PP (em vigor entre 2011 e 2015) e as políticas de intervenção da *Troika* (em vigor entre 2011 e 2014) não pode deixar de ser analisado e interpelado. Embora, com o atual governo socialista (em atividade desde outubro de 2015), muitos destes problemas não tenham sido sanados, e estejam longe de ser resolvidos.

A acrescentar às questões das desigualdades sociais, pobreza, nutrição e saúde, outra temática que tem vindo a ganhar cada vez mais terreno na literatura sobre segurança alimentar é a sua articulação com as alterações climáticas e a sustentabilidade ecológica (*e.g.*, Godfray e Garnett 2014). Segundo vários relatórios do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, o aumento gradual da temperatura média do planeta, bem como os efeitos extremos do clima (*e.g.*, secas prolongadas, inundações e cheias, incêndios) estão já a impactar os sistemas de provisão e segurança alimentares. De acordo com as estimativas, 10% de todas as emissões de gases com efeito de estufa são provenientes da agricultura, e chegam a 24% quando é considerada a desflorestação e os usos do solo (Edenhofer *et al.* 2014), que ficarão cada vez mais vulneráveis no futuro se se mantiver o cenário do «*business as usual*» em relação às políticas para as Alterações Climáticas (Paloviita e Järvelä 2016, 1). De forma a tornar os sistemas alimentares mais resilientes, uma transformação multiescalar, participada e intrasectorial é necessária com o intuito de cumprir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável lançados pela Organização das Nações Unidas em setembro de 2015, bem como cumprir o Acordo de Paris sobre alterações climáticas celebrado em dezembro desse mesmo ano, o qual incentiva a:

- (a) Assegurar que o aumento da temperatura média global fique 2°C acima dos níveis pré-industriais e prosseguir os esforços

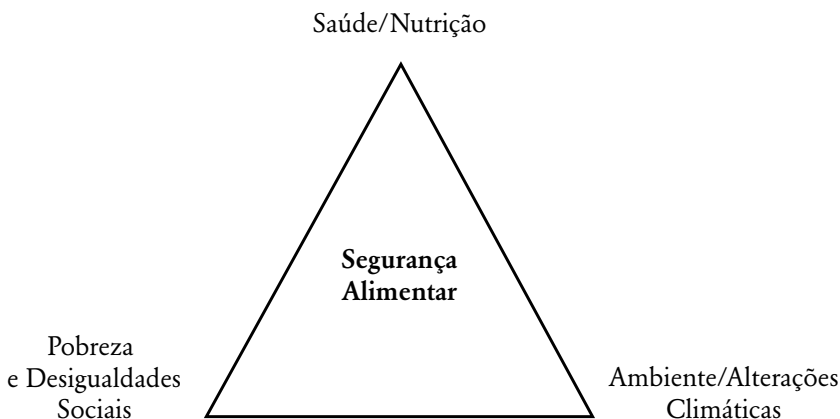
- para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isto vai reduzir significativamente os riscos e impactos das alterações climáticas;
- (b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos adversos das alterações climáticas e promover a resiliência do clima e o baixo desenvolvimento de emissões de gases de efeito estufa, de maneira que não ameace a produção de alimentos;
 - (c) Criar fluxos financeiros consistentes na direção de promover baixas emissões de gases de efeito estufa e o desenvolvimento resistente ao clima (Acordo de Paris, 15 de dezembro de 2015).

Em janeiro de 2019 foi lançado pela EAT – Lancet Commission on Food, Planet, Health, um dos documentos mais relevantes para as próximas décadas, que dá firmes passos para uma transformação das dietas alimentares no mundo, com menos impactos no ambiente e na saúde. Esta dieta alimentar implicará mudanças profundas no sistema alimentar global, propondo uma alimentação mais baseada no consumo de plantas do que no de animais, incentivando-se assim uma firme redução do consumo de carne (ver Willett *et al.* 2019).

Com tudo o que foi dito atrás, observa-se que a visibilidade no espaço mediático, político e científico da segurança alimentar tem vindo a centrar-se nos três fatores referidos anteriormente, a saber: pobreza e desigualdades sociais; saúde/nutrição; e ambiente/alterações climáticas (ver a figura 0). Estes três vértices da segurança alimentar têm contribuído fortemente para a reconfiguração deste conceito, que é visto crescentemente de forma holística, multidisciplinar e integradora, e não apenas reduzido a cada uma destas áreas sectoriais.

Como refere Morgan (2014), a alimentação tem um carácter multifuncional, interagindo com outros sectores da vida social, como a economia, o ambiente, a saúde, a justiça e a cultura. Estão assim presentes não só trocas económicas multiescalares (a nível local, nacional, global); como também os diferentes sistemas de produção agrícola e de utilização de recursos naturais (*e.g.*, solo, água, energia); os regimes de governança alimentar e de bem-estar que influenciam as políticas públicas (*e.g.*, acordos internacionais de produção, comércio e consumo); os sistemas de conhecimento científico e outros não baseados na ciência que informam as práticas alimentares; bem como padrões de normalização e regulação alimentar (*e.g.*, normas de qualidade,

Figura 0 – Os três vértices conceituais da segurança alimentar



Fonte: Elaboração dos autores.

sistemas de certificação). Acrescem ainda as várias formas de conservar e armazenar os alimentos; os sistemas de transporte; de retalho e distribuição alimentar; as relações familiares e amicais; a sociabilidade às refeições; a monitorização da qualidade nutricional dos alimentos e os seus impactos na saúde e no corpo; as sensações fisiológicas provocadas pelos alimentos aliadas ao prazer ou à repulsa; o desperdício alimentar, sistemas de reciclagem e de reaproveitamento dos alimentos; a aprendizagem e a aquisição de competências na confeção dos alimentos; os quadros de valores e de convenções sociais que definem o que é ou não apropriado comer (*e.g.*, valorização da frescura e sabor dos alimentos); e, até, a cultura material (*e.g.*, utensílios de cozinha, tecnologias domésticas). Todos estes fatores influenciam a forma como as pessoas comem e explicam por que razões comem o que comem.

Focando-nos apenas nas questões de consumo alimentar doméstico, ou seja, nas práticas e processos de aquisição, apropriação, apreciação e de descarte («deitar fora») dos alimentos, percebemos como estes abrangem um espectro alargado de práticas que enquadram as refeições alimentares (Cappellini, Marshall e Parsons 2016; Warde 1994, 2005). São estas: planear e negociar refeições e ementas com amigos, familiares, colegas de trabalho entre outros; adquirir e armazenar géneros alimentícios; preparar e confeccionar refeições; servi-las;

recolhê-las e aproveitar sobras; produzir e gerir o desperdício alimentar; fazer a reciclagem; lavar a loiça, limpar a cozinha, entre outras. As refeições também comportam valor simbólico e material e interação, por isso mesmo, com o bem-estar emocional e social dos indivíduos. Porém, as refeições em conjunto tanto podem ser gratificantes, contribuindo para o fortalecimento de laços sociais, como podem envolver tensões, conflitos, sentimentos de ansiedade, insegurança e risco (Cappellini, Marshall e Parsons 2016; Murcott 2019). Para além disso, os espaços de acesso ao consumo são diversificados e abrangem, por exemplo, restaurantes, cafés, centros comerciais, hotéis, transportes públicos (*e.g.*, avião, comboio), cantinas escolares, sociais, hospitalares e de outras instituições (James, Kjørholt e Tingstad 2009; Warde e Martens 2000).

Objetivos e plano do livro

O presente livro dá conta dos resultados obtidos pelo projeto «INSEGALM – Estudo de caracterização da pobreza e insegurança alimentar nas famílias portuguesas com crianças em idade escolar», o qual foi financiado pelo Programa Operacional de Assistência Técnica, Fundo Social Europeu e Governo Português, tendo sido desenvolvido entre novembro de 2013 e março de 2015 no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Procurámos analisar as situações de pobreza e insegurança alimentar das famílias portuguesas com crianças em idade escolar, reconhecendo que, com o desencadear da crise financeira global, as condições de vida deterioraram-se, registando-se uma diminuição do consumo privado e, em particular, um decréscimo no peso relativo das despesas com alimentação. Pareceu-nos relevante traçar um diagnóstico destas condições e examinar como a alimentação das famílias com crianças estava, em 2014 (já depois do pico da crise), a ser afetada pelos constrangimentos socioeconómicos vividos com maior intensidade nos anos de 2012 e 2013, nomeadamente através do acionamento por parte dos portugueses de estratégias utilizadas para fazer face à transformação das condições de vida (Schmidt *et al.* 2018). Posto isto, e ainda que se recorra a alguns estudos e dados estatísticos divulgados nos anos pós-crise que ajudam a contextualizar aquele período, interessa ressaltar que este

livro apresenta toda uma linha argumentativa e de análise em torno do período em que os dados empíricos foram recolhidos (2014). No entanto, sempre que oportuno, refere-se o leque de mudanças na alimentação das famílias e no seu bem-estar que têm ocorrido após o pico da crise económica.

Dada a complexidade da temática em estudo, optou-se por empreender uma metodologia mista² baseada numa análise generalista de indicadores (revisão de dados estatísticos), na aplicação de um inquérito nacional e na análise de entrevistas realizadas a uma pequena amostra de famílias. Reconhece-se que, neste estudo, o recurso a uma variedade de métodos nos permite obter uma compreensão simultaneamente mais extensa e profunda do fenómeno da insegurança alimentar e da sua diversidade interna (*e.g.*, experiências, discursos, práticas, conhecimentos).

Assim, numa primeira fase, realizámos uma análise de fontes estatísticas secundárias (nacionais e europeias), bem como de literatura científica relacionada com a temática do estudo. Esta primeira fase foi complementada com uma análise das políticas públicas nacionais dirigidas à pobreza e insegurança alimentar. Numa segunda fase, desenhamos e aplicámos por telefone o Inquérito à Pobreza e Segurança Alimentar das Famílias com Crianças em Idade Escolar a uma amostra de 2007 famílias com crianças inscritas na educação pré-escolar, no 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico nas cinco regiões de Portugal Continental. Numa terceira fase, realizámos 12 entrevistas semiestruturadas a famílias carenciadas com crianças, algumas recebendo ajuda alimentar de associações locais ou do Banco Alimentar Contra a Fome. Estas entrevistas visavam aprofundar o conhecimento sobre as vivências e as estratégias de adaptação que estas famílias foram fazendo nas suas práticas alimentares durante os anos de 2012 e 2013 (à data da realização do trabalho de campo em 2014, referiam-se ao período dos últimos dois anos).

Para além da introdução, este livro comporta cinco capítulos. No primeiro capítulo são descritas algumas das transformações sociais, económicas e políticas em curso na sociedade portuguesa, sobretudo desde o início da crise financeira global de 2007-2008. Dada a importância da alimentação para o bem-estar físico, emocional

² Ver o Anexo 1.

e social, neste capítulo exploram-se algumas dinâmicas de aumento das desigualdades sociais e de deterioração das condições de vida das famílias, a estrutura de despesas das famílias com a alimentação e a sua evolução e, por fim, as transformações em curso nas políticas de bem-estar e de apoio social em Portugal. No segundo capítulo faz-se uma revisão crítica do conceito de segurança alimentar e da sua operacionalização metodológica, analisando-se as suas várias dimensões e fatores associados. O terceiro e o quarto capítulos reportam a análise dos dados quantitativos e qualitativos, respetivamente. Finalmente, faz-se uma reflexão sobre as principais conclusões deste estudo. Para além disso, fornecem-se alguns instrumentos conceptuais que foram consolidados empiricamente para ajudar no desenho e definição de políticas públicas ou outras iniciativas provenientes de parcerias entre o Estado, as empresas e a sociedade civil. Estas têm em vista o melhoramento das condições de vida das famílias com crianças em situações de pobreza e insegurança alimentar.