



**O Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição
Adequada como pilar basilar dos direitos
humanos: consagração, proteção e cumprimento
de um direito fundamental social**

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Marta Sofia Madureira Serrão

Leiria, setembro de 2024



**O Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição
Adequada como pilar basilar dos direitos
humanos: consagração, proteção e cumprimento
de um direito fundamental social**

Mestrado em Solicitadoria de Empresa

Marta Sofia Madureira Serrão

Dissertação realizada sob a orientação da Professora Doutora Susana Catarina Simões de Almeida

Leiria, setembro de 2024

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, Curso de Mestrado em Solicitadoria de Empresa, no ano letivo 2023/2024, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

Agradecimentos

A presente dissertação é resultado de muitas horas de trabalho, mas também do apoio incondicional de todos os que de alguma forma me permitiram chegar até aqui. Deste modo, este espaço é-lhes inteiramente dedicado.

Agradeço aos meus pais e avó por todo o esforço e apoio incondicional. Nunca existirão palavras suficientemente, capazes de expressar o meu profundo agradecimento.

Agradeço à Professora Doutora Susana Catarina Simões de Almeida, minha orientadora, pela disponibilidade manifestada para orientar esta dissertação, pela revisão crítica do texto, pelos esclarecimentos e sugestões e pela cedência e indicação de alguma bibliografia relevante para a temática em análise. Mas acima de tudo, pela confiança, paciência, apoio e partilha de conhecimento. Agradeço, de igual forma, o acompanhamento e orientação nos meus primeiros trabalhos de investigação. Em suma, agradeço-lhe por me acompanhar nesta jornada, por acreditar em mim e por estimular o meu interesse pelo conhecimento e investigação.

Agradeço, igualmente, à Professora Doutora Susana Isabel da Cunha Sardinha Monteiro pelo auxílio à revisão do título 7 desta dissertação.

Agradeço ao meu namorado, familiares e amigos pelo carinho e pelas palavras de apoio.

Agradeço aos meus colegas de mestrado pela partilha de conhecimento. Em especial à Inês Cruz, Inês Marie Jeanne e Joana Alves. Redigir uma dissertação de mestrado pode revelar-se um processo solitário, mas o grupo bonito de amizade, motivação, entreaajuda e partilha de conhecimento que se criou entre nós foi fundamental para o sucesso desta dissertação.

Agradeço a todos os professores envolvidos no Mestrado em Solicitadoria de Empresa.

Agradeço, ainda, a todos os que de forma direta ou indireta me moldaram enquanto pessoa e profissional. Se somos o resultado de tudo o que se atravessa no nosso caminho, a conclusão desta etapa também se deve a vós.

Obrigada por contribuírem para que esta dissertação seja uma realidade.

Resumo e palavras-chave

No decorrer da evolução da civilização humana a escassez de alimentos provocou fome, guerra, conflitos políticos e morte. Em pleno séc. XXI o acesso à saúde e à alimentação continuam a não estar garantidos de forma equitativa a toda a população mundial.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 estatui que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, (...) [e] cuidados médicos”.

O Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA) é um pilar basilar na promoção e proteção da saúde e, conseqüentemente, na salvaguarda da dignidade humana e deve ser compreendido como o direito a uma alimentação saudável, adequada, nutritiva, equilibrada e variada, bem como o direito ao acesso e disponibilidade permanente e regular, socialmente justa e adequada aos aspetos biológicos, sociais e culturais dos indivíduos e da comunidade em que estes se inserem. É, igualmente, o direito a um alimento seguro, no qual a produção e o consumo de alimentos passa, impreterivelmente, por uma previsão normativa que fiscalize o uso de agrotóxicos e de sementes transgênicas, incentive a produção de alimentos orgânicos e proteja o consumidor na hora de adquirir os produtos.

Deste modo, cabe ao Estado e à comunidade internacional adotar medidas que visem eliminar ou reduzir a fome, garantir uma alimentação adequada em qualidade e quantidade e promover a segurança alimentar e nutricional para toda a população.

Palavras-Chave: Alimentação. Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada. Saúde. Direitos Humanos. Segurança Alimentar e Nutricional.

Abstract e keywords

During the evolution of human civilization, food shortages caused hunger, war, political conflicts, and death. In the 21st century, access to health and food continues not to be guaranteed equally to everyone.

However, the Universal Declaration of Human Rights proclaimed by The General Assembly of the United Nations in 1948 states that “everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, (...) medical care”.

The Human Right to Adequate Food is a basic pillar in the promotion and protection of health and, consequently, in safeguarding human dignity. This right must be understood as the right to a healthy, adequate, nutritious, balanced and varied diet, as well as the right to permanent and regular access and availability, socially fair and appropriate to the biological, social and cultural aspects of individuals and the community in which they live. The right to a safe food, in which the production and consumption of food are, without fail, subject to a regulatory provision that monitors the use of pesticides and transgenic seeds, encourages the production of organic food, and protects the consumer when purchasing food products.

Lastly, it is the State, and the international community’s responsibility to eliminate or reduce hunger, guarantee adequate food in quality and quantity and promote food and nutritional security, through public policies, for the entire population.

Key words: Feeding. Human Right to Adequate Food. Health. Human Rights. Food security.

Lista de siglas e abreviaturas

ACeS	Agrupamentos de Centros de Saúde
AESA	Autoridade Europeia de Segurança Alimentar
AICC	Associação Industrial e Comercial do Café
al.	alínea
als.	alíneas
APED	Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição
ARAP	Associação de Refinadores de Açúcar Portugueses
ARS	Administrações Regionais de Saúde
art.	artigo
arts.	artigos
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AVC	Acidente Vascular Cerebral
CDFUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CE	Comissão Europeia
CEDH	Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais
CEE	Comunidade Económica Europeia
Cf.	Conforme
CNIS	Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade
CONSANP	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COSI	<i>Childhood Obesity Surveillance Initiative</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSP	Cuidados de Saúde Primários

DDSP-UAP	Departamento de Desenvolvimento Social e Programas - Unidade de Apoio a Programas
DGC	Direção-Geral do Consumidor
DGS	Direção-Geral da Saúde
DHANA	Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EIPAS	Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável
ENSANP	Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FEAC	Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas
FIPA	Federação das Indústrias Portuguesas Agro-Alimentares
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEP	Gabinete de Estratégia e Planeamento
GPP	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral
HACCP	<i>Hazard Analysis and Critical Control Point</i>
IABA	Imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes
IAN-AF	Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
IMC	Índice de Massa Corporal
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSA	Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LTSAP	Lei da Televisão e Serviços Audiovisuais a Pedido

MSSS	Ministério da Solidariedade e Segurança Social
n.º	número
n.ºs	números
OE	Orçamento do Estado
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	página
p.e.	por exemplo
PAC	Política Agrícola Comum
PCAAC	Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados
PEA	Programa de Emergência Alimentar
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PNPAS	Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável
PO APMC	Programa Operacional de Apoio a Pessoas Mais Carenciadas
pp.	páginas
RASFF	<i>Rapid Alert for Food and Feed</i>
s.d.	sem data
SNS	Sistema Nacional de Saúde
ss.	seguintes
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UA	União Africana

UE	União Europeia
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
WFP	<i>World Food Programme</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	iii
Agradecimentos	iv
Resumo e palavras-chave.....	v
Abstract e keywords	vi
Lista de siglas e abreviaturas.....	vii
1. Introdução	1
2. A trajetória histórica do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada	4
3. A alimentação e o seu impacto na saúde da população portuguesa.....	9
3.1. Considerações introdutórias	9
3.2. Alguns dados estatísticos.....	10
3.3. Nutrição: o elo entre alimentação e saúde.....	12
3.4. Do princípio da precaução	13
4. Segurança alimentar e nutricional.....	15
4.1. Considerações iniciais	15
4.2. A evolução do conceito de segurança alimentar	16
4.3. Estratégias de intervenção nacionais e internacionais	18
4.3.1. Contexto universal.....	18
4.3.2. Contexto europeu.....	21
4.3.3. Contexto nacional	26
4.4. (In)segurança alimentar e nutricional em Portugal e o seu impacto na	
população portuguesa	30
5. Programas de apoio alimentar em Portugal	36
5.1. Considerações iniciais	36
5.2. Programas de apoio alimentar promovidos pelo Estado	38

5.2.1.	Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC) e Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC)	38
5.2.2.	Programa Operacional de Apoio a Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC) 39	
5.2.3.	Programa de Emergência Social (PES) e Programa de Emergência Alimentar (PEA).....	42
5.2.4.	Cartão Social e Cabaz Alimentar: IVA Zero	43
6.	Medidas adotadas pelo Estado Português com vista à promoção do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada	44
6.1.	Considerações introdutórias.....	44
6.2.	Composição nutricional: Fixação do teor de sal e açúcar e ácidos gordos trans 46	
6.3.	<i>Marketing</i> alimentar	49
6.4.	Rotulagem alimentar, rotulagem nutricional e alegações nutricionais e de saúde: breves notas.....	55
6.5.	Tributação das bebidas açucaradas.....	58
6.6.	Oferta alimentar em espaços públicos.....	59
6.6.1.	Oferta alimentar nas instituições de saúde	59
6.6.2.	Oferta alimentar em meio escolar	60
7.	Consagração do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada.....	65
7.1.	Considerações iniciais	65
7.2.	Direitos fundamentais e direitos sociais: breves considerações	66
7.3.	Consagração do direito	68
7.4.	Recomendações com vista à realização do DHANA.....	72
8.	Conclusão	80
9.	Bibliografia.....	83

1. Introdução

Antes do “surgimento de qualquer instituição formal representativa, cada indivíduo era por si responsável e quando muito, por instinto de preservação, provedor de alimentos a um grupo, seja familiar ou tribal” (Tavares, 2017, p. 239). As inúmeras vagas epidémicas registadas ao longo dos séculos e que levaram “milhares à morte devido à desnutrição em massa da maioria das populações europeias, demonstra[ra]m que na realidade a alimentação sempre foi considerada uma necessidade biológica” (Tavares, 2017, p. 240), mas estava longe de ser entendida como um direito.

As primeiras estratégias de políticas de alimentação e nutrição surgiram na Europa após a segunda guerra mundial e tinham como objetivo primordial “garantir um fornecimento suficiente de alimentos para toda a população (...). Eram políticas de base agrícola com a intenção de aumentar a produção de bens alimentares considerados essenciais e de valor acrescentado para a cadeia produtiva” (Gregório & Graça, 2019a, p. 2).

Nesta senda, a necessidade de desenvolver e implementar políticas de alimentação e nutrição incrementou-se através da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e da *Food and Agriculture Organization* (FAO), em 1945, e da constituição da Organização Mundial de Saúde (OMS), em 1948. Deste modo,

a formulação de políticas de alimentação e nutrição tem sido uma responsabilidade partilhada entre a FAO, com ênfase na melhoria da eficiência ao nível da produção, elaboração, comercialização e distribuição de alimentos, e a OMS, com ênfase para a nutrição relacionada com a manutenção ou melhoria do estado de saúde e prevenção da doença (Graça & Gregório, 2012, p. 80).

Contudo, só nas décadas de 60 e 70 e “em resultado do aumento da prevalência das doenças crónicas e da investigação na área das ciências da nutrição, [é] que [se] começou a priorizar uma possível associação entre um consumo alimentar inadequado e o risco de desenvolvimento destas doenças” (Gregório & Graça, 2019a, p. 2).

Com a adoção da Carta das Nações Unidas em 1945 e a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, “a afirmação de que um indivíduo tem certos direitos que podem ser reivindicados do Estado, de cuja jurisdição ele ou ela depende abriu o caminho para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos

Humanos” (Sarmiento, 2021, p. 7). Dentro dos direitos consagrados na DUDH, encontra-se o direito à alimentação.

O direito à alimentação (entenda-se: Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada) não se encontra explicitamente consagrado na ordem jurídica portuguesa, uma vez que não é feita menção do mesmo na Constituição da República Portuguesa e/ou em lei ordinária. Contudo, o direito à alimentação é reconhecido pelo Estado Português, através da assinatura e ratificação de instrumentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais como parte integrante de outros direitos fundamentais constitucionalmente consagrados, como o direito à vida, o direito à saúde e o direito à proteção social.

Com o crescimento populacional, a escassez de recursos naturais, o impacto das alterações climáticas, o aumento e a instabilidade dos preços dos alimentos e os hábitos alimentares inadequados da população portuguesa, torna-se, cada vez mais urgente, a incorporação explícita do direito à alimentação na Constituição da República Portuguesa.

Neste entendimento e dado que a alimentação e a saúde podem ser abordadas por diversas dimensões, nomeadamente, mas não exclusivamente, social, económica, antropológica, política, jurídica, médica, entre outros, sendo que nenhuma substitui a outra, ao invés: complementa-a, na presente dissertação, o enfoque estará no plano jurídico, assente, primordialmente, na dogmática dos direitos fundamentais e dos direitos humanos.

Partindo da premissa que o alimento é imprescindível à manutenção da vida, questiona-se o motivo pelo qual o direito à alimentação não goza deste reconhecimento.

Assim, cumpre-se dissertar se o Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada deve assumir uma posição de direito formalmente constitucional social, juridicamente autónomo em relação ao direito à vida e ao direito à saúde ou se decorre destes direitos não havendo, portanto, fundamento para a sua consagração.

Por forma a orientar a presente dissertação, adota-se, desde já, a seguinte pré-compreensão: o direito à alimentação decorre diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da igualdade e do princípio da não discriminação.

Adicionalmente, importa, desde já, clarificar que sempre que se trate de direito à alimentação, este deve ser entendido como Direito Humano a uma Alimentação e

Nutrição Adequada, pois por gravitar em torno dos direitos analisados na presente dissertação: alimentação e saúde, entende-se insuficiente a consagração *per se* do Direito Humano a uma Alimentação Adequada, uma vez que o mesmo só poderá ser efetivamente consagrado quando coexistam condições para a concretização de uma alimentação adequada e de uma nutrição adequada que culminarão num índice favorável de saúde.

Demarcado o objeto da presente dissertação, assim como identificada a problemática, a pertinência do tema e os objetivos preliminares, explicita-se a estruturação da mesma.

Após o título introdutório, proceder-se-á a uma análise da evolução histórica das políticas alimentares e nutricionais internacionais que, conseqüentemente, repercutiram efeitos a nível nacional. A intervenção das políticas alimentares e nutricionais que serão analisadas estão, maioritariamente, vinculadas a organizações internacionais como a FAO, OMS e União Europeia; no terceiro título esboçar-se-á a relação existente entre alimentação (in)adequada e o estado de saúde da população portuguesa; no quarto título, por estar relacionada com a matéria fulcral da presente dissertação, a segurança alimentar será autonomizada e proceder-se-á a uma análise dos estudos cujas conclusões são mais convenientes à presente dissertação; no quinto título traçar-se-á uma linha temporal dos programas de apoio alimentar europeus e nacionais mais relevantes; no sexto título apresentar-se-ão as principais medidas adotadas pelo Estado Português com vista à promoção do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada; no sétimo título examinar-se-á o direito fundamental à alimentação e a sua proteção na constituição, bem como se este direito possui autonomia.

De ressaltar que tanto no desenho da trajetória histórica do DHANA presente no título 2, como na apresentação das estratégias de intervenção nacionais e internacionais no que à segurança alimentar diz respeito e no enquadramento dos programas de apoio alimentar em Portugal, não se pretende efetuar uma análise exaustiva das políticas públicas existentes; pretende-se, apenas, destacar as políticas com maior impacto ou impacto direto em cada uma das matérias em apreço.

Por último, serão esboçadas as conclusões que passam em síntese as ideias expendidas ao longo da presente dissertação.

Denote-se que a presente dissertação resultou da consulta e revisão bibliográfica, análise de diplomas legais à escala global e nacional, interpretação de dados estatísticos, bem como de reflexão crítica de doutrina, nomeadamente monografias e artigos científicos.

2. A trajetória histórica do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada

Dentro “dos instrumentos jurídicos internacionais, os tratados de direitos humanos constituem uma categoria especial que se caracteriza, entre outros aspetos, pelo fato de as pessoas aparecerem como os titulares dos direitos e os Estados como os titulares das obrigações” (Sarmiento, 2021, p. 7).

Nesta senda, em 1945, a Carta das Nações Unidas, vigente em Portugal desde fevereiro de 1956, estabeleceu o compromisso de defender os direitos humanos dos cidadãos e traçou um conjunto de princípios relativos à obtenção de um padrão de vida adequado, assentes no direito à vida e no princípio da dignidade da pessoa humana.

Posteriormente, em dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹, na qual consta, em particular no art. 25.º, n.º 1, que “toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação”. Face ao exposto, a alimentação foi integrada no direito a um nível de vida adequado, como parte integrante do direito à saúde e ao bem-estar.

É, portanto, “inegável o mérito da DUDH em referenciar sem pejo, pela primeira vez no plano internacional, a essencialidade da alimentação como garante, não só da sobrevivência das pessoas, mas de uma vida com saúde” (Grilo, 2017, p. 41).

Dada a sua natureza não vinculativa², a DUDH viu-se reforçada com a aprovação de dois pactos: o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

¹ A este propósito, Martins (2006) enuncia que “do ponto de vista formal, (...) a Declaração foi adoptada por uma resolução da Assembleia Geral, que não tem juridicamente carácter vinculativo. Não se tratou, portanto, de um tratado, o que facilitou a sua aplicação a todos os Estados-membros das Nações Unidas” (p. 126). Acrescenta, ainda, que “certos direitos consagrados nas convenções internacionais universais fazem parte do *jus cogens*, ou seja, das normas imperativas de Direito Internacional geral, que não podem ser derogadas, a não ser por normas de igual valor. É o caso, por exemplo do direito à vida” (p. 146). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Assinale-se que, no que tange ao ordenamento jurídico português, a DUDH, por força do art. 8.º, n.º 1, da CRP, faz parte integrante do direito português e constitui critério de interpretação e integração das nossas normas, de harmonia com o disposto no art. 16.º, n.º 2, da CRP.

² A este respeito, Dias et al. (2022) esclarece que “os instrumentos internacionais não vinculativos apresentam guias e princípios e criam obrigações morais para os Estados signatários. Estes podem vir na forma de declarações, recomendações ou resoluções” (p. 6). *Enquadramento Jurídico e Institucional*

Assim, em dezembro de 1966, o direito à alimentação foi clarificado no sistema universal dos direitos humanos, através do PIDESC, ratificado por Portugal em 1978. No referido Pacto, o direito à alimentação foi apresentado sob duas dimensões: o direito a uma alimentação adequada (art. 11.º, n.º 1) e o direito fundamental de estar ao abrigo da fome (art. 11.º, n.º 2).

Importa clarificar que o direito à alimentação que aqui se afigura, apresenta-se positivado como determinante do direito a um nível de vida adequado, ao invés de se configurar como direito autónomo.

Note-se que, entre a aprovação da DUDH e os Pactos acima referidos, cerca de 20 anos se passaram (30 anos no caso de Portugal), sendo, desta forma, possível denotar a passividade dos Estados signatários em efetivar o direito à alimentação. Contudo, dado o carácter vinculativo do PIDESC, os Estados signatários do mesmo estão obrigados a adotar as medidas que se mostrem necessárias para garantir a efetivação dos direitos nele consagrados, conforme plasmado no art. 2.º do referido Pacto.

Embora pouco explícito e não individualizado, o direito à alimentação encontra-se, igualmente, consagrado na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher de 1979, ratificada por Portugal em 1980, onde se dispôs que “os Estados Partes fornecerão às mulheres durante a gravidez, durante o parto e depois do parto serviços apropriados e, se necessário, gratuitos, assim como uma nutrição adequada durante a gravidez e o aleitamento” (art. 12.º, n.º 2).

Também a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças de 1989, ratificada por Portugal em 1990, contemplou no art. 24.º, n.º 2 que

os Estados Partes prosseguem a realização integral deste direito [entenda-se direito a um nível de vida suficiente, conforme n.º 1 do mesmo artigo] e, nomeadamente, tomam medidas adequadas para combater a doença e a má nutrição, no quadro dos cuidados de saúde primários, graças nomeadamente à utilização de técnicas facilmente disponíveis e ao fornecimento de alimentos

para o Direito à Alimentação e Nutrição. Sarmento (2021) acrescenta que "os instrumentos internacionais vinculantes são complementados por vários instrumentos não vinculantes que contribuíram fortemente para uma melhor compreensão e interpretação do significado do direito à alimentação e das correspondentes obrigações dos Estados" (p. 7). *Retrato do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas em Portugal: prioridades e recomendações para a sua operacionalização.*

nutritivos e de água potável, tendo em consideração os perigos e riscos da poluição do ambiente [al. c)]

e acrescentou, ainda, que

os Estados Partes, tendo em conta as condições nacionais e na medida dos seus meios, tomam as medidas adequadas para ajudar os pais e outras pessoas que tenham a criança a seu cargo a realizar este direito e asseguram, em caso de necessidade, auxílio material e programas de apoio, nomeadamente no que respeita à alimentação (27.º, n.º 3).

Em 1996, a FAO organizou a primeira Cimeira Mundial da Alimentação e dela resultou a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, na qual se reafirmou o “direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome”.

Com o intuito de esclarecer o conteúdo normativo do acima citado art. 11.º do PIDESC, o Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas elaborou, em 1999, um instrumento jurídico não vinculativo, denominado de Comentário Geral n.º 12, no qual clarificou que

o direito à alimentação adequada concretiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e económico em todos os momentos a alimentos adequados ou aos meios necessários para a sua aquisição. O direito à alimentação não deverá, portanto, ser interpretado num sentido estrito ou restritivo, que o equipara a um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser concretizado progressivamente. No entanto, os Estados têm a obrigação fundamental de tomar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome, conforme previsto no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em tempos de desastres naturais ou outros (ponto 6 do Comentário).

Esta interpretação impõe aos Estados signatários do PIDESC a obrigação de concretizar medidas de implementação do direito humano à alimentação adequada no quadro normativo nacional, nomeadamente, a obrigação de “respeitar, proteger e satisfazer o direito [à alimentação]” (ponto 15 do Comentário). Os Estados têm, ainda, a obrigação de abster-se de “qualquer discriminação no acesso ao alimento, bem como aos meios e para sua obtenção, com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social” (ponto 18 do Comentário).

Do Comentário Geral n.º 12 resultaram, ainda, cinco dimensões necessárias para a concretização do direito à alimentação: disponibilidade, estabilidade, acessibilidade, sustentabilidade e adequação (ponto 7 e ss. do Comentário).

Por forma a contribuir para a realização do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar, em novembro de 2004, a FAO adotou as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional que no entender de (Dias et al., 2022) “são o documento mais robusto já produzido pelo sistema das Nações Unidas para orientar a implementação do direito à alimentação e nutrição adequada” (p. 10).

Resultou da terceira diretriz que os

Estados, (...) em conformidade com a sua legislação nacional, deveriam considerar a possibilidade de adotar uma estratégia nacional baseada nos direitos humanos para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, como parte de uma estratégia nacional geral de desenvolvimento, incluindo as estratégias de redução da pobreza, se existirem (ponto 3.1.).

Por sua vez, a quinta diretriz destacou que os

Estados, (...) deveriam avaliar o mandato e o desempenho das instituições públicas pertinentes e, caso seja necessário, criá-las, reformá-las ou melhorar a sua organização e estrutura para contribuir para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (ponto 5.1.).

Já a sétima diretriz convidou os

Estados a considerarem, em conformidade com o seu enquadramento jurídico e as suas políticas nacionais, a possibilidade de incorporar disposições no seu ordenamento jurídico interno, se necessário com revisão constitucional ou legislativa, para facilitar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (ponto 7.1.) – diretriz que está em sintonia com o que propugna na presente dissertação -, acrescentando, ainda, que os “Estados que tenham incorporado o direito à alimentação adequada nos seus sistemas legais deveriam informar o público em geral sobre todos os direitos e instrumentos de recurso disponíveis aos quais têm direito” (ponto 7.3.).

A nona diretriz exortou os Estados a adotarem “medidas para garantir que todos os alimentos, sejam estes de produção local ou importados, de livre disposição ou de venda no mercado, sejam inócuos e conformes com as normas nacionais sobre inocuidade dos alimentos” (ponto 9.1.); e, por fim, a décima primeira diretriz afirmou que os “Estados deveriam promover e/ou integrar nos programas escolares a educação sobre os direitos humanos, incluindo os direitos civis, políticos, económicos, sociais, culturais e, em concreto, a realização progressiva do direito à alimentação adequada” (ponto 11.7.), assim como, deveriam promover “a sensibilização sobre a importância dos direitos humanos, incluindo a realização progressiva do direito à alimentação adequada” (ponto 11.8.).

Volvidos dois anos, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada por Portugal em 2007, consagrou que os “Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência a um nível de vida adequado para si próprias e para as suas famílias, incluindo alimentação” (art. 28.º, n.º 1).

3. A alimentação e o seu impacto na saúde da população portuguesa

3.1. Considerações introdutórias

Em 1986, realizou-se em Ottawa, Canadá, a primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde e dela resultou a aprovação da Carta de Ottawa onde se pode ler que “a saúde é entendida como um recurso para a vida e não como uma finalidade de vida”, sendo a alimentação considerada uma das “condições e recursos fundamentais para a saúde”.

Adicionalmente, em 1998, o Tratado de Amesterdão procedeu a alterações ao Tratado de Maastricht e declarou que “na definição e execução de todas as políticas e acções da Comunidade será assegurado um elevado nível de protecção da saúde” (art. 152.º, n.º 1).

No entanto, a prevalência de doenças crónicas não transmissíveis, tais como a obesidade³, diabetes, hipertensão arterial, doenças cardiovasculares, artrose, osteoporose, certos tipos de cancro, entre outras, derivadas de padrões alimentares que assentam na ingestão regular de alimentos processados, ultraprocessados e hipercalóricos, “feitos principalmente ou inteiramente de substâncias derivadas de alimentos, incluindo aromas, corantes, texturizantes, (...) com pouco ou nenhum alimento integral intacto (...) que são tipicamente de baixa qualidade nutricional e alta densidade energética” (Fang et al., 2024, p. 1) tem aumentado, nas últimas décadas, em todo o mundo, independentemente, dos níveis de desenvolvimento económico do país.

Lane et al. (2024) confirmam a associação direta entre a ingestão de alimentos ultraprocessados e o risco de mortalidade, sobretudo derivado de acidentes cardiovasculares, doenças cancerígenas, nomeadamente, cancro colorretal, cancro da mama, tumores do sistema nervoso central, cancro no pâncreas e cancro na próstata; e

³ Denote-se que a obesidade é por si só uma doença e, simultaneamente, um fator de risco para diversas doenças. Segundo a WHO (2022a) dentro dos impactos adversos da obesidade na saúde, incluem-se, i) a nível cardiovascular: acidentes vasculares cerebrais, insuficiência cardíaca, doença cardíaca e hipertensão; ii) a nível metabólico: síndrome metabólica, dislipidemia, fígado gordo, diabetes tipo 2; iii) doenças respiratórias: obstrução crónica dos pulmões, apneia, asma; iv) doenças mentais; v) distúrbios músculo-esqueléticos; vi) deficiências nutricionais; vii) disfunção do tecido adiposo; e viii) alguns tipos de cancro. *WHO European Regional Obesity Report*.

apontam ainda para a relação direta entre a ingestão de alimentos ultraprocessados e problemas como perturbações do sono e ansiedade.

Durante a Conferência Internacional de Segurança Alimentar, organizada pela União Africana (UA), FAO e OMS, em 2019, o Diretor-Geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, asseverou que “o alimento deve ser uma fonte de nutrição e prazer, não uma causa de doença ou morte⁴” (*Food and Agriculture Organization* [FAO], 2019).

3.2. Alguns dados estatísticos

Em todo o mundo, “estima-se que uma em cada cinco mortes” (*World Health Organization* [WHO], 2021, p. 1) esteja associada a uma dieta inadequada. No que diz respeito a Portugal, a malnutrição, quer sob a forma de alimentação inadequada, excesso de peso, obesidade e/ou desnutrição é o “principal fator de risco para a carga da doença no nosso país” (Direção-Geral da Saúde [DGS], 2022, p. 8), sendo que “do total de óbitos projetados [para Portugal, em 2030], a percentagem atribuível a hábitos alimentares inadequados será de 13,8%” (Gregório et al., 2024a, p. 13).

Segundo, o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) 2022-2030, em Portugal, no ano de 2019, a alimentação inadequada esteve na causa de 13.275 mortes, sendo que 9.666 foram provocadas por doenças cardiovasculares, 2.165 por doenças oncológicas e 1.443 por diabetes e doenças renais (DGS, 2022). Já no que diz respeito aos anos de vida saudáveis perdidos por incapacidade provocada pela alimentação inadequada, em 2019, 243.567 anos de vida saudável perderam-se devido a esta, sendo que 14.739 decorrem de doenças cardiovasculares, 52.851 disseram respeito a diabetes e doenças renais e 40.976 foram provocados por doenças oncológicas (DGS, 2022).

Adicionalmente, Graça (2019) afirma que somando os portugueses que sofrem com diabetes, os portugueses que sofrem com hipertensão arterial e os portugueses com excesso de peso

e se elas [as doenças] não atingissem as mesmas pessoas, teríamos a totalidade da população portuguesa com necessidades de atenção médica permanente. (...)

⁴ «Empenho internacional para melhorar a segurança alimentar», disponível em <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1180378/>.

e de medicação constante, (...), que se traduz em milhões de horas dos profissionais de saúde e em muitas centenas de milhões de euros de medicação e de outros cuidados de saúde e encargos sociais”⁵.

De acordo com o relatório global da 5ª ronda do *Childhood Obesity Surveillance Initiative* (COSI) com dados recolhidos entre 2018 e 2020, “nos 33 países participantes, 29% das crianças com idades compreendidas entre os 7 e os 9 anos viviam com excesso de peso (incluindo obesidade) e 12% foram afetadas pela obesidade” (WHO, 2022b p. 35), sendo que 31% eram crianças do sexo masculino e 28% do sexo feminino (WHO, 2022b). Em contraste, a nível nacional, em 2019, 29,7% das crianças apresentou excesso de peso e 11,9% apresentou prevalência de obesidade (Rito et al., 2021).

Por sua vez, a 6ª ronda do COSI contou com a participação de 13 países, incluindo Portugal e tinha como objetivo demonstrar como a pandemia COVID-19 afetou os hábitos alimentares e a atividade física das crianças na Europa. Apurou-se que “os alimentos que os pais reportaram um maior aumento do consumo durante a pandemia por parte das crianças, foram os snacks doces (20,0%) e os snacks salgados (14,4%)” (Rito et al., 2023, p. vii). Em contrapartida, verificou-se uma redução no consumo de refeições prontas a comer encomendadas e de refeições pré-cozinhadas, sendo essa redução de 29,3% e 28,2% respetivamente (Rito et al., 2023). No que diz respeito à prevalência de excesso de peso, a 6ª roda do COSI revelou um aumento da mesma comparativamente à 5ª ronda do COSI, ou seja, em 2022, 31,9% das crianças portuguesas apresentava excesso de peso e 13,5% prevalência de obesidade (Rito et al., 2023), o que somado resulta que quase metade das crianças portuguesas têm peso a mais.

Face ao exposto, é possível afirmar que a alimentação inadequada das crianças é “um dos grandes determinantes da sua saúde futura. O que comem hoje acompanhará todo o seu percurso de vida. E as doenças que irão ter, serão uma combinação da sua genética com o que têm hoje à mesa”⁶ (Graça, 2018).

Relativamente à população adulta, assiste-se a uma “tendência crescente da proporção de utentes com registos de pré-obesidade e obesidade nos Cuidados de Saúde Primários,

⁵ «Pessoas saudáveis fazem mal ao capitalismo», disponível em <https://visao.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2019-03-20-Pessoas-saudaveis-fazem-mal-ao-capitalismo/>.

⁶ «A publicidade da “comida lixo” destinada a crianças», disponível em <https://visao.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2018-06-01-a-publicidade-da-comida-lixo-destinada-a-criancas/>.

atingindo os 24,5% e os 14,3% [respetivamente] (...) em 2023” (Gregório et al., 2024a, p. 15), sendo, contudo, bastante inferior aos valores de pré-obesidade (34,8%) e obesidade (22,3%) apresentados no Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física 2015-2016. Estes resultados podem estar associados a uma melhoria do desempenho do SNS no diagnóstico de situações de pré-obesidade e obesidade.

Nessa senda, o *ranking World Obesity Atlas 2023*, da *World Obesity Federation* determina que, de entre os 183 países analisados, Portugal é o oitavo país mais preparado para combater a obesidade. No entanto, apesar desta posição ser favorável, o relatório aponta algumas projeções preocupantes, nomeadamente: em 2025 a percentagem de adultos com obesidade em Portugal será cerca de 39% (Lobstein et al., 2023). Além do impacto na saúde dos portugueses, se estas projeções se confirmarem, em 2035, a despesa no setor da saúde com vista a minimizar os problemas causados pela obesidade será cerca de 2,2% do PIB (Lobstein et al., 2023).

3.3. Nutrição: o elo entre alimentação e saúde

É “conhecida a máxima da interdependência dos direitos humanos, no sentido de a realização de um requerer a garantia do exercício dos demais” (Grilo, 2017, p. 51). Relativamente aos direitos em apreço: alimentação e saúde, o elo que os une é a nutrição.

Ora, se a alimentação constitui um elemento decisivo para a saúde de cada indivíduo, tendo influência direta no seu bem-estar físico e psicológico, a nutrição é, por sua vez, um fator determinante para a promoção e manutenção da saúde ao longo da vida.

Deste modo, o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada requer que o alimento seja saudável, por forma a auxiliar e promover o estado de saúde do ser humano e nutritivo para que possa suprir as carências nutricionais do indivíduo.

A promoção de uma alimentação equilibrada, saudável e nutritiva contribui, não só, para a melhoria da qualidade de vida da população, como também diminuiria gastos futuros, suportados pelo Estado, com medicamentos e despesas hospitalares dos indivíduos.

Existe, portanto, um consenso sobre a dieta ideal que funciona como mecanismo de prevenção de certas doenças associadas à alimentação e nutrição inadequadas⁷.

⁷ A saber: consumir diariamente 4 a 11 porções de cereais e derivados e tubérculos; 3 a 5 porções de hortícolas; 3 a 5 porções de fruta; 2 a 3 porções de laticínios; 1,5 a 4,5 porções de carne, pescados e ovos;

3.4. Do princípio da precaução

Baseado no provérbio popular «mais vale prevenir do que remediar», quando uma atividade humana ou o produto que dela resulta (p.e., perigo de fumar, perigo de utilizar pesticidas químicos na produção de géneros alimentícios⁸ ou o perigo de ingerir regularmente alimentos ultraprocessados) representa um risco⁹ para o ambiente¹⁰ e/ou para a saúde, os poderes públicos podem, apoiando-se no princípio da precaução¹¹ – elevado a princípio fundamental do Direito Alimentar Europeu, pelo art. 7.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002¹² –, adotar medidas “restritivas de direitos fundamentais das pessoas e empresas com fundamento na eventualidade de criação de riscos futuros e incertos para o ambiente e a saúde humana caso a atividade seja autorizada ou um certo produto seja introduzido no mercado”¹³ (Diário da República, s.d.).

De igual modo, prevê o art. 7.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 178/2002 que as entidades reguladoras ao identificarem uma possibilidade de efeitos nocivos para a saúde, podem adotar “as medidas provisórias de gestão dos riscos necessárias para assegurar o elevado nível de protecção da saúde por que se optou na Comunidade, enquanto se aguardam outras informações científicas que permitam uma avaliação mais exaustiva dos riscos”.

Dos preceitos acima citados, apura-se que o recurso ao princípio da precaução depende da prevalência de três fatores: a saber, 1) identificação de efeitos potencialmente nocivos; 2) avaliação científica, 3) incerteza científica (Comissão Europeia, 2000).

1 a 2 porções de leguminosas; e 1 a 3 porções de gorduras e óleos. Em contrapartida, deve-se evitar alimentos ricos em açúcar e produtos açucarados, sal, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados, bem como a ingestão de bebidas alcoólicas e cafeína. Para mais detalhes, consultar <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/roda-dos-alimentos/>.

⁸ A este propósito, Szajkowska (2012). *Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*. Países Baixos: Brill, pp. 17-18.

⁹ Distinção entre «risco» e «perigo», *Ibidem*, pp. 16-17 e art. 3.º, n.ºs 9 e 14, do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002.

¹⁰ Veja-se o art. 3.º, al. c), Lei n.º 19/2014, de 14 de abril.

¹¹ A este propósito, veja-se ainda o acórdão do caso *Artegodan vs. Comissão Europeia*, no qual se define princípio da precaução como um "princípio geral de Direito Comunitário que exige que as autoridades competentes tomem as medidas adequadas para prevenir potenciais riscos para a saúde pública, a segurança e o ambiente, dando prioridade aos requisitos relacionados com a proteção desses interesses em relação aos interesses económicos" (p. II-5015-II-5016), disponível em <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47533&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=363161>.

¹² Encontra-se, de igual modo, previsto no art. 191.º do TFUE.

¹³ «Princípio da precaução», Lexionário. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/principio-precaucao>.

Nesta senda, a Organização Mundial de Saúde classificou a malnutrição como uma “doença prevenível e não transmissível, onde a dieta e o estilo de vida são dois fatores importantes, ambos fortemente associados à pobreza” (WHO, 1990, p. 31). Assim, a resposta primordial para a problemática da alimentação inadequada deve situar-se ao nível da prevenção, assente no princípio da precaução¹⁴, funcionando este como mecanismo de medicina preventiva, passível de impedir a proliferação das doenças crónicas não transmissíveis provocadas por uma alimentação inadequada.

É premente assegurar que o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada se faz cumprir em território nacional e que se reconheça que as doenças crónicas que lhe estão associadas não são meras externalidades. De facto, os gastos públicos com o setor de saúde destinados ao tratamento destas doenças funcionam apenas como meros “paliativos” e o investimento em estratégias de promoção de hábitos alimentares saudáveis poderia ser a chave para os reduzir no futuro¹⁵ (Campos, 2019, p. 122).

A consagração do Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada obrigaria a efetivação de políticas públicas com vista à melhoria das condições de saúde da população, o que contribuiria para a diminuição das doenças crónicas não transmissíveis, perda de anos de vida saudáveis e mortalidade associados a uma alimentação inadequada.

¹⁴ Para mais desenvolvimentos sobre o princípio da precaução, ver, *inter alia*, https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/general-food-law/food-law-general-principles_en.

¹⁵ A este propósito, Graça (2019) dispõe que “as doenças crónicas não transmissíveis provocadas por uma alimentação inadequada poderiam começar mais tarde na nossa vida, ser prevenidas em grande e ser mais bem geridas pelos doentes se existissem cuidados alimentares e de atividade física mínimos por parte da nossa população. Se existisse uma cultura de prevenção nos serviços de saúde e na nossa sociedade”. Disponível em <https://visao.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2019-03-20-Pessoas-saudaveis-fazem-mal-ao-capitalismo/>.

4. Segurança alimentar e nutricional

4.1. Considerações iniciais

Em razão da primordialidade do Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada, construiu-se o conceito de segurança alimentar, por forma a eliminar situações de risco à saúde e, conseqüentemente, à vida. Deste modo, uma das grandes preocupações relacionadas ao princípio da dignidade da pessoa humana “consiste na segurança alimentar dos indivíduos, aspecto considerado indispensável para o seu devido desenvolvimento físico e intelectual, alcançando o bem-estar, maior qualidade de vida e exercendo a manutenção da saúde e da própria vida” (Nunes & Lehfeld, 2018, p. 93).

A título informativo, a WHO (2024) prevê que todos os dias, aproximadamente, “1,6 milhões de pessoas no mundo adoecem devido ao consumo de alimentos não seguros. Cerca de 40% delas são crianças menores de 5 anos, já em maior risco de desnutrição e mortalidade devido a alimentos não seguros”¹⁶.

Adicionalmente, estima-se que em 2022 “entre 691 e 783 milhões pessoas no mundo enfrentaram a fome” (FAO et al., 2023, p. 7) e em 2021, “mais de 3,1 bilhões de pessoas no mundo (...) não tinham condições de pagar uma dieta saudável” (FAO et al., 2023, p. xvi). O relatório anual da FAO referente ao estado da segurança alimentar no mundo prevê que “quase 600 milhões de pessoas sofrerão de subnutrição crônica em 2030” (FAO et al., 2023, p. xvi).

Importa clarificar que a segurança alimentar aqui tratada diz respeito à *food security* e ressaltar que sempre que aqui se debruce sobre segurança alimentar esta deverá entender-se como segurança alimentar e nutricional, pois tal como esclarece Simon (2009) “a estreita relação entre a nutrição e a segurança alimentar (...) confirma que é uma repetição inútil falar de segurança alimentar e de nutrição, como se pudesse haver segurança alimentar sem uma nutrição adequada” (p. 25).

¹⁶ Informação disponível em <https://www.who.int/southeastasia/news/detail/07-06-2024-world-food-safety-day>.

4.2. A evolução do conceito de segurança alimentar

O conceito de segurança alimentar é de elevada complexidade, pois, “por se relacionar intimamente com graves problemas sociais como a fome, pobreza ou desigualdade social, a segurança alimentar tem sido pautada por enormes disputas em torno da melhor definição a utilizar, particularmente no âmbito da definição de políticas públicas” (Pinto, 2008, p. 41). Para além do mais, os conceitos *food security* e *food safety* são muitas vezes confundidos, uma vez que a palavra *security* é sinónima de *safety* em vários idiomas, incluindo o português, onde ambas significam “segurança”.

O conceito de segurança alimentar evoluiu progressivamente ao longo dos anos, refletindo preocupações em matéria de alimentação e nutrição.

Devido à eclosão da primeira guerra mundial, a segurança alimentar surgiu como um “conceito relacionado com a defesa e a segurança nacional, com respeito à capacidade de cada país produzir os alimentos necessários para a sua auto-suficiência, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos por razões políticas ou militares” (Serra et al., 2011, p. 7).

Posteriormente, após a segunda guerra mundial, o conceito de segurança alimentar passou a ser entendido como uma “situação associada à disponibilidade suficiente de alimentos (...) [tendo sido] instituídas medidas de assistência alimentar que garantiam recursos alimentares aos países mais pobres ou em crise humanitária a partir dos excedentes da produção dos países mais desenvolvidos” (Gregório & Graça, 2016, p. 55).

Em 1974 surge na Conferência Mundial sobre Alimentação, o primeiro conceito de segurança alimentar: “disponibilidade em todos os momentos de suprimentos alimentares mundiais adequados de alimentos básicos para sustentar uma expansão constante do consumo de alimentos e compensar flutuações na produção e nos preços” (FAO, 2003, p. 27).

Contudo, somente na década de 80 a insegurança alimentar passou a ser enquadrada como um problema de acesso económico aos alimentos, ao invés de um problema de existência insuficiente de alimentos. Deste modo, em 1983, a FAO expandiu o conceito de segurança alimentar, passando este à garantia de “que todas as pessoas tenham sempre o acesso físico e económico aos alimentos básicos de que necessitam” (FAO, 2003, p. 27).

O conceito acima citado, viu-se reforçado em 1986 pelo Relatório do Banco Mundial que elaborou o conceito de segurança alimentar como o “acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável” (FAO, 2003, p. 27).

Se até então o conceito de segurança alimentar assentava no conceito de *food security*, na década de 90

os contaminantes alimentares fazem parte do rol das preocupações e o conceito de S[egurança] A[limentar] volta a ser repensado, incorporando a componente da higio-sanidade – *food safety* – e uma evidente componente nutricional, reflectindo aspectos relacionados com a composição dos alimentos e com as necessidades dos micronutrientes para a obtenção de uma vida activa e saudável (Serra et al., 2011, p. 8).

É nestes termos que em 1996, resultou da Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, que “existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo [o] momento, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida activa e sã” (ponto 1).

A definição de segurança alimentar é novamente refletida pela FAO, em 2001, aquando da elaboração do relatório: *The State of Food Insecurity in the World 2001*, no qual ficou expresso que

segurança alimentar é 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 activa e saudável (FAO, 2003, p. 28).

Em suma, o conceito *food security* – frequentemente utilizado na expressão negativa, ou seja, insegurança alimentar – representa situações em que o acesso aos alimentos é reduzido e/ou inadequado em termos nutricionais ou até mesmo inexistente. Deste modo, a segurança alimentar assume quatro dimensões: disponibilidade; acesso físico e

económico aos alimentos; adequação nutricional; e estabilidade dos alimentos¹⁷. Por sua vez, o conceito *food safety* está relacionado à garantia de que os alimentos não causarão danos aos consumidores quando preparados e consumidos de acordo com o uso/fim a que se destinam.

4.3. Estratégias de intervenção nacionais e internacionais

4.3.1. Contexto universal

As primeiras tentativas de formulação de uma política alimentar e nutricional, surgiram após a segunda guerra mundial. Contudo, primeiramente surgem «“políticas alimentares” com interesses em garantir uma produção suficiente de alimentos e, só mais tarde [surgem] as “políticas nutricionais” com preocupações relacionadas com a associação entre a alimentação e o estado de saúde das populações» (Graça & Gregório, 2012, p. 92).

Em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Conferência Mundial sobre a Alimentação e elaborou a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição, na qual se reconheceu que a “eliminação da fome e má nutrição, consagrada como um dos objetivos da Declaração das Nações Unidas sobre Progresso e Desenvolvimento Social, e a eliminação das causas subjacentes a tal situação, são objetivos comuns de todas as nações” [al. b)]; “todos os países têm o pleno direito de participar nas decisões relativas ao problema alimentar” [al. f)]; e “o bem-estar dos povos do mundo depende em grande medida de uma adequada produção e distribuição de alimentos, bem como do estabelecimento de um sistema de segurança alimentar mundial que assegure uma adequada disponibilidade de alimentos, a preços razoáveis” [al. g)].

Nesta senda, a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição proclamou que

cada homem, mulher e criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e má nutrição a fim de desenvolver em pleno e de manter as suas faculdades físicas

¹⁷ A este propósito Trigueiro e Sequeira (2021) complementam que “a garantia da segurança alimentar depende não só da disponibilidade e acessibilidade a nível global e nacional, onde estão incluídos fatores como tendências da produção alimentação, disponibilidade sazonal dos alimentos, taxas de importação e exportação dos alimentos, tendência do mercado alimentar, mas também da disponibilidade e acessibilidade a nível familiar que depende de fatores como o acesso económico e social a alimentos, o orçamento familiar e o índice de pobreza” (pp. 7-8). *Insegurança Alimentar e o Impacto na Saúde em Portugal: uma revisão narrativa*.

e mentais. (...) a erradicação da fome é um objetivo comum de todos os países que integram a comunidade internacional, em especial dos países desenvolvidos e de outros em posição de ajudar (art. 1.º)

e reforçou que representa uma

responsabilidade comum de toda a comunidade internacional garantir, a todo o momento, um abastecimento adequado de alimentos essenciais a nível mundial, através de reservas apropriadas, [sendo que] todos os países devem cooperar no estabelecimento de um sistema eficaz de segurança alimentar mundial (art. 12.º).

Face ao exposto, todos os países signatários da Conferência Mundial de Alimentação, incluindo Portugal,

foram aconselhados a implementar políticas nacionais de alimentação e nutrição com o objetivo de melhorar o estado nutricional das populações e em especial dos grupos mais vulneráveis, garantindo ao mesmo tempo uma suficiente produção de alimentos de modo a satisfazer as necessidades nutricionais da população (Graça & Gregório, 2012, p. 81).

Relativamente à Conferência acima citada, Graça e Gregório (2012) argumentam que a mesma pode ser considerada “um marco histórico na evolução do conceito de política de alimentação e nutrição, tendo estimulado a necessidade de integrar os objetivos da agricultura e os nutricionais em torno de objetivos como o do combate à fome e malnutrição” (p. 81). De igual modo, os referidos autores indicam ainda que a “importância da intersectorialidade foi outro dos conceitos emergentes na Conferência Mundial de Alimentação, ao aliar os objetivos da agricultura às questões de saúde/nutricionais” (Graça & Gregório, 2012, p. 82).

A relevância da alimentação como fator determinante para a saúde foi discutida na Conferência Internacional sobre a Promoção da Saúde, em 1986, e na Conferência sobre Políticas de Alimentação e Nutrição, em 1990.

Da primeira Conferência resultou a Carta de Ottawa já analisada em sede própria. Por sua vez, da segunda Conferência emergiu que a “implementação de políticas de alimentação e nutrição deviam englobar uma ação multisectorial e coordenada entre os vários

sectores envolvidos, incluindo o envolvimento da própria população” (Graça & Gregório, 2012, p. 83). Daqui sobressaiu a pertinência do envolvimento da sociedade civil na colaboração da elaboração de políticas alimentares e nutricionais e de programas de apoio alimentar.

Volvidos dois anos, na Conferência Internacional de Nutrição, organizada pela OMS e pela FAO, resultou a Declaração Mundial sobre Nutrição que reconheceu que

a nível mundial, há alimentos suficientes para todos e que o acesso desigual é o principal problema. Tendo em mente o direito a um nível de vida adequado, incluindo alimentação, (...) prometemos a agir em solidariedade para garantir que a liberdade da fome se torne uma realidade. Declaramos também o nosso firme compromisso de trabalhar em conjunto para garantir o bem-estar nutricional sustentado para todas as pessoas num mundo pacífico, justo e ambientalmente seguro (ponto 1),

salientando que “cada governo tem a responsabilidade principal de proteger e promover a segurança alimentar e o bem-estar nutricional do seu povo, especialmente dos grupos vulneráveis” (ponto 16).

Posteriormente, da Cimeira Mundial da Alimentação, organizada pela FAO, em 1996, surgiu a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação, onde, para além da definição de segurança alimentar já citada no título 2.1, sobressaiu, uma vez mais, que “cada país deverá adoptar uma estratégia, segundo os seus recursos e capacidades, para alcançar os próprios objectivos e ao mesmo tempo cooperar, no plano regional e internacional, na organização de soluções colectivas dos problemas mundiais de segurança alimentar (ponto 1).

Para o efeito, o objetivo 2.3. do Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação tinha como finalidade “assegurar que o fornecimento de alimentos seja seguro, física e economicamente acessível, apropriado e adequado às necessidades energéticas e nutricionais da população”.

Mais recentemente, na Conferência Internacional de Segurança Alimentar, organizada pela UA, FAO e OMS, em 2019, foi novamente reafirmado que “não há segurança alimentar sem alimentação segura”¹⁸ (FAO, 2019).

4.3.2. Contexto europeu

Com a assinatura do Tratado de Roma em 1957 que instituiu a Comunidade Económica Europeia, foi desde logo evidente que a agricultura era vista como uma área prioritária. Nesta senda, em 1962 foi implementada a Política Agrícola Comum (PAC). A PAC está consagrada nos arts. 38.º a 44.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia e, aquando da sua implementação, pretendia, entre outros, “apoiar os agricultores e melhorar a produtividade do setor agrícola, garantindo um abastecimento estável de alimentos a preços acessíveis [;] (...) [; e] dinamizar a economia rural, promovendo o emprego na agricultura, na indústria agroalimentar e nos setores afins”¹⁹ (Comissão Europeia, 2024).

Durante a década de 70, “os objetivos de autossuficiência alimentar levados a cabo pela PAC foram progressivamente alcançados, sendo então necessário desenvolver uma estratégia de armazenamento de modo a garantir uma permanente e regular disponibilidade alimentar” (Graça & Gregório, 2012, p. 82).

Na década de 80, a PAC “continuava a dominar as atenções e, apesar de (...) começarem a ser evidentes alterações nas suas linhas de ação, a preocupação com a promoção da saúde ainda não se fazia sentir” (Graça & Gregório, 2012, p. 83).

Anos mais tarde foi efetuada a primeira reforma da PAC com o intuito de resolver os problemas relacionados com o crescente aumento de excedentes agrícolas e ao mesmo tempo fazer face à concentração dos apoios num número cada vez menor de produtores e à intensificação dos métodos de produção com efeitos poluentes sobre o meio ambiente (Graça & Gregório, 2012, p. 85).

A PAC conheceu, ao longo dos anos, seis grandes reformas, a saber: a reforma de 1992; a agenda 2000: uma nova etapa para completar a reforma de 1992; a reforma de junho de 2003: rumo a uma PAC assente em ajudas dissociadas; o exame de saúde de 2009:

¹⁸ «Empenho internacional para melhorar a segurança alimentar», disponível em <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1180378/>.

¹⁹ Para mais detalhes ver https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_pt#Timeline.

consolidação do quadro da reforma de 2003; a reforma de 2013: uma abordagem mais abrangente e mais integrada; e a reforma pós-2020: reforçar a dimensão ecológica e colocar uma forte ênfase nos resultados e no desempenho (Comissão Europeia, 2023).

Relativamente à última reforma da PAC, que define o período de 2023 a 2027, esta centra-se em 10 objetivos, nomeadamente, mas não exclusivamente, “um rendimento justo para os agricultores, (...) iniciativas relativas às alterações climáticas, (...) qualidade em matéria de alimentos e de saúde, promoção do conhecimento e da inovação” (Comissão Europeia, 2023, p. 4).

Em 1993, o art. 3.º da Diretiva 93/43/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à higiene dos géneros alimentícios incluiu o sistema *Hazard Analysis and Critical Control Point* (HACCP) na regulamentação europeia. Posteriormente, o Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios, revogou a Diretiva acima mencionada, mantendo, contudo, na sua versão consolidada, a norma referente à aplicação dos procedimentos baseados nos princípios HACCP para os operadores das empresas do setor alimentar.

Face ao exposto, os operadores das empresas do setor alimentar devem criar, aplicar e manter um “processo ou processos permanentes baseados nos princípios HACCP” (art. 5.º, n.º 1). Para o efeito, os princípios HACCP passam, entre outros, pela “identificação de quaisquer perigos que devam ser evitados, eliminados ou reduzidos para níveis aceitáveis” [art. 5.º, n.º 2, al. a)]; “identificação dos pontos críticos de controlo na fase ou fases em que o controlo é essencial para evitar ou eliminar um risco ou para o reduzir para níveis aceitáveis” [al. b)]; e pelo “estabelecimento e aplicação de processos eficazes de vigilância em pontos críticos de controlo” [al. d)].

Por forma a dar continuidade à vontade de aumentar a confiança dos consumidores e harmonizar a legislação ao nível da produção e distribuição de alimentos, em 1997, a União Europeia publicou o Livro Verde sobre princípios gerais da legislação alimentar que enunciava alguns objetivos para a legislação alimentar comunitária, a saber: “assegurar um elevado grau de protecção da saúde pública e de segurança do consumidor [;] assegurar a livre circulação de mercadorias no mercado interno [;] (...) [; e] atribuir à indústria, aos produtores e aos fornecedores a principal responsabilidade pela segurança alimentar” (Comissão Europeia, 1997, pp. 1-2).

Três anos depois, a Comissão Europeia publicou o Livro Branco de Segurança Alimentar, com vista a “assegurar um nível elevado de protecção da saúde humana e de protecção dos consumidores” (Comissão Europeia, 2000, p. 10). Neste já era notória a vontade da Comissão Europeia em criar uma autoridade alimentar: - “a Comissão prevê a criação de uma Autoridade Alimentar Europeia independente, responsável, em particular, pela avaliação e comunicação dos riscos no domínio da segurança dos alimentos” (Comissão Europeia, 2000, p. 17).

Nesta senda, em 2002, esta vontade concretizou-se através do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que criou a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos, tendo esta como objetivo

fornecer pareceres científicos e apoio técnico e científico à legislação e políticas comunitárias em todos os domínios que tenham impacto directo ou indirecto na segurança dos géneros alimentícios ou dos alimentos para animais (...) [bem como] fornecer informações independentes sobre todas as questões desses domínios e proceder à comunicação dos riscos (art. 22.º, n.º 2).

O referido Regulamento criou, ainda, o sistema *Rapid Alert for Food and Feed* (RASFF) “para a notificação de riscos directos ou indirectos para a saúde humana, ligados a géneros alimentícios ou a alimentos para animais” (art. 50.º, n.º 1).

De ressaltar que o Regulamento n.º 178/2002 estabeleceu, ainda, o princípio geral relativo à segurança alimentar que se encontra previsto no art. 14.º, n.º 1, *a contrario sensu*: “não serão colocados no mercado quaisquer géneros alimentícios que não sejam seguros”. Para o efeito, não são considerados seguros os géneros alimentícios que são “prejudiciais para a saúde; [e] impróprios para consumo humano” [art. 14.º, n.º 2, als. a) e b)].

Ainda na década de 2000 foi desenvolvido o Plano de Ação para as políticas alimentares e nutricionais da região europeia que expressou a

necessidade do desenvolvimento de políticas de alimentação e nutrição voltadas para a promoção da saúde, contribuindo por um lado para a redução das doenças relacionadas com a alimentação e por outro para o desenvolvimento socioeconómico e a sustentabilidade ambiental, por meio de uma ação

intersectorial. (...) De acordo com este plano, as políticas de alimentação e nutrição devem objetivar ações em três grandes áreas: 1) garantia da higie-nosidade dos alimentos (*food safety*); 2) promoção de uma alimentação/nutrição conducentes à otimização do estado de saúde e 3) garantia de uma adequada disponibilidade alimentar, quer em quantidade quer em qualidade, estimulando as economias rurais de modo a promover um desenvolvimento sustentável a nível social e ambiental (Graça & Gregório, 2012, pp. 85-86).

No seguimento do Plano acima referido, em 2007 foi desenvolvido o segundo Plano de Ação para as políticas alimentares e nutricionais que procedeu a uma revisão do primeiro, com o objetivo de “dar resposta aos novos desafios de saúde: doenças crónicas relacionadas com a alimentação, nomeadamente a elevada prevalência da obesidade em crianças e adolescentes, deficiências de micronutrientes e doenças de origem alimentar” (Graça & Gregório, 2012, p. 86).

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. De entre os 17 objetivos nela elencados, destaca-se o objetivo n.º 2: “*zero hunger*” (fome zero) que pretende “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável” (General Assembly of United Nations, 2015, p. 15) e o objetivo n.º 3.4 que pretende “reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis por meio da prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e bem-estar” (p. 16), até 2030.

Quanto ao objetivo n.º 2, importa realçar que a fome não deve estar, somente, associada há inexistência ou escassez de alimentos; a extinção desta deve ser entendida de forma expansiva, pois diz respeito não só ao provimento suficiente de alimentos para uma vida adequada, como também à oferta destes em qualidade com vista à melhoria e promoção da qualidade de vida e saúde dos indivíduos, pelo que a decisão pela inclusão da nutrição no referido objetivo parece indispensável ao alcance deste.

Relativamente ao objetivo n.º 3.4, uma vez que a alimentação inadequada e a insegurança alimentar potenciam o surgimento de doenças crónicas não transmissíveis, como foi possível confirmar no título 3, este objetivo relaciona-se indiretamente com a promoção da segurança alimentar.

No entanto, a concretização de ambos os objetivos no prazo estabelecido parece utópica.

Em 2019, a Comissão Europeia lançou o Pacto Ecológico Europeu que consiste num pacote de iniciativas estratégicas que visam tornar a União Europeia climaticamente neutra em 2050 (Comissão Europeia, 2019). Pretende-se que a concretização do Pacto Ecológico Europeu seja abordada de forma holística e transectorial, incluindo várias estratégias que abrangem derivados setores, sendo um deles o da agricultura.

Também em 2019, o mundo deparou-se com a eclosão e disseminação da doença COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 que, entre outras situações, deu visibilidade à debilidade do sistema alimentar global, muito devido ao encerramento de fronteiras. Tal ocorrência originou escassez de alimentos, problemas de abastecimento e insegurança alimentar.

Neste seguimento, a Comissão Europeia lançou, em plena pandemia COVID-19, a Estratégia do Prado ao Prato, integrada no Pacto Ecológico Europeu que previa a transição para um sistema alimentar justo, saudável e ecológico. Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: «Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente» ficou claro que a União Europeia

tem como objetivo reduzir a pegada ambiental e climática do seu sistema alimentar e reforçar a sua resiliência, assegurar a segurança alimentar face às alterações climáticas e à perda de biodiversidade e liderar uma transição mundial para a sustentabilidade competitiva do prado ao prato, explorando as novas oportunidades (Comissão Europeia, 2020, p. 4).

Por forma a concretizar esse objetivo, algumas das medidas passam por

garantir que a cadeia alimentar, abrangendo a produção, o transporte, a distribuição, a comercialização e o consumo de alimentos, tenha um impacto ambiental neutro ou positivo, preservando e restaurando os recursos (...) dos quais depende o sistema alimentar; (...); garantir a segurança alimentar, a nutrição e a saúde pública - assegurando que todos têm acesso a alimentos suficientes, nutritivos e sustentáveis que respeitam padrões elevados de segurança e

qualidade, de fitossanidade e de saúde e bem-estar dos animais, ao mesmo tempo que satisfazem as necessidades e preferências alimentares; e preservar a acessibilidade do preço dos alimentos, (...), de forma a que, em última instância, os alimentos mais sustentáveis sejam também os mais acessíveis em termos de preços, (...), promovendo o comércio justo, (...), garantindo simultaneamente a integridade do mercado único e a saúde e segurança no trabalho (Comissão Europeia, 2020, pp. 4-5).

Em suma, a transição para um sistema alimentar justo, saudável e amigo do meio ambiente assegurará o acesso a alimentos seguros, saudáveis e nutritivos em qualidade e quantidade suficiente para toda a população.

Face às preocupações subjacentes ao Pacto Ecológico Europeu e, concretamente, à estratégia do Prado ao Prato, Rebelo (2021) realça que

seria oportuno a União Europeia discutir uma Lei Europeia da Alimentação, respeitando a diversidade histórica, cultural, gastronómica e a dieta de cada país membro, concretizando a palavra de ordem - “compromisso político para a obrigação jurídica” - sob pena de outros interesses, (...) retardarem ou impedirem a positivação e a efetivação do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (p. 15),

posição que se encontra em sintonia com o que propugna na presente dissertação, ainda que numa dimensão nacional.

4.3.3. Contexto nacional

Após a Revolução de 25 de abril de 1974, tem-se percorrido um longo caminho relativamente à segurança alimentar e nutricional em Portugal.

O Centro de Estudos e Nutrição integrado no Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge (INSA) foi criado em 1971 e regulamentado em 1976. Este Centro consistia numa “unidade de estudo e investigação na área da alimentação e da nutrição e (...) [detinha] atribuições semelhantes a um sistema de vigilância alimentar e nutricional da população portuguesa” (Graça & Gregório, 2012, p. 88).

Posteriormente, em 1977, foi criado o Instituto de Qualidade Alimentar, sustentado pela Decreto-Lei n.º 221/77, de 28 de maio. Ao Instituto incumbia “proceder, em colaboração com os serviços do Ministério dos Assuntos Sociais, aos estudos necessários à definição das características dos produtos alimentares” [art. 33.º, al. a)]; “regulamentar o controle de qualidade dos produtos alimentares produzidos no País ou importados” [al. b)]; e “promover a aplicação das medidas de política de qualidade dos produtos alimentares” [al. c)].

Campos (2019) realça que as atribuições do Instituto de Qualidade Alimentar não deixavam “esconder a preocupação portuguesa da altura com a preparação do mercado agrícola para a abertura de portas à Europa, o que implicou uma centralização de esforços na segurança sanitária dos alimentos” (p. 68).

Ainda em 1977 foi desenvolvida a Roda dos Alimentos e a primeira campanha de educação alimentar: «Saber comer é saber viver» que decorreu até 1982.

No ano seguinte, Gonçalves Ferreira escreveu o artigo «Política Alimentar e de Nutrição em Portugal», onde definiu política de alimentação e nutrição como um

conjunto de medidas que têm em vista pôr à disposição da população os alimentos de diversos tipos de que esta necessita e assegurar o seu consumo regular pelos indivíduos, procurando instituir ou manter hábitos corretos de alimentação racional ao longo da vida (Gregório & Graça, 2019a, p. 2).

Em 1980, o Decreto-Lei n.º 265/80, de 7 de agosto, criou o Conselho de Alimentação e Nutrição que teria, nomeadamente, mas não exclusivamente, as seguintes atribuições:

formular os princípios orientadores de uma política de alimentação e nutrição que atenda às necessidades de uma correcta prática alimentar para todos os estratos da população, tendo presente os recursos disponíveis no País e a necessidade de racionalizar as importações [art. 2.º, al. a)];

“propor providências a adoptar com o objectivo de melhorar o regime alimentar dos diversos sectores da população” [al. d)]; e “promover o estudo das carências alimentares nas várias regiões do País e aconselhar as soluções mais adequadas” [al. e)].

Por forma a concretizar o disposto no art. 2.º, al. e), do Decreto-Lei acima citado, no mesmo ano, realizou-se o primeiro Inquérito Alimentar Nacional.

Em 1989, o Conselho de Alimentação e Nutrição apresentou o documento denominado de «Contribuição para uma Política Alimentar e Nutricional em Portugal - Situação Alimentar e Nutricional Portuguesa e Recomendações do CNAN para melhoria da situação existente» que continha recomendações com vista à formulação de uma política alimentar e nutricional. O referido documento realçou a

necessidade urgente de implementar uma política de alimentação e nutrição em Portugal e identifica um conjunto de cinco categorias de medidas a implementar neste âmbito: a) as que influenciam o acesso dos consumidores aos alimentos; b) as que influenciam o impacto dos alimentos na saúde; c) as que visam a educação alimentar da população; d) as que visam melhorar a situação hígio-sanitária; e e) as que definem programas nutricionais prioritários (Graça & Gregório, 2012, p. 89).

Durante a década de 90 “Portugal tenta adaptar, acompanhar e aplicar todo o processo legislativo desenvolvido pela CE em matéria de qualidade e segurança alimentar, procurando aplicar todas as diretrizes e regulamentações europeias relacionadas com o controlo oficial e fiscalização dos géneros alimentícios” (Graça & Gregório, 2012, p. 90) e em 2000 é criada a Agência para a Qualidade e Segurança Alimentar pelo Decreto-lei n.º 180/2000, de 10 de agosto, tendo sido extinta, cinco anos após a sua criação, pelo Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de dezembro.

O referido Decreto-Lei criou, ainda, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) para atuar em cooperação com a Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (AESA), atualmente regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto.

É também em 2000 que as políticas de alimentação e nutrição ganham espaço no plano nacional, muito devido à “avaliação económica e social do brutal impacto da obesidade e das doenças crónicas de base alimentar sobre os sistemas de saúde e as economias do mundo ocidental” (Graça & Torres, 2016, p. 36).

Nesta senda, no ano de 2005, foi implementado o Plano Nacional de Combate à Obesidade como parte integrante do Plano Nacional de Saúde 2004-2010 que visava

contribuir para a redução do peso nas pessoas obesas e nas pessoas que tenham particular risco ao desenvolver obesidade, nomeadamente pessoas com diabetes tipo 2 e doença cardiovascular, contrariar hábitos determinantes do excesso de peso e, em termos globais, contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de promoção de um peso saudável na população portuguesa, tendo em conta uma cooperação intersectorial (Sérgio et al., 2005, pp. 16-17).

Apesar de todos os esforços aqui elencados e para além dos que aqui não foram mencionados, só em 2011, foi aprovada a nova Lei Orgânica do Ministério da Saúde através do Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de dezembro, e por Despacho n.º 404/2012, de 13 de janeiro, o então Secretário de Estado Adjunto do Ministério da Saúde aprovou nove programas que seriam desenvolvidos pela DGS, sendo um deles o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável que será analisado em sede própria.

Em 2018, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2018, de 26 de julho, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSANP) que será analisado no título 6.

Posteriormente, o CONSANP elaborou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2021, de 13 de setembro, a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSANP) que, como enuncia no seu preâmbulo, “pretende garantir uma atuação integrada que permita uma transição para sistemas alimentares e nutricionais sustentáveis, saudáveis, inclusivos e resilientes” e assenta nos seguintes eixos estratégicos: “integração das políticas e governança; grupos vulneráveis, saúde e nutrição; bom funcionamento da cadeia alimentar; [e] comunicação” (ponto 3 [al. a) a d])).

O cumprimento de um dos eixos estratégicos da ENSANP: integração das políticas e governança, passava pela criação de um grupo de trabalho para a monitorização da mesma com o propósito de monitorizar periodicamente as “intervenções a promover para mitigar situações de insegurança alimentar e nutricional, (...) que, (...), intervêm na temática da alimentação, devendo para o efeito apresentar relatórios de base anual, com possibilidade de propor recomendações” (ponto 9 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 145/2021).

Adicionalmente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 145/2021, de 3 de novembro, procedeu à criação do referido grupo de trabalho e alargou o elenco de entidades que podem participar nos trabalhos do CONSANP.

4.4. (In)segurança alimentar e nutricional em Portugal e o seu impacto na população portuguesa

Castro (2005, p. 77 apud Bezerra & Isaguirre, 2014) profere que existem duas maneiras de morrer de fome: não comer nada e definhar de maneira vertiginosa até o fim, ou comer de maneira inadequada e entrar em um regime de carências ou deficiências específicas, capaz de provocar um estado que pode também conduzir à morte (p. 685),

a esta última dá-se o nome de insegurança alimentar.

A nível nacional, os baixos salários, o emprego precário e o desemprego são os principais fatores que contribuem para a pobreza alimentar das famílias portuguesas. Segundo o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, em 2022, 17% da população residente em Portugal estava em risco de pobreza, sendo a média da União Europeia: 21,6% (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2023). A alimentação “é uma despesa prioritária mas também elástica” (Truninger & Ramos, 2019, p. 5), face a despesas como o pagamento da renda ou da prestação do crédito à habitação, eletricidade e água. Segundo o Inquérito às Despesas das Famílias 2022-2023,

do total de despesas [de um agregado familiar], 39,3% (9 390€) destinavam-se a habitação, água, eletricidade, gás e outros combustíveis. Estas despesas, em conjunto com as associadas a produtos alimentares e bebidas não alcoólicas, 12,9% (3 091€), (...) concentravam cerca de 64% da despesa média anual do conjunto das famílias residentes no país em 2022/2023 (INE, 2024, p. 21).

Muitas famílias adotam várias estratégias de contenção de custos com a alimentação, tais como, o recurso a “produtos de marca branca e a lojas mais baratas, estabelecer um limite mensal/semanal para as despesas com alimentação, a busca constante de promoções e a aquisição de um lote limitado de alimentos, em prejuízo dos alimentos de melhor qualidade” (Truninger & Ramos, 2019, p. 5).

Deste modo, as famílias em situação de insegurança alimentar

tendem a apresentar mais frequentemente uma ingestão insuficiente de nutrientes, potenciam situações clínicas agudas como a anemia, bem como dificuldades de aprendizagem em crianças (...) [mas] as implicações da Insegurança Alimentar vão além da dimensão física da saúde, podendo afetar as suas outras dimensões – saúde mental e social (Lima et al., 2022, p. 71).

No entanto, e apesar da problemática da insegurança alimentar, são escassos os estudos sobre a mesma, sendo que os existentes foram realizados em períodos socioeconómicos distintos e através de métodos, objetivos e amostras também eles distintos, pelo que não é possível recorrer a estes para traçar a evolução do estado de insegurança alimentar da população portuguesa. Não obstante, os estudos existentes fornecem informações bastante relevantes quanto ao estado de insegurança alimentar da população portuguesa em determinado período.

Antes de se passar à análise do estudo INFOFAMÍLIA 2011-2014, importa relembrar que em 2011, as finanças públicas portuguesas estavam à beira da rutura e Portugal viu-se obrigado a pedir um resgate financeiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Central Europeu, em troca o governo português prometeu cumprir um plano de austeridade, a fim de reduzir o *deficit*.

Esse plano de austeridade englobava medidas como a redução salarial e o aumento dos impostos.

Nesta senda, o ano de 2011 e os anos subsequentes foram sinónimo de recessão económica e comprometeram a segurança alimentar, qualidade de vida e saúde da população, pelo que o estudo INFOFAMÍLIA 2011-2014 reflete a insegurança alimentar sentida em Portugal durante a crise económica e social. Contudo, ressalva-se que a amostra utilizada no referido estudo não pode ser considerada como uma amostra representativa da população portuguesa, uma vez que o estudo se restringiu aos utentes que recorreram aos cuidados de saúde primários do Sistema Nacional de Saúde (SNS).

Relativamente ao estudo INFOFAMÍLIA 2011-2014, dos 4.872 questionários realizados, “em 48,7% dos agregados familiares inquiridos verificou-se algum tipo de Insegurança Alimentar (28,2% dos agregados apresentavam um nível de Insegurança Alimentar

Ligeira, 9,6% Insegurança Alimentar Moderada e 10,9% Insegurança Alimentar Grave)” (Gregório et al., 2017a, p. 19), sendo que, a “Insegurança Alimentar Ligeira foi o grau mais prevalente, o que indica níveis de preocupação ou incerteza relacionadas com o acesso aos alimentos ou potenciais alterações dos padrões alimentares usuais, com potencial afetação da qualidade da alimentação” (p. 21). O referido estudo indica, ainda, que “no ano de 2014 a prevalência de Insegurança Alimentar registou o seu valor mais baixo deste período de monitorização (45,8%)” (Gregório et al., 2017a, p. 19).

Os agregados familiares residentes nas regiões do Algarve, Lisboa e Vale do Tejo, em que o inquirido possuía um menor grau de escolaridade, ou que estivesse em situação de desemprego ou em situação de reforma ou os agregados familiares numerosos eram os que apresentavam maior risco de insegurança alimentar (Gregório et al., 2017a).

Face ao acima exposto, Gregório et al. (2014) apontam, ainda, como causa deste resultado na região do Algarve, a sazonalidade do setor turístico – pilar basilar da economia dessa região.

Quando questionados sobre os «motivos pelos quais se verificaram alterações no padrão alimentar, a falta de dinheiro foi apontada [pelos inquiridos] como a principal razão para “nem sempre comer o suficiente” (23,8%) e para “nem sempre ter os alimentos que quer ou precisa” (26,3%)» (Gregório et al., 2017a, p. 20).

Não obstante, as regiões do Algarve, Lisboa e Vale do Tejo apresentarem maior risco de insegurança alimentar, a mesma foi registada em todas as regiões do país, pelo que, é possível afirmar que a insegurança alimentar representa um desafio a nível nacional.

O Inquérito Alimentar Nacional de Atividade Física (IAN-AF) referente a 2015-2016 vem, também ele, revelar dados preocupantes sobre a insegurança alimentar da população portuguesa.

Neste sentido,

10,1% das famílias em Portugal experimentaram insegurança alimentar (...);
2,6% destas famílias, indicaram experimentar insegurança alimentar moderada ou grave, (...), referindo a alteração dos seus hábitos alimentares habituais, e a redução do consumo de alimentos, em muito[s] casos alimentando-se com poucos

alimentos ou até mesmo que “sentiram fome mas não comeram por falta de dinheiro para adquirir alimentos” (Lopes et al., 2017, p. 86).

Tal como ocorreu no estudo INFOFAMÍLIA 2011-2014, também no IAN-AF 2015-2016 foram detetadas disparidades regionais no que concerne à insegurança alimentar. Contudo, as regiões onde a insegurança alimentar foi mais evidente foram as Regiões Autónomas (13,4% na Região Autónoma dos Açores e 13,2% na Região Autónoma da Madeira), sendo a região do Alentejo a que apresentou maior prevalência de insegurança alimentar moderada a grave em Portugal Continental (4,2%) (Lopes et al., 2017).

Outra das semelhanças com o estudo INFOFAMÍLIA, é que tal como no anterior, também no IAN-AF 2015-2016, a insegurança alimentar assenta, essencialmente, na questão do acesso aos alimentos, uma vez que “as famílias com rendimentos disponíveis inferiores ou próximos do salário mínimo nacional, e as famílias com baixa escolaridade, apresentam insegurança alimentar significativamente mais elevada e mais severa do que as restantes famílias” (Lopes et al., 2017, p. 87).

As consequências da insegurança alimentar estão interligadas com o estado de saúde da população, dado que a mesma tem impacto no estado nutricional do indivíduo, originando doenças crónicas e alterando, conseqüentemente, a qualidade de vida deste. Nesta senda, o IAN-AF 2015-2016 apurou que 59,7% dos inquiridos sofriam de obesidade ou pré-obesidade, mais concretamente, 23,7% e 36%, respetivamente (Lopes et al., 2017).

De acordo com o *policy brief* «Alimentação em tempos difíceis – entre a família e a escola», nos casos de insegurança alimentar reportados por Truninger e Ramos (2019) muitos pais “obrigam os seus filhos a comer na escola como forma de compensar uma eventual refeição menos equilibrada em casa, ou mesmo uma refeição mais leve por falta de comida em quantidade e qualidade suficientes” (p. 7). Uma vez que, em casa

opta-se pela confeção de pratos que “rendem” mais e que podem ser servidos em várias refeições. A sopa é um prato comum, constituindo frequentemente a base dos jantares dos adultos, de forma a assegurar uma refeição mais completa aos filhos. De facto, as estratégias adaptativas frequentemente envolvem o sacrifício parental: situações em que os adultos (...) saltam refeições ou reduzem as suas

porções para assegurar que existe comida para os filhos (Truninger & Ramos, 2019, p. 6).

Assim se pode perceber a importância das refeições escolares na promoção de uma alimentação saudável, equilibrada e nutritiva para as crianças e adolescentes, especialmente, aqueles inseridos em agregados familiares em contexto de insegurança alimentar.

Tal como referido no título 2.2., a pandemia COVID-19 demonstrou as vulnerabilidades do sistema alimentar global. Por forma a conhecer os comportamentos alimentares e de atividade física dos portugueses em contexto de contenção social, a DGS elaborou um inquérito, no qual foram questionadas 5.874 pessoas, sendo que 41,8% relevou ter alterado para pior os seus hábitos alimentares durante o período de confinamento e 2,5% revelou preocupação com a possível falta de alimentos nos supermercados (DGS, 2020).

O mesmo inquérito revelou, ainda, que 33,2% estava em risco de insegurança alimentar, 32,7% reportaram preocupação quanto ao acesso aos alimentos por dificuldades económicas e 8% reportaram dificuldades económicas no acesso aos alimentos (DGS, 2020). Ora, mais uma vez, se demonstra que a insegurança alimentar está intrinsecamente ligada ao acesso económico aos alimentos.

Tal como sucedeu nos estudos anteriores, as Regiões Autónomas, o Algarve e o Alentejo foram as regiões mais afetadas pela insegurança alimentar (DGS, 2020).

O Inquérito às despesas das famílias 2022-2023 demonstrou que

entre os produtos alimentares [adquiridos], os resultados revelam uma diminuição da despesa média anual em cereais e produtos à base de cereais e em peixe e outros produtos alimentares do mar (-22€, em ambos os casos). Em contrapartida, a análise evidencia um aumento da despesa média anual sobretudo em alimentos pré-preparados e outros produtos alimentares não especificados (+64€), em produtos hortícolas (+49€), em carne (+37€), em açúcar, confeitaria e sobremesas (+25€) e em fruta e frutos de casca rija (+19€) (INE, 2024, p. 44).

O PNPAS 2023 deu a conhecer que Portugal tinha uma prevalência de insegurança alimentar moderada e grave tendo-se mantido estável entre os 4% e 4,8%, registando-se o valor mais elevado em 2023 com 4,8% (Gregório et al., 2024a).

Após a análise dos estudos aqui apresentados é possível determinar que a insegurança alimentar

é uma condição multifatorial que não está apenas associada à escassez e privação alimentar. Afeta também a qualidade da alimentação ou as estratégias para manter uma disponibilidade alimentar adequada aos indivíduos e, assim, não se manifesta apenas no nível do consumo alimentar, mas também ao nível do estado nutricional e saúde dos indivíduos (Trigueiro & Sequeira, 2021, p. 9).

5. Programas de apoio alimentar em Portugal

5.1. Considerações iniciais

Tal como analisado anteriormente, se até à década de 50 a grande preocupação da União Europeia prendia-se com a disponibilidade suficiente de alimentos, a partir dessa altura acresceram preocupações associadas à produção alimentar, pelo que em 1962 é criada a PAC com o propósito, nomeadamente, mas não exclusivamente, de garantir um abastecimento estável de alimentos, em resposta à escassez de alimentos resultado do pós segunda guerra mundial.

Posteriormente, em resposta ao inverno excecionalmente frio de 1986/1987, a Comissão Europeia elaborou medidas de carácter assistencialista, com o intuito de fornecer as pessoas mais carenciadas na Comunidade. Assim, o Regulamento (CEE) n.º 3730/87 do Conselho de 10 de dezembro (atualmente revogado), estabeleceu as regras gerais para o fornecimento a determinadas organizações de géneros alimentícios provenientes das existências de intervenção para distribuição às pessoas mais necessitadas na Comunidade, prevendo no art. 1.º deste que a Comissão

providenciar-se-á para que os produtos que fazem parte das de intervenção sejam postos à disposição de determinadas organizações a fim de permitir a distribuição de géneros alimentícios às pessoas mais necessitadas na Comunidade. Estas últimas receberão os géneros gratuitamente ou a um preço que não pode, de modo algum, ser superior ao justificado pelos custos em que incorrerem as organizações designadas na execução da acção.

Adicionalmente, em 2005, a Conferência Geral da UNESCO adotou por aclamação a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos e nela enunciaram-se princípios que reforçam o respeito pela dignidade da pessoa humana, pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.

A caridade alimentar está consagrada no art. 13.º - a “solidariedade entre os seres humanos e a cooperação internacional (...) devem ser incentivadas” - e é suportada pelo princípio da dignidade da pessoa humana (art. 3.º) e pelo princípio da igualdade, justiça

e equidade (art. 10.º), devendo ser, igualmente, salvaguardado o respeito pela vulnerabilidade humana e integridade pessoal (art. 8.º).

Nesta senda, a “caridade alimentar potencia a dignidade e os direitos humanos, através da distribuição justa e equitativa de alimentos entre indivíduos em situação de vulnerabilidade social” (Lima et al., 2022, p. 72). Contudo, em determinadas situações, a distribuição de bens alimentares, provenientes da caridade alimentar, não respeitam o princípio da não discriminação e não estigmatização (art. 11.º), na medida em que identifica os beneficiários da caridade alimentar.

Lima et al. (2022) assevera que a caridade alimentar “apesar de responder à garantia de um direito humano básico, (...) motiva um dilema ético, contrapondo os princípios éticos que motivam a sua implementação. (...) embora a sua prática comprometa alguns princípios éticos, o benefício que a mesma permite, justifica a sua realização” (p. 73).

O contexto socioeconómico sentido em Portugal, ao longo dos últimos anos, tem-se traduzido numa diminuição do poder de compra e restrição no acesso a bens essenciais, como a alimentação, tal como foi possível aferir no título 4.4.

Para o efeito, o desenvolvimento e incremento dos programas de apoio alimentar já existentes, devem ser ajustados à dimensão populacional a que dizem respeito representando, por isso, um fator determinante no combate à insegurança alimentar.

Botelho et al. (2016) destacam que em Portugal

as respostas das políticas públicas promotoras de inclusão são apresentadas em dois sentidos distintos (...). Por um lado, através de políticas reparadoras que pretendem corrigir os problemas já existentes mediante o acesso a recursos básicos (...); por outro lado, através de políticas de intervenção precoce que visam prevenir a agudização de necessidades, agindo antecipadamente e de forma estrutural (apoiadas pelo Orçamento do Estado (OE) e por outras fontes comunitárias) (p. 72).

5.2. Programas de apoio alimentar promovidos pelo Estado

Importa, primeiramente, mencionar que o Sistema de Segurança Social está incluído nos programas de apoio alimentar promovidos pelo Estado português, sendo que, a Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, contempla as bases gerais em que assenta o referido Sistema.

5.2.1. Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (PCAAC) e Fundo Europeu de Auxílio às Pessoas Mais Carenciadas (FEAC)

O PCAAC visava o fornecimento de excedentes de produtos agrícolas e de géneros alimentícios às pessoas mais desfavorecidas da União Europeia.

Portugal submeteu candidaturas ao PCAAC desde 1987, ano em que foi apresentado o Regulamento (CEE) n.º 3730/87, já mencionado (Departamento de Desenvolvimento Social e Programas - Unidade de Apoio a Programas [DDSP-UAP, 2013]), entretanto revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de outubro.

Para o efeito, Portugal, enquanto Estado-Membro, informava, anualmente, a Comissão Europeia de que desejava realizar o PCAAC, conforme ditava o art. 2.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3730/87.

Podiam beneficiar do PCAAC, “os/as indivíduos/famílias que se encontr[ass]em em situação de carência económica” (DDSP-UAP, 2013, p. 8).

Denote-se que devido à crise económica sentida em Portugal em 2011, no «Relatório Global Execução de 2012» do PCAAC ficaram expressos os impactos da mesma, nomeadamente, na caracterização das famílias e/ou indivíduos beneficiários do PCAAC, evidenciando-se as “situações de famílias com vida organizada mas que, por motivo de desemprego, falência, sobreendividamento, passa[ra]m a ter uma situação precária com necessidade de apoio ao nível alimentar” (Instituto da Segurança Social, IP, 2012, p. 33).

O FEAC foi instituído pelo Regulamento (UE) n.º 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março e veio substituir o PCAAC.

O referido Fundo tinha um período de atuação compreendido entre 2014 e 2020 (art. 1.º do Regulamento) e tinha como objetivo

promove[r] a coesão social na União, reforçar a inclusão social e, assim, concorrer, em última análise, para o objetivo de erradicar a pobreza na União (...). O Fundo contribui para a realização do objetivo específico de atenuação das formas mais graves de pobreza através da prestação de assistência não financeira às pessoas mais carenciadas, da concessão de alimentos e/ou de assistência material de base e da realização de atividades de inclusão social vocacionadas para a integração social de pessoas nessas condições (art. 3.º, n.º 1).

Por forma a concretizar os pontos acima, bem como os demais, cada Estado-Membro dispunha de, no mínimo, 3.500.00 euros para o período de 2014 a 2020 (art. 6.º, n.º 2, do Regulamento).

Em Portugal, a Portaria n.º 190-B/2015, de 26 de junho, aprovou o Regulamento Geral do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020, sofrendo sucessivas alterações, encontrando-se atualmente em vigor a Portaria n.º 42/2022, de 19 de janeiro que procedeu à quinta alteração ao regulamento geral do FEAC.

No seguimento do Regulamento (UE) n.º 223/2014, a Portaria n.º 190-B/2015 determinou que são “destinatários finais do FEAC as pessoas mais carenciadas que recebem apoio alimentar ou material de base” (art. 28.º, n.º 1), podendo, igualmente, “beneficiar dos apoios do FEAC as pessoas coletivas, de direito público, ou direito privado sem fins lucrativos, incluindo do sector cooperativo” (art. 27.º, n.º 1).

5.2.2. Programa Operacional de Apoio a Pessoas Mais Carenciadas (PO APMC)

A Decisão de Execução da Comissão, de 17 de dezembro de 2014, aprovou o programa operacional de distribuição de alimentos e/ou assistência material de base para apoio do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas em Portugal para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2020.

O FEAC está a ser concretizado através do PO APMC, conforme previsto no art. 2.º da Portaria n.º 190-B/2015.

A Portaria n.º 190-B/2015, na sua versão consolidada (atualmente em vigor: Portaria n.º 42/2022, de 19 de janeiro), definiu o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da medida 1 que “visa a aquisição de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade por entidades públicas que os distribuem às pessoas mais carenciadas, diretamente ou recorrendo a organizações parceiras” (art. 41.º, n.º 1); e medida 3 que “visa o fornecimento de géneros alimentares mediante a utilização de cartões eletrónicos adquiridos pelas entidades públicas que os distribuem às pessoas mais carenciadas diretamente ou recorrendo a organizações parceiras” (n.º 3).

Para o efeito, dentro da medida 1 são elegíveis a “aquisição, transporte e armazenagem de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade” [art. 49.º, n.º 1, al. *a*)]; a “distribuição de géneros alimentares e ou de bens de primeira necessidade” [al. *b*)]; e as ações de acompanhamento, quando associadas à operação de distribuição, que permitam capacitar as famílias e ou as pessoas mais carenciadas na seleção dos géneros alimentares e ou bens de primeira necessidade, na prevenção do desperdício e na otimização da gestão do orçamento familiar, nomeadamente através de sessões de esclarecimento e ou de sensibilização e informação (n.º 2).

Por sua vez, dentro da medida 3 são elegíveis a “atribuição de um montante financeiro associado ao cartão eletrónico para a aquisição de géneros alimentares e definição das condições para a sua utilização” [art. 85.º-A, n.º 1, al. *a*)]; a “distribuição indireta de géneros alimentares, através da atribuição de cartões eletrónicos, para a sua aquisição nos estabelecimentos comerciais aderentes” [al. *b*)]; e as

ações de acompanhamento associadas à operação de distribuição indireta de géneros alimentares, através da atribuição de cartões eletrónicos, especialmente direcionadas para o reforço da autonomia e capacidade de livre escolha dos destinatários, por forma a capacitá-los na otimização da gestão do orçamento familiar, na seleção dos géneros alimentares e na prevenção do desperdício, nomeadamente através de sessões de esclarecimento e ou de sensibilização e informação (n.º 3).

Em 2017, o Instituto da Segurança Social, em articulação com a DGS, implementou a distribuição de cabazes alimentares às pessoas mais carenciadas, enquadrada no PO APMC.

Numa primeira fase, os cabazes alimentares eram compostos por “leite meio gordo, queijo flamengo meio gordo, arroz, massa, cereais de pequeno-almoço, feijão, grão-de-bico, frango, pescada, atum, sardinhas, azeite, tomate em conserva, mistura de vegetais para a preparação de sopa ultracongelada, brócolos ultracongelados, espinafres ultracongelados, creme vegetal e marmelada” (Gregório et al., 2017b, p. 51).

Posteriormente, em 2019, realizou-se um inquérito por forma a avaliar as perceções dos destinatários dos cabazes alimentares. Assim, do referido inquérito sobressaiu que os alimentos que os destinatários dos cabazes alimentares mais dispensavam receber

foram os espinafres congelados (8,7%), sardinha em conserva (7,1%) e os cereais de pequeno-almoço (6,4%). Os mesmos produtos surgem também no conjunto de alimentos que foram mais frequentemente reportados como os alimentos que os destinatários gostariam de receber em menor quantidade, nomeadamente os espinafres (37,6%) os brócolos (33,7%), a mistura de vegetais (24%) e a sardinha em conserva (22,9%). Por oposição, os destinatários deste programa de apoio alimentar reportaram que gostariam de receber em maior quantidade alimentos como o azeite (55,3%), frango congelado (51,1%), leite (50,8%), pescada congelada (41,7%), arroz (37,7%) e creme vegetal (29,0%) (Gregório & Graça, 2019b, p. 7).

Por consequência dos resultados obtidos no inquérito acima mencionado, a composição dos cabazes alimentares sofreu uma alteração. Deste modo, procedeu-se a uma redução do número de porções de produtos hortícolas e fruta (passando ambas de 4 porções por dia para 2) e das conservas de peixe; aumentou-se o número de porções de cereais, derivados e tubérculos (passando de 8 para 9 por dia), frango e as porções de azeite e leite; e introduziram-se tostas, bolachas Maria, cavala em conserva e ervilhas enlatadas nos cabazes (Gregório & Graça, 2019b).

5.2.3. Programa de Emergência Social (PES) e Programa de Emergência Alimentar (PEA)

Em 2011, em plena crise económica, o Governo que se encontrava em funções lançou o PES que tinha como objetivo “fazer face às necessidades crescentes das famílias portuguesas resultantes do confronto com a realidade do desemprego, da precarização do emprego, do sobre-endividamento, da desestruturação social e familiar” (Gabinete de Estratégia e Planeamento [GEP], 2016, p. 3).

Para tal, o PES pretendia

identificar as situações de resposta social mais urgente, para depois mobilizar os recursos e instrumentos necessários, sendo fundamental o envolvimento e participação efetiva de uma rede nacional de solidariedade (Estado, Autoridades Locais, Municípios, Freguesias, organizações da sociedade civil, nomeadamente as ligadas ao Terceiro Setor — Mutualidades, Misericórdias, Instituições Particulares de Solidariedade Social) nas várias fases de decisão e implementação das estratégias de ação (GEP, 2016, p. 3).

No âmbito do PES, em 2012, foi criado o Programa de Emergência Alimentar inserido na Rede Solidária de Cantinas Sociais que se propunha a “ampliar a Rede existente — passando das 62 Refeitório/Cantina Social existentes em 2011 para cerca de 950 em 2012 — de forma a garantir às pessoas e/ou famílias mais necessitadas o acesso a, pelo menos, uma refeição diária” (GEP, 2016, p. 3).

Para o efeito, o Ministério da Solidariedade e Segurança Social (MSSS) e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) celebraram o «Protocolo de Cooperação de 2011-2012» onde consta a instalação da Rede Solidária de Cantinas Sociais através do “reforço da capacidade e utilização desta resposta, alargando os serviços e número de pessoas que podem beneficiar da satisfação das suas necessidades alimentares” (Ministério da Solidariedade e Segurança Social & Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, 2012, p. 2).

Do referido Protocolo sobressai a previsão de que a “rede solidária de cantinas sociais, deve acautelar a possibilidade das refeições poderem ser fornecidas às famílias para consumo fora da Instituição” (cláusula 12.º, n.º 2).

5.2.4. Cartão Social e Cabaz Alimentar: IVA Zero

O Regulamento (UE) 2020/559 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, alterou o Regulamento (UE) n.º 223/2014, introduzindo medidas específicas para fazer face ao surto de COVID-19. Deste modo, o referido Regulamento passou a contemplar, no âmbito do FEAC operacionalizado em Portugal pelo PO APMC, que

os alimentos e/ou a assistência material de base podem ser fornecidos às pessoas mais carenciadas direta ou indiretamente, nomeadamente através de vales ou cartões, em formato eletrónico ou outro formato, desde que os referidos vales, cartões ou outros instrumentos só possam ser trocados por alimentos e/ou assistência material de base (art. 23.º, n.º 4-A).

Para dar cumprimento ao artigo acima citado, o Governo português criou o «Programa Cartões Sociais», através da Portaria n.º 48/2022, de 20 de janeiro.

A Lei n.º 17/2023, de 14 de abril, definiu a aplicação transitória de “uma isenção de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) com direito à dedução (taxa zero) aos produtos alimentares do cabaz alimentar essencial saudável, como medida excecional e temporária de resposta ao aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares” (art. 1.º) que vigoraria até 31 de outubro de 2023.

Dentro dos alimentos abrangidos pela isenção de IVA encontravam-se bens essenciais como o pão, batata, massa, arroz, legumes e produtos hortícolas, frutas, leguminosas, carne, peixe, ovos e azeite.

Posteriormente, a Lei n.º 60-A/2023, de 31 de outubro prorrogou a aplicação transitória de isenção de IVA a certos produtos alimentares até 31 de dezembro de 2023.

6. Medidas adotadas pelo Estado Português com vista à promoção do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada

6.1. Considerações introdutórias

Em Portugal, o direito à alimentação não se encontra *qua tale* incorporado positivamente na ordem jurídica portuguesa, uma vez que nenhuma menção é feita sobre o mesmo expressamente na Constituição da República Portuguesa e/ou em lei ordinária, ainda que dela faça parte, na medida em que está contemplada em diplomas internacionais integrados no nosso ordenamento por força do art. 8.º e do art. 16.º desta Lei Fundamental, como se verá *infra*. Não obstante, têm sido traçadas políticas públicas transversais meritórias como forma de mitigação de determinadas doenças diretamente relacionadas a uma alimentação inadequada e concedendo, portanto, tutela reflexa a este direito subjetivo, que corresponderá a uma manifestação do direito à saúde e do direito à vida, consequentemente, especialmente consagrados na nossa Lei Fundamental (arts. 64.º e 24.º da CRP), como se desenvolverá adiante.

O Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável foi criado em 2012 através do Despacho n.º 404/2012, de 13 de janeiro, e tinha como principais objetivos

- a) aumentar o conhecimento sobre os consumos alimentares da população portuguesa, seus determinantes e consequências; b) modificar a disponibilidade de certos alimentos, nomeadamente em ambiente escolar, laboral e em espaços públicos; c) informar e capacitar para a compra, confecção e armazenamento de alimentos saudáveis, em especial aos grupos mais desfavorecidos; d) identificar e promover acções transversais que incentivem o consumo de alimentos de boa qualidade nutricional de forma articulada e integrada com outros sectores, nomeadamente da agricultura, desporto, ambiente, educação, segurança social e autarquias; e) melhorar a qualificação e o modo de actuação dos diferentes

profissionais que pela sua actividade, podem influenciar conhecimentos, atitudes e comportamentos na área alimentar (Graça & Gregório, 2013, p. 8).

Posteriormente, em 2017, surgiu a Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS), através do Despacho n.º 11418/2017, de 29 de dezembro. A EIPAS apresentou um conjunto de medidas, divididas em 4 eixos estratégicos, nomeadamente: “modificar o meio ambiente onde as pessoas escolhem e compram alimentos através da modificação da disponibilidade de alimentos em certos espaços físicos e promoção da reformulação de determinadas categorias de alimentos” (eixo 1); “melhorar a qualidade e acessibilidade da informação disponível ao consumidor, de modo a informar e capacitar os cidadãos para escolhas alimentares saudáveis” (eixo 2); “promover e desenvolver a literacia e autonomia para o exercício de escolhas saudáveis pelo consumidor” (eixo 3); e “promover a inovação e o empreendedorismo direcionado à área da promoção da alimentação saudável” (eixo 4) e tem como objetivo, como se refere no preâmbulo, “incentivar o consumo alimentar adequado e a consequente melhoria do estado nutricional dos cidadãos, com impacto direto na prevenção e controlo das doenças crónicas”.

Na EIPAS é evidente a importância de políticas públicas intersectoriais, sendo que, no caso concreto, promove-se a intersectoralidade dos Ministérios das Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Mar; Saúde; Educação; Economia; Finanças; e Administração Interna.

Outra das políticas públicas a destacar foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2018, de 26 de julho, que tinha como objetivos “contribuir para a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada” [ponto 1, [al. a)] e “contribuir para a definição de uma visão integrada das matérias relativas à segurança alimentar e nutricional, garantindo a convergência, a coerência bem como a participação social no âmbito da adoção dos respetivos instrumentos” [al. b)].

Salienta-se ainda a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro, focada, nomeadamente, mas não exclusivamente, em “reduzir a pobreza nas crianças e jovens e nas suas famílias; promover a integração plena dos jovens adultos na sociedade e a

redução sistémica do seu risco de pobreza; fazer do combate à pobreza um desígnio nacional” [ponto 1, [als. a), b) e f)].

Posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 126/2023, de 17 de outubro, produziu alterações à Resolução do Conselho de Ministros acima mencionada e aprovou o Plano de Ação da Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2022-2025.

Nas referidas Resoluções do Conselho de Ministros nada consta quanto à realização progressiva do Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada. Contudo, sendo a fome um dos grandes obstáculos ao cumprimento deste direito, a concretização das medidas propostas irá, conseqüentemente, contribuir para a realização deste.

6.2. Composição nutricional: Fixação do teor de sal e açúcar e ácidos gordos trans

Importa, primeiramente, tomar como ponto de partida a seguinte informação: o IAN-AF 2015-2016 demonstrou que o “contributo dos açúcares livres, a nível nacional, para o total energético diário é de 7,5%, representando mais de 10% do aporte energético em 24,3% da população nacional, sendo esta prevalência superior nos adolescentes (48,7%) e nas crianças (40,7%)” (Lopes et al., 2017, p. 71). Por sua vez, a ingestão média de sal por dia da população portuguesa equivale a 7,4 g, sendo que 63% das mulheres e 89% dos homens apresentam uma ingestão de sódio acima do nível máximo tolerado. Relativamente aos ácidos gordos saturados, 53% da população apresentou uma ingestão superior ao valor recomendado, sendo esse valor superior nas crianças (73%) e nos adolescentes (72%) (Lopes et al., 2017).

A Lei n.º 75/2009, de 12 de agosto, estabeleceu normas com vista à redução do teor de sal no pão, bem como informação na rotulagem de alimentos embalados destinados ao consumo humano e atribuiu à ASAE a competência para assegurar a fiscalização do cumprimento das regras previstas na referida lei. Para o efeito, o art. 3.º, n.º 1, dispõe que o “teor máximo permitido para o conteúdo de sal no pão, após confeccionado, é de 1,4 g por 100 g de pão”.

A lei acima referida tinha um período de *vacatio legis* de 12 meses, pelo que entraria em vigor a 12 de agosto de 2010. Nessa altura, o Jornal Público adiantava que Portugal era o

“primeiro país do mundo ocidental a ter uma lei que impõe limites ao teor de sal no pão”²⁰ (Campos, 2010) e justificava a pertinência desta lei, na medida em que Portugal era o «”país da Europa com as maiores taxas de ingestão de sal" - 11,9 gramas por dia, quando a (...) OMS recomenda um máximo de 5 – e (...) por sermos líderes "nas taxas de acidente vascular cerebral (AVC) e cancro do estômago"» (Campos, 2010).

Em 2015, através do Despacho n.º 8272/2015, de 29 de julho, foi criado um grupo de trabalho interministerial com o intuito de apresentar um “conjunto de medidas para a redução do consumo de sal pela população, nomeadamente pela redução da oferta nos produtos alimentares que são comercializados e na oferta alimentar, nomeadamente na restauração, de forma quantificável e monitorizada ao longo do tempo” (ponto 1).

O grupo de trabalho acima mencionado elaborou uma «Proposta de Estratégia para a redução do consumo de sal na população portuguesa através da modificação da disponibilidade da oferta». De entre as propostas apresentadas destaca-se a “redução do consumo de sal entre 3% a 4% ao ano na população portuguesa, durante os próximos 4 anos, procurando alcançar a recomendação preconizada pela OMS para o consumo de sal de 5g per capita/dia a atingir até 2025” (DGS, 2015, p. 1) e a “redução gradual e faseada no teor de sal na sopa e nas guarnições/acompanhamentos até ao valor de referência de 0,2g de sal/100g de alimento [no setor da restauração]” (DGS, 2015, p. 2).

Posteriormente, com a aprovação da EIPAS, em 2017, ficou claro que uma das medidas com vista a atingir o eixo estratégico 1 era a monitorização do teor de sal, açúcar e ácidos gordos trans.

No ano seguinte, a DGS assinou um protocolo com várias associações do setor da panificação e com o Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, com vista à redução progressiva do teor de sal até 2021, sendo que este não deveria exceder 1 g por 100 g de pão. Esta medida, estimava uma “redução de 29% no volume de sal presente no pão, o que se reflectirá numa redução de consumo de 0,51 gramas diários no caso dos homens e 0,32 gramas para as mulheres”²¹ (Lusa, 2021).

²⁰ «Portugal entre os primeiros a ter uma lei que limita sal no pão», disponível em <https://www.publico.pt/2010/08/12/jornal/portugal-entre--os-primeiros--a-ter-uma-lei-que--limita-sal-no-pao-20006424>.

²¹ «Protocolo para redução de sal no pão significará consumo até menos meio grama diário», disponível em <https://www.publico.pt/2021/02/21/sociedade/noticia/protocolo-reducao-sal-pao-significara-consumo-ate-menos-meio-grama-diario-1951581>.

Ainda em 2018 e no seguimento do referido Protocolo, surgiu o projeto «Selo pão com menos sal, mesmo sabor» que tinha como objetivo distinguir as padarias que cumprissem a meta estabelecida para o ano de 2021 de não exceder 1 g por 100 g de pão (Gregório et al., 2021).

No que diz respeito à fixação do teor de açúcar, em 2016, a Associação de Refinadores de Açúcar Portugueses (ARAP) e a Associação Industrial e Comercial do Café (AICC), estabeleceram um protocolo com vista à redução do peso líquido das doses individuais de açúcar utilizadas nos cafés, restaurantes e hotéis, para um máximo de 5/6 g até janeiro de 2017. No seguimento desse protocolo, em 2018, a Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição (APED), a ARAP e a AICC celebraram um protocolo com o intuito de diminuir a gramagem dos pacotes de açúcar para um máximo de 4 g até ao ano de 2020 (Gregório et al., 2021).

Posteriormente, em 2019, a DGS, o INSA, a APED e a Federação das Indústrias Portuguesas Agro-Alimentares (FIPA) assinaram um protocolo com vista à reformulação do teor de açúcar presente nos cereais de pequeno-almoço, leite achocolatado, iogurtes e leites fermentados e refrigerantes, reduzindo-o em 10% e reduzindo em 7% o teor de açúcar dos néctares de fruta (Gregório et al., 2021).

O relatório do PNPAS 2023 deu a conhecer uma análise efetuada ao perfil nutricional de algumas categorias de produtos alimentares, tais como, cereais de pequeno-almoço, produtos de padaria e pastelaria doce, entre outros, disponíveis nos cinco principais retalhistas portugueses (Continente, Pingo Doce, Lidl, Minipreço e Intermarché). Dos 2.743 produtos alimentares analisados, 308 eram cereais de pequeno-almoço, dos quais 60% possuíam um teor de açúcar superior a 15 g por 100 g; 128 eram produtos de padaria, sendo que 42% apresentavam um teor de sal superior a 1 g/100 g; e 101 eram produtos de pastelaria doce, sendo que a grande maioria apresentava um teor médio de açúcar elevado (Gregório et al., 2024a).

Relativamente ao limite máximo para teor de ácidos gordos trans, o Regulamento (UE) 2019/649 da Comissão, de 24 de abril, estabeleceu que este não pode exceder 2 gramas por 100 gramas de lípidos “nos alimentos destinados ao consumidor final e nos alimentos destinados ao abastecimento do comércio retalhista” (art. 1.º), excetuando-se os ácidos gordos trans naturalmente presentes em lípidos de origem animal.

Importa, de igual modo, mencionar o Despacho n.º 7450-A/2019, de 21 de agosto, que determinou os valores a ter em conta na identificação de elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos trans.

6.3. *Marketing alimentar*

Segundo o Código da Publicidade, considera-se publicidade

qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma actividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objectivo directo ou indirecto de promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços [art. 3.º, n.º 1, al. a)].

Assim entende-se que a publicidade funciona como ferramenta de auxílio utilizada pelo *marketing* alimentar como forma de promover a venda de um determinado alimento e/ou produto alimentar.

O *marketing* alimentar é uma tendência emergente que engloba diferentes agentes, tais como, influenciadores digitais, redes sociais, sites e *apps* para *smartphones*. As crianças e os adolescentes seduzidos por “mascotes, por jogos on-line, por filmes, por brindes e outros processos de incentivo ao consumo²² de produtos alimentares com excesso de açúcar, sal e gordura, numa altura da vida em que a aprendizagem dos sabores está em construção”²³ (Graça, 2018) são os alvos mais suscetíveis ao efeito deste²⁴, uma vez que “não estão ainda munidos de um escudo de defesa cognitivo que lhes permita criar um filtro para proteção dos raios influenciadores ou mesmo hipnóticos da publicidade que os atingem provindos de diversas fontes” (Almeida, 2014, p. 153).

Deste modo, o *marketing* alimentar produz uma influência na compra de determinados produtos alimentares nutricionalmente desadequados, “aumenta o desejo e a normalização do seu consumo e, quando dirigido para crianças, potencia a fidelidade para

²² A este propósito, atente-se no art. 9.º, n.º 1, do Código da Publicidade: “é vedado o uso de imagens subliminares ou outros meios dissimuladores que explorem a possibilidade de transmitir publicidade sem que os destinatários se apercebam da natureza publicitária da mensagem”.

²³ Cf. Graça (2018), *op.cit.*

²⁴ O *marketing* alimentar é interpretado como uma prática lesiva dos direitos das crianças, nomeadamente o direito à saúde, o direito à alimentação e da proteção contra a exploração económica, comprometendo o cumprimento da Convenção sobre os Direitos da Criança (UNICEF, 2018).

com a marca, assegurando, assim, a compra contínua dos produtos” (Gregório et al., 2024b, p. 29).

Em síntese, Gregório et al. (2024b) afirma que

para além de serem mais vulneráveis às estratégias de marketing, as crianças e adolescentes são também o alvo preferencial dos *marketers* pela influência que exercem no comportamento de compra familiar, pela influência do seu próprio comportamento de compra, quando já têm autonomia para fazer as suas escolhas alimentares e pela capacidade de influenciar futuros consumidores, na medida em que as escolhas e preferências que se estabelecem na infância tem um grande potencial que condicionar as futuras escolhas na idade adulta (p. 29).

A esse propósito, o art. 14.º, n.º 1, do Código da Publicidade estabeleceu que a “publicidade especialmente dirigida a menores deve ter sempre em conta a sua vulnerabilidade psicológica, abstendo-se, nomeadamente, de incitar directamente os menores, explorando a sua inexperiência ou credulidade, a adquirir um determinado bem ou serviço” [al. *a*)], “incitar directamente os menores a persuadirem os seus pais ou terceiros a comprarem os produtos ou serviços em questão [e] conter elementos susceptíveis de fazerem perigar a sua integridade física ou moral, bem como a sua saúde” [als. *b*) e *c*)]. Adicionalmente, o art. 12.º, al. *e*), do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março (Regime Jurídico das Práticas Comerciais Desleais), determinou que são consideradas agressivas as práticas comerciais que incluam “em anúncio publicitário uma exortação directa às crianças no sentido de comprarem ou convencerem os pais ou outros adultos a comprar-lhes os bens ou serviços anunciados”²⁵.

A Lei n.º 30/2019, de 23 de abril, introduziu restrições à publicidade dirigida a menores de 16 anos de géneros alimentícios e bebidas que contenham elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados e procedeu à 14ª alteração ao Código da Publicidade.

²⁵ Veja-se, para algumas notas em geral sobre as práticas comerciais desleais, Leitão (2011). *As práticas comerciais desleais nas relações de consumo*, p. 440. Disponível em <https://portal.oa.pt/upl/%7B29c2d451-b398-486b-9842-a5cad254e869%7D.pdf>.

Assim, é possível ler-se no art. 20.º-A do Código da Publicidade que “é proibida a publicidade a géneros alimentícios e bebidas de elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados em estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário” [n.º 2, al. a)]; “em parques infantis públicos e abertos ao público; [al. b)]; num raio circundante de 100 metros dos acessos dos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário [al. c)]; “em atividades desportivas, culturais e recreativas” [al. d)] organizadas pelos estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico e secundário;

em serviços de programas televisivos e serviços de comunicação audiovisual a pedido e na rádio nos 30 minutos anteriores e posteriores a programas infantis, e a programas televisivos que tenham um mínimo de 25 /prct. de audiência inferior a 16 anos, bem como na inserção de publicidade nas respetivas interrupções (n.º 3, [al. a]));

“em (...) salas de cinema, nos filmes com classificação etária para menores de 16 anos” [al. b)]; “em publicações destinadas a menores de 16 anos” [al. c)]; e “na internet, através de sítios páginas ou redes sociais, bem como em aplicações móveis destinadas a dispositivos que utilizem a internet, quando os seus conteúdos tenham como destinatários os menores de 16 anos” [al. d)].

Na referida Lei constam, igualmente, os critérios que a publicidade a géneros alimentícios e bebidas de elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados deve ter, nomeadamente: “ser clara e objetiva e não relacionar o consumo do produto a potenciais benefícios para a saúde, abstendo-se, designadamente, de encorajar consumos excessivos” [n.º 4, al. a)]; “criar um sentido de urgência ou necessidade premente no consumo do produto anunciado” [al. c)]; “transmitir a ideia de benefício no seu consumo exclusivo ou exagerado, comprometendo a valorização de uma dieta variada e equilibrada e um estilo de vida saudável” [al. e)]; “utilizar em anúncios publicitários figuras, desenhos, personalidades e mascotes, entre outros, que se encontrem relacionados com programas destinados ao público infantil” [al. g)]; e “comunicar características de géneros alimentícios e bebidas de elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados como benéficos para a saúde, omitindo os efeitos nocivos dos referidos teores elevados” [al. h)], podendo, ao

fazê-lo, consistir em publicidade enganosa (art. 11.º do Código da Publicidade) e violar o princípio da veracidade (art. 10.º do Código da Publicidade).

A Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro, procedeu à transposição da Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, e alterou a Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, que aprova a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, e a Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, relativa ao fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais. No art. 6.º, n.º 4, al. b), da referida Lei é disposto que a Entidade Reguladora da Comunicação

promove (...) a adoção de mecanismos de correção e de autorregulação que (...) visem (...) reduzir a exposição das crianças e jovens a comunicações comerciais audiovisuais relativas a alimentos e a bebidas que contenham nutrientes e substâncias com efeitos nutricionais ou fisiológicos, em particular gorduras, ácidos gordos trans, sal ou sódio e açúcares, cuja presença em quantidades excessivas no regime alimentar não seja recomendada, e assegurar que essas comunicações comerciais audiovisuais não salientam a qualidade positiva dos aspetos nutricionais desses alimentos e dessas bebidas.

Em complemento ao art. 20.º-A, n.º 3, al. a), do Código da Publicidade, o art. 41.º-A, n.º 8, da LTSAP dispõe que “não é admitida a apresentação, durante a exibição de programas infantis, de qualquer tipo de mensagens comerciais suscetíveis de prejudicar o desenvolvimento integral, físico, mental ou emocional das crianças e jovens, designadamente as relativas aos alimentos e às bebidas”²⁶.

Com o intuito de avaliar o impacto da Lei n.º 30/2019, realizou-se um estudo que demonstra que as crianças portuguesas estão largamente expostas à publicidade a alimentos com um perfil nutricional desadequado.

Do referido estudo sobressai que o *marketing* alimentar

²⁶ A este respeito, Código de Auto-Regulação em Matéria de Comunicação Comercial de Alimentos e Bebidas Dirigida a Crianças. «Identificabilidade e intervenção de personagens e programas», p. 7.

promove uma maior exposição (cerca de 4 a 5 vezes superior quando comparado com os meios de comunicação tradicionais) e permite e facilita a utilização de estratégias de marketing mais persuasivas e personalizadas. Por outro lado, o ambiente digital é menos sujeito ao controlo parental e aos mecanismos de regulação, monitorização e fiscalização (Gregório et al., 2024b, p. 73)²⁷.

A este propósito salientam-se os resultados obtidos em dois estudos piloto da ferramenta CLICK da OMS Europa. O primeiro referente à exposição das crianças portuguesas ao *marketing* digital de alimentos e bebidas, determinou que as do sexo feminino com idades compreendidas entre os 3 e os 16 anos e num contexto socioeconómico mais baixo são as mais expostas ao *marketing* digital de alimentos e bebidas, sendo que 81% dos alimentos promovidos através da publicidade digital não cumpre o perfil nutricional da DGS definido pelo Despacho n.º 7450-A/2019, de 21 de agosto (Figueira et al., 2023).

O estudo revelou, ainda, que dos 642 anúncios a alimentos e bebidas analisados e entre as categorias alimentares mais publicitadas, as bebidas refrigerantes lideram com 29,9%, seguidas das refeições pré-preparadas e refeições prontas a consumir com 19,3%, ficando os chocolates e os produtos de confeitaria em terceiro lugar com 8,6% e os bolos e sumos com 6,5% e 5,6%, respetivamente (Figueira et al., 2023). Relativamente ao tipo de plataforma, a rede social *Instagram* ocupa uma posição de destaque (56%), seguindo-se o *Youtube* (17,5%) e o *Tiktok* (14,5%) (Figueira et al., 2023).

De referir, ainda, que dos 50 anúncios a produtos para alimentação infantil, 64% foram visualizadas na plataforma *Instagram*, 34% no *Facebook* e 2% no *Youtube* (Figueira et al., 2024).

O segundo estudo referente à exposição de mulheres grávidas e mães de crianças pequenas ao *marketing* digital de substitutos de leite materno e produtos para alimentação complementar, apurou que 58% estiveram expostas a anúncios publicitários, sendo que dos 50 anúncios a produtos para alimentação infantil, 74% não cumpre os requisitos de perfil nutricional da OMS e nenhum dos alimentos faz referência à importância da promoção e proteção do aleitamento materno (Figueira et al., 2024). Dos vários produtos alimentares analisados, 7 eram substitutos do leite materno, sendo que 6 deles continham

²⁷ A este respeito, veja-se igualmente, Almeida (2014). *A Publicidade Infanto-Juvenil e o Assédio pela Internet*, p. 154.

alegações nutricionais na embalagem, tais como: promove a imunidade, melhora o desenvolvimento cognitivo e contém vitaminas (Figueira et al., 2024).

Ora, através destes resultados é possível afirmar que as plataformas digitais podem condicionar as escolhas alimentares presentes e futuras da população portuguesa, especialmente, as crianças e adolescentes e impactar negativamente a sua saúde, promovendo uma alimentação inadequada²⁸.

Retomando a análise do estudo de avaliação de impacto da Lei n.º 30/2019 e refletindo, ainda, sobre a preocupação do *marketing* alimentar em plataformas digitais, a Direção-Geral do Consumidor confirmou que cerca de “80% das infrações detetadas à Lei n.º 30/2019, de 23 de abril foram no segmento online” (Gregório et al., 2024b, p. 73). Contudo e não se tratando apenas de resultados negativos, “no conjunto de conteúdos analisados verificou-se uma percentagem de cumprimento de 96%. Estes dados sugerem assim a aplicação efetiva da Lei n.º 30/2019” (Gregório et al., 2024b, p. 73).

Por forma a avaliar a publicidade dirigida a crianças e adolescentes, o PNPAS 2020 analisou todos os canais portugueses generalistas e os canais infantis por cabo ou fibra. Dos 5.555 anúncios com publicidade alimentar analisados, 10,4% promoviam alimentos e bebidas, sendo que tal percentagem variava consoante o canal televisivo (Gregório et al., 2020). Não obstante, não se verificou qualquer publicidade a alimentos nos canais infantis. Apesar dos resultados satisfatórios no que diz respeito à divulgação de publicidade a alimentos ou bebidas nos canais infantis, tal facto não significa que estes não estejam de igual modo expostos a esta quando acedem aos restantes canais televisivos ou plataformas digitais.

A Direção-Geral do Consumidor (DGC) é a entidade competente pela fiscalização da publicidade comercial e institucional e instrução de processos de contraordenação em matéria de publicidade, conforme disposto no art. 2.º, n.º 2, al. j), do Decreto Regulamentar n.º 38/2012, de 10 de abril.

²⁸ Veja-se «Saúde», Código de Auto-Regulação em Matéria de Comunicação Comercial de Alimentos e Bebidas Dirigida a Crianças, *cit.*

6.4. Rotulagem alimentar, rotulagem nutricional e alegações nutricionais e de saúde: breves notas

O rótulo, para além de ser dos primeiros contactos que o consumidor tem com determinado bem ou produto, constitui, ainda, um meio de informação completo e detalhado que permite ao consumidor fazer escolhas conscientes e informadas.

De acordo com o *Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods*, um rótulo de alimento é “qualquer etiqueta, marca, símbolo, imagem ou outro assunto descritivo que seja escrito, impresso, estampado, gravado, marcado, gravado em relevo ou impresso em, ou anexado a, um recipiente de alimentos”²⁹ (FAO & WHO, 1985, p. 2).

Adicionalmente, o art. 2.º, n.º 2, al. i), do Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, definiu rótulo como uma “etiqueta, uma marca comercial ou de fabrico, uma imagem ou outra indicação gráfica descritiva, escritas, impressas, gravadas com estêncil, marcadas, gravadas em relevo ou em depressão ou afixadas na embalagem ou no recipiente dos géneros alimentícios” e rotulagem como “todas as indicações, menções, marcas de fabrico ou comerciais, imagens ou símbolos referentes a um género alimentício que figurem em qualquer embalagem, documento, aviso, rótulo, anel ou gargantilha que acompanhem ou se refiram a esse género alimentício” [art. 2.º, n.º 2, al. j)].

Importa, ainda, referir o *Food Labelling Information System* que consiste numa ferramenta online que disponibiliza, através da seleção de uma categoria de alimentos, as informações obrigatórias de rotulagem específicas para aquele alimento e fornece links para as disposições legais relevantes.

O Regulamento (UE) n.º 1169/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho estabeleceu, de igual modo, especificidades sobre o conteúdo da rotulagem nutricional ou declaração nutricional, a saber: “a declaração nutricional obrigatória deve incluir os seguintes elementos: valor energético; e quantidade de lípidos, ácidos gordos saturados, hidratos de carbono, açúcares, proteínas e sal” [art. 30.º, n.º 1, als. a) e b)] e pode ser complementada “pela indicação das quantidades de um ou mais dos seguintes elementos: ácidos gordos

²⁹ *Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods*, disponível em https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf.

monoinsaturados; ácidos gordos polinsaturados; polióis; amido; [e] fibra” [n.º 12, als. a) a e)] e qualquer uma das vitaminas ou sais minerais permitidos por lei.

De ressaltar que os géneros alimentícios isentos do requisito de declaração nutricional obrigatória estão listados no anexo 5 do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, nomeadamente, ervas aromáticas, sal, vinagres fermentados, infusões de ervas aromáticas e de frutos, chá, entre outros.

No que diz respeito às alegações, o Regulamento (CE) n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, definiu-as como “qualquer mensagem ou representação, não obrigatória nos termos da legislação comunitária ou nacional, incluindo qualquer representação pictórica, gráfica ou simbólica, seja qual for a forma que assuma, que declare, sugira ou implique que um alimento possui características particulares” (art. 2.º, n.º 1). Por sua vez, alegação nutricional é

qualquer alegação que declare, sugira ou implique que um alimento possui propriedades nutricionais benéficas particulares devido: a) à energia (valor calórico) que: i) fornece, ii) fornece com um valor reduzido ou aumentado, ou iii) não fornece, e/ou b) aos nutrientes ou outras substâncias que: i) contém, ii) contém em proporção reduzida ou aumentada, ou iii) não contém (art. 2.º, n.º 4)

e alegação de saúde é “qualquer alegação que declare, sugira ou implique a existência de uma relação entre uma categoria de alimentos, um alimento ou um dos seus constituintes e a saúde” (art. 2.º, n.º 5). Ambas “devem ser baseadas e fundamentadas em provas científicas geralmente aceites” (art. 6.º, n.º 1).

De salientar que o Regulamento n.º 1047/2012 da Comissão, de 8 de novembro de 2012, alterou o Regulamento n.º 1924/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, no que se refere à lista de alegações nutricionais, mais concretamente, no que diz respeito à alegação “sem sódio ou sem sal” e “teor de (nome do nutriente) reduzido”, estabelecendo, igualmente, as condições de utilização das referidas alegações.

Dentro das alegações de saúde³⁰ encontram-se as alegações de saúde que não refiram a redução de um risco de doença ou o desenvolvimento e a saúde das crianças (art.º 13.º),

³⁰ Ver Registo de Alegações de Saúde autorizadas e não autorizadas, disponível em <https://ec.europa.eu/food/food-feed-portal/screen/health-claims/eu-register>.

publicadas no Regulamento (UE) n.º 432/2012 da Comissão, de 16 de maio de 2012, e as alegações relativas à redução de um risco de doença e alegações relativas ao desenvolvimento e à saúde das crianças (art. 14.º).

Por sua vez, o Regulamento (UE) n.º 432/2012 da Comissão, de 16 de maio de 2012, em conformidade com o previsto no artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1924/2006, aprovou uma lista de alegações de saúde que podem ser utilizadas pelos operadores económicos na divulgação dos seus produtos³¹. Deste modo, quando um operador económico pretende utilizar uma alegação que não se encontre plasmada na lista aprovada pela Comissão Europeia, deve solicitar uma autorização através dos mecanismos previstos no art. 15.º do Regulamento n.º 1924/2006 e no Regulamento (CE) n.º 353/2008 da Comissão, de 18 de abril de 2008.

O Decreto-Lei n.º 26/2016, de 09 de junho, assegurou a execução e garantiu o cumprimento, na ordem jurídica portuguesa, das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, e do Regulamento de Execução (UE) n.º 1337/2013, da Comissão, de 13 de dezembro, bem como, procedeu à transposição da Diretiva n.º 2011/91/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro. O referido Decreto-Lei estabeleceu, ainda, as “normas de prestação de informação relativas aos géneros alimentícios não pré-embalados, (...) bem como os géneros alimentícios fornecidos por estabelecimentos de restauração coletiva, os pré-embalados para venda direta e os embalados nos pontos de venda a pedido do comprador” (art. 1.º, n.º 2).

Adicionalmente, o Despacho n.º 3637/2024 determinou a adoção “do sistema de rotulagem nutricional simplificado Nutri-Score como medida de saúde pública de promoção da alimentação saudável, para o qual a adesão pelos operadores económicos é opcional” (ponto 1).

De referir, por último, que a ASAE é autoridade nacional competente para fiscalização do cumprimento da legislação reguladora no setor alimentar, de acordo com Decreto-Lei n.º 194/2012, tendo como uma das suas atribuições:

³¹ Neste propósito, a DGC elaborou um documento, com o intuito de esclarecer os operadores económicos no que respeita às mensagens publicitárias que contenham alegações de saúde. «Recomendação aos agentes económicos relativa à utilização de alegações de saúde na publicidade», disponível em <https://www.dgs.pt/em-destaque/mensagens-publicitarias-que-utilizam-alegacoes-de-saude-pdf.aspx>.

promover ações de natureza preventiva e repressiva em matéria de infrações contra a qualidade, genuinidade, composição, aditivos alimentares e outras substâncias e rotulagem dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, incluindo a realização de perícias e a colheita de amostras no âmbito dos planos nacionais de controlo oficial [art. 2.º, n.º 2, al. b), vi)].

6.5. Tributação das bebidas açucaradas

O IAN-AF 2015-2016 demonstrou que o consumo diário de refrigerantes ou néctares foi reportado por 18% da população inquirida, sendo essa prevalência superior nos adolescentes (42%, 34% nas raparigas e 51% nos rapazes), dos quais 25% bebe, aproximadamente, dois refrigerantes por dia.

O consumo de bebidas açucaradas “causa ganho excessivo de peso e está associado ao risco aumentado de diabetes tipo 2 e doenças cardiovasculares” (Malik & Hu, 2015, p. 1623).

O art. 211.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, procedeu a alterações ao Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho (Código dos Impostos Especiais de Consumo) e, consequentemente, criou o imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (IABA).

O IABA foi, posteriormente, revisto pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, com vista à introdução de novos escalões de taxaço, tendo os referidos escalões sido alvo de alterações com os Orçamentos de Estado de cada ano.

Como consequência da implementação do IABA, o relatório do PNPAS 2023 apurou que os dados da Autoridade Tributária e Aduaneira para o período de 2017-2023, relativos à distribuição percentual das bebidas açucaradas e adicionadas de edulcorantes (...) apontam para uma diminuição de 36% da proporção de bebidas enquadradas no escalão mais elevado do imposto (teor de açúcar igual ou superior a 8 g/100 mL), entre 2017 e 2023 (Gregório et al., 2024a, p. 30).

Para Maria João Gregório, esta redução deve-se ao facto de “por um lado, a indústria está a reformular as suas bebidas e, por isso, a reduzir o seu teor de açúcar, e, por outro lado,

os consumidores podem estar a optar por bebidas com um menor teor de açúcar”³² (ECO & LUSA, 2024).

6.6. Oferta alimentar em espaços públicos

6.6.1. Oferta alimentar nas instituições de saúde

O Despacho n.º 7516-A/2016, de 06 de junho, determinou as condições para a limitação de produtos prejudiciais à saúde nas máquinas de venda automática, disponíveis nas instituições do Ministério da Saúde, com vista a implementar um conjunto de medidas para a promoção da saúde em geral, e em particular para a adoção de hábitos alimentares saudáveis. No referido Despacho é impedida a venda de rissóis, croquetes, empadas, pastéis de bacalhau, bolos ou pastéis com massa folhada e/ou com creme e/ou cobertura, como palmiers, mil folhas, bola de Berlim, donuts ou folhados doces, refrigerantes, batatas fritas, pipocas doces ou salgadas, hambúrgueres, cachorros-quentes ou pizzas, entre outros produtos alimentares.

No âmbito do Despacho n.º 5479/2017, de 12 de junho, foi criado um grupo de trabalho “com o objetivo de garantir o fornecimento de uma alimentação nutricionalmente adequada que contribui para a qualidade dos cuidados de saúde prestados nas entidades hospitalares do Serviço Nacional de Saúde (SNS)” (ponto 1).

Paralelamente, a Lei n.º 11/2017, de 17 de abril, por sua vez, veio estabelecer a obrigatoriedade da existência de opção vegetariana nas ementas das cantinas e refeitórios públicos, nomeadamente, em unidades integradas no SNS, conforme art. 2.º, al. a).

No seguimento das políticas implementadas, o Despacho n.º 11391/2017, de 28 de dezembro, veio determinar as condições para a limitação de produtos prejudiciais à saúde nos espaços destinados à exploração de bares, cafetarias e bufetes, pelas instituições do Ministério da Saúde, com vista a implementar um conjunto de medidas para a promoção da saúde em geral, e em particular para a adoção de hábitos alimentares saudáveis, tendo implementado medidas muito semelhantes às estabelecidas no Despacho n.º 7516-A/2016, de 06 de junho, relativamente aos produtos alimentares que não podem ser

³² «Imposto fez cair 36% venda de bebidas com muito açúcar nos últimos sete anos», disponível em <https://eco.sapo.pt/2024/05/20/imposto-fez-cair-36-venda-de-bebidas-com-muito-acucar-nos-ultimos-sete-anos/>.

vendidos nos bares, cafeterias e bufetes das instituições do Ministério da Saúde, nem tão pouco, exibir publicidade aos mesmos.

De salientar que o Despacho n.º 6556/2018, de 04 de julho, veio determinar que em cada instituição do SNS deveria existir um núcleo/unidade/serviço de Nutrição. Para o efeito, os “cuidados de Saúde Primários (CSP), as Administrações Regionais de Saúde (ARS), em articulação com os Agrupamentos de Centros de Saúde (ACeS) (...) devem investir (...) [n]o incremento do número de nutricionistas” (ponto 3, [al. a]) e “promover o alargamento das consultas e de outras intervenções na área da nutrição nos CSP que devem abordar, de forma prioritária, as áreas da prevenção da doença e promoção da saúde, (...), especialmente associada à alimentação” [al. b)].

Em 2019, foi publicada a Lei n.º 34/2019, de 22 de maio, que tinha como objetivo a promoção de produtos biológicos, de qualidade certificada, produção sazonal e local e com menor impacto ambiental para consumo em cantinas e refeitórios públicos.

6.6.2. Oferta alimentar em meio escolar

Importa, primeiramente, mencionar que a Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, determinou que “os serviços de acção social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de acções, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo” (art. 30.º, n.º 2).

Por forma a reforçar as medidas contempladas na Lei de Bases do Sistema Educativo, o Decreto-Lei n.º 55/2009, de 2 de março, surgiu no sentido de estabelecer um enquadramento para a acção social escolar. Assim, o art. 13.º deste consagrou que o apoio a prestar em matéria de alimentação compreende a “distribuição diária e gratuita de leite; o fornecimento de refeições gratuitas ou a preços comparticipados; [e] a promoção de acções no âmbito da educação e higiene alimentar” [als. a) a c)].

Em 2017, a Lei n.º 11/2017, de 17 de abril, estabeleceu a obrigatoriedade da existência de opção vegetariana nas ementas das cantinas e refeitórios públicos, nomeadamente, em instituições de ensino básico, secundário e superior, conforme art. 2.º, als. c) e d).

Neste sentido, a Lei n.º 12/2022, de 2027 de junho, que aprovou o Orçamento do Estado para 2022, estabeleceu no art. 90.º que o Governo iria proceder à elaboração de um

relatório de avaliação da qualidade nutricional das refeições servidas nos estabelecimentos de ensino básico e secundário e, conseqüente, divulgação do mesmo. Do referido relatório resulta o seguinte: dos 245 refeitórios de gestão direta, 132 serviram refeições vegetarianas e dos 479 refeitórios de gestão adjudicada, 289 serviram refeições vegetarianas; foram servidas 75.221 refeições vegetarianas de um total de 8.117.002 refeições servidas nos 132 refeitórios de gestão direta e foram servidas 99.105 refeições vegetarianas de um total de 13.023.110 refeições servidas nos 289 refeitórios de gestão adjudicada (Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares, 2022).

De ressaltar, ainda, o Despacho n.º 10919/2017, de 13 de dezembro, que regulamentou os princípios orientadores e organizadores do Plano Integrado de Controlo da Qualidade e Quantidade das Refeições Servidas nos Estabelecimentos de Educação e Ensino Públicos, por forma a que o fornecimento das refeições se fizesse segundo princípios dietéticos de quantidade, qualidade e variedade e com observância das normas de higiene e segurança alimentar.

Mais recentemente, o Despacho n.º 8127/2021, de 17 de agosto, estabeleceu as normas a ter em conta na elaboração das ementas e na venda de géneros alimentícios nos bufetes e nas máquinas de venda automática nos estabelecimentos de educação e de ensino da rede pública do Ministério da Educação.

No referido Despacho, encontram-se restrições à oferta alimentar a disponibilizar nos bufetes escolares, tais como, bolos ou pastéis com massa folhada e/ou com creme e/ou cobertura, salgados, refrigerantes, hambúrgueres, cachorros-quentes, pizzas ou lasanhas, barritas de cereais, gelados e chocolates, entre outros. Em contrapartida, os bufetes escolares devem obrigatoriamente disponibilizar água potável gratuita, bem como, garrafas de água mineral natural e água de nascente, iogurtes meio-gordo e magro, preferencialmente sem adição de açúcar, fruta fresca, saladas e sopa de hortícolas e leguminosas, entre outros.

As máquinas de venda automática devem disponibilizar os mesmos produtos alimentares que os previstos para os bufetes escolares, à exceção da água potável gratuita, conforme art. 7.º, n.º 2.

Um estudo de monitorização da implementação do Despacho n.º 8127/2021 que determina a oferta alimentar em meio escolar foi realizado em 405 agrupamentos de escolas/escola não agrupada e determinou que no que diz respeito à oferta alimentar a não

disponibilizar nos bufetes escolares, 13,1% dos bufetes continuam a disponibilizar barritas de cereais e monodoses de cereais de pequeno-almoço, 10,4% ainda disponibilizam gelados, 7,1% continuam a disponibilizar chocolates, 6,6% disponibilizam bolachas e biscoitos e 5,8% dos bufetes analisados ainda disponibilizam produtos de pastelaria, sendo, no entanto, de realçar que os agrupamentos de escolas/escola não agrupadas que ainda disponibilizam os alimentos acima mencionados procuram optar por opções que apresentem um melhor perfil nutricional (Gregório & Lima, 2023).

Por outro lado, dentro dos alimentos a disponibilizar obrigatoriamente nos bufetes das escolas, pode-se concluir que a maioria dos bufetes analisados no estudo acima identificado cumprem com o disposto no Despacho n.º 8127/2021, excetuando-se as categorias da salada e da sopa de hortícolas e leguminosas, sendo que 65,9% dos agrupamentos de escolas/escola não agrupada não disponibiliza salada nos bufetes escolares e 70,4% não disponibiliza sopa de hortícolas e leguminosas nos bufetes escolares (Gregório & Lima, 2023). De ressaltar que a fruta fresca, os iogurtes meio-gordo e magro, preferencialmente, sem adição de açúcar e a água potável gratuita também não são disponibilizados em 14,4%, 13,4% e 10,9%, respetivamente, dos bufetes escolares (Gregório & Lima, 2023).

6.6.2.1. Regime Escolar

A União Europeia, através do Regulamento (UE) 2016/791 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016 e do Regulamento de Execução (UE) 2017/39 da Comissão de 3 de novembro de 2016, subsidia um regime com vista ao fornecimento e distribuição de frutas e hortícolas e produtos lácteos às crianças dos estabelecimentos de ensino.

A adesão ao «Regime Escolar» é de carácter voluntário, mas depende da elaboração de uma Estratégia Nacional por parte dos Estados-Membros interessados, conforme art. 2.º do Regulamento.

Para o efeito, Portugal elaborou a «Estratégia Nacional de Implementação do Regime Escolar em Portugal (Anos Letivos: 2017/2018 a 2022/2023)» onde são identificados alguns objetivos que se pretendem atingir com a implementação desta Estratégia: “incrementar o consumo nas escolas, de frutas, produtos hortícolas, leite e produtos lácteos [e] reforçar aquisição de competências em educação alimentar e saúde, no

contexto escolar” (Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral [GPP], 2017, pp. 5-6).

Adicionalmente, a Portaria n.º 113/2018, de 30 de abril, atualmente revogada, instituiu o regime escolar previsto no Regulamento (UE) n.º 1308/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro, na redação dada pelo Regulamento (UE) 2016/791, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio, estabelecendo as regras nacionais complementares da ajuda à distribuição de fruta, produtos hortícolas e bananas e leite e produtos lácteos, nos estabelecimentos de ensino, às medidas educativas de acompanhamento e a certos custos conexos, em aplicação da respetiva estratégia nacional para o período compreendido entre 1 de agosto de 2017 e 31 de julho de 2023.

Atualmente encontra-se em vigor a «Estratégia Nacional de Implementação do Regime Escolar em Portugal (Anos Letivos: 2023/2024 a 2028/2029)» e com ela pretende-se “assegurar o consumo nas escolas, de fruta, produtos hortícolas, leite e produtos lácteos [e] aumentar o conhecimento das crianças e alunos acerca da variedade dos produtos agrícolas e hábitos alimentares saudáveis” (GPP, 2024, p. 6).

Estes objetivos pressupõem uma continuidade do trabalho iniciado pela primeira Estratégia Nacional.

A Portaria n.º 37/2024, de 1 de fevereiro, estabeleceu as regras nacionais complementares da ajuda à distribuição de fruta, produtos hortícolas e bananas e leite e produtos lácteos, nos estabelecimentos de ensino, às medidas educativas de acompanhamento e a certos custos conexos, em aplicação da Estratégia Nacional para o período compreendido entre 1 de agosto de 2023 e 31 de julho de 2029.

Dentre as medidas educativas de acompanhamento, a Portaria determina a “organização de aulas de degustação, (...) organização de visitas a explorações agrícolas e atividades similares destinadas a sensibilizar as crianças para a agricultura” [art. 10.º, n.º 2, al. a)] e medidas destinadas a promover o conhecimento das crianças sobre a agricultura, designadamente a diversidade e sazonalidade dos produtos, os hábitos alimentares saudáveis e as questões ambientais relacionadas com a produção, a distribuição e o consumo de frutas, produtos hortícolas, leite e produtos lácteos [al. b)].

Estas medidas visam

o aumento a curto e médio prazos do consumo dos produtos abrangidos pelo regime escolar, a aproximação das crianças à agricultura, a promoção de hábitos alimentares saudáveis e outros, como a atividade física, e a educação relativamente a questões conexas, como as cadeias alimentares locais, a agricultura biológica, a produção sustentável ou o combate ao desperdício de alimentos (art. 10.º, n.º 1).

A aplicação deste regime pressupõe o envolvimento dos setores da agricultura, educação e saúde.

7. Consagração do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada

7.1. Considerações iniciais

Pese embora “se fale, sem celeumas, de Direito Alimentar Europeu, é curioso notar que este ramo do direito não comporta no seu âmago um qualquer direito subjectivo à alimentação expressamente reconhecido no ordenamento jurídico europeu” (Grilo, 2017, p. 45). O direito à alimentação não encontra consagração expressa nem na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), nem na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) foi criada em outubro de 2000 e tinha como propósito consolidar num único documento os direitos civis, políticos, económicos e sociais dos cidadãos europeus, que até então se encontravam dispersos em diferentes instrumentos legislativos, como leis nacionais e convenções internacionais.

Anos mais tarde, o Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e com entrada em vigor em 2009, introduziu alterações no Tratado da União Europeia, conferindo à CDFUE o mesmo valor jurídico que dos Tratados, conforme art. 6.º, n.º 1.

Apesar de não individualizar o direito à alimentação, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê a protecção da saúde (art. 35.º) e o direito à vida (art. 2.º). Ademais, dentro das disposições gerais que regem a interpretação e a aplicação da Carta, destaca-se o art. 53.º que funciona como cláusula de *statu quo* que impede evoluções negativas para a União Europeia, preceituando que

nenhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos do Homem [entenda-se direitos humanos] e as liberdades fundamentais reconhecidas, nos respetivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União, o direito internacional e as Convenções internacionais em que são Partes a União ou todos os Estados-Membros, nomeadamente a Convenção

Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como pelas Constituições dos Estados-Membros (art. 53.º).

Por sua vez, a CEDH foi adotada em 1950 e entrou em vigor em 1953 e apesar de fazer referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos – “tomar as primeiras providências apropriadas para assegurar a garantia colectiva de certo número de direitos enunciados na Declaração Universal” – onde se encontra consagrado o direito à alimentação, é, no entanto, omissa no que concerne a este direito. Em sintonia com o exposto, a Lei Fundamental da generalidade dos Estados-Membros é igualmente omissa neste particular.

Em contrapartida, existem vários instrumentos internacionais nos quais se encontra consagrado o direito à alimentação, tais como: Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25.º, n.º 1), Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (art. 11.º, n.ºs 1 e 2)³³, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (art. 12.º, n.º 2), Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças (art. 24.º, n.º 2), Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 28.º, n.º 1). A previsão do direito à alimentação em tais documentos internacionais, contribuiu para que se começasse a traçar o caminho rumo ao reconhecimento autónomo do direito fundamental à alimentação no plano dogmático-jurídico português.

Não obstante, a respeito da previsão ou ausência de consagração do direito, a FAO avaliou as constituições de diferentes países e definiu cinco níveis relativamente à proteção constitucional conferida ao direito à alimentação: alto; médio-alto; médio; médio-baixo; e baixo, atribuindo ao Estado Português o nível médio, justificando-o da seguinte forma: “estas constituições [incluindo a constituição portuguesa] ou protegem o direito a um nível de vida adequado ou a segurança social” (FAO, 2006, p. 139).

7.2. Direitos fundamentais e direitos sociais: breves considerações

Apesar do presente trabalho não ter a pretensão de fazer um estudo exaustivo do que se entende por direitos fundamentais, não se pode deixar de mencionar o entendimento de Miranda (2000) a este respeito. De acordo com este autor, os direitos fundamentais são

³³ Veja-se Martins (2006), p. 144 *in* Direito Internacional dos Direitos Humanos.

“os direitos ou as posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na distinção Constituição formal, seja na Constituição material” (p. 7). Embora, para o autor, “deve ter-se por direito fundamental toda a posição jurídica subjectiva das pessoas enquanto consagrada na Lei Fundamental”, ainda para mais quando “todos os direitos fundamentais em sentido formal são também direitos fundamentais em sentido material”, este não nega a existência de direitos fundamentais para além dos que se encontram inscritos na Constituição.

Canotilho (2003) não diverge da definição acima citada ao considerar como direitos fundamentais “os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. (...) os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta” (p. 393).

Dentre os direitos que não têm forma constitucional cumpre saber como distinguir “aqueles com dignidade suficiente para serem considerados fundamentais. A orientação tendencial de princípio é a de considerar como direitos extraconstitucionais materialmente fundamentais os direitos equiparáveis pelo seu objeto e importância aos diversos tipos de direitos formalmente fundamentais” (Canotilho, 2003, p. 404).

Nesta senda, o art. 16.º, n.º 1, da CRP permite a inclusão de direitos fundamentais que não se encontrem expressamente mencionados na CRP, desde que decorram do princípio da dignidade da pessoa humana ou sejam reconhecidos por normas de direito internacional aplicáveis em Portugal: “os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional”. No entendimento de Canotilho (2003), «o âmbito normativo do art. 16.º/1 “alarga-se” ou “abre-se” a todos os direitos fundamentais» (p. 404).

Adicionalmente, o n.º 2 do mesmo artigo contempla que “os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”.

No que diz respeito ao conceito de direitos sociais, Botelho (2016) esclarece, desde logo, que este é indeterminado e impreciso, porque estes direitos possuem “um conteúdo manifestamente heterogéneo que alimenta as dificuldades doutrinárias de classificação e a complexa questão da sua efetiva proteção, quer a nível nacional, quer a nível europeu e internacional” (p. 202).

Os direitos sociais são objeto de inúmeros pactos, tratados, declarações, convenções, entre outros instrumentos normativos. Canotilho (2003) determina que muitos dos direitos sociais consistem em direitos a prestações ou actividades do Estado, como é o caso do direito à alimentação.

Atente-se, ainda, nas palavras de Lopes (2017), que determina que aqueles que excluem do âmbito dos direitos fundamentais os direitos sociais certamente não os consideram a partir de uma perspectiva de seu real significado ou escopo, qual o de garantir a todos, mínimo existencial sem o qual não é possível imaginar-se sequer, quanto mais exercer, o tão decantado direito de índole liberal da liberdade, e liberdade em igualdade de extensão e intensidade (p. 293).

Mais se acrescenta que

aqueles que não consideram os direitos sociais como direitos fundamentais, mesmo depois de assentados no texto da lei constitucional, talvez não considerem a Constituição como norma jurídica, (...), com força normativa vinculativa e conformadora dos poderes públicos (...) e, bem assim, dos particulares, a partir de uma eficácia vinculativa bilateral da norma constitucional (Lopes, 2017, p. 298).

De seguida apresentar-se-ão os motivos pelos quais na presente dissertação entende-se que o direito à alimentação deve ser consagrado formalmente, por forma a incluir a sua previsão na Lei fundamental, tornando o direito à alimentação um direito formalmente constitucional social.

7.3. Consagração do direito

A FAO (2009) determinou que existem três modalidades de ação legislativa, com vista à implementação do direito à alimentação, a saber:

- (i) incorporação do direito na constituição nacional; (ii) adopção de uma lei-quadro relativa ao direito à alimentação; e (iii) uma revisão abrangente de todas

ou das leis setoriais mais relevantes que afetam o gozo do direito à alimentação para aferir a compatibilidade com esse direito humano (p. 3).

Recuperando as palavras do mestre Canotilho, uma vez que o direito à alimentação tem dignidade suficiente para ser considerado direito fundamental e enquadrando-se este dentro dos direitos sociais, na presente dissertação defende-se a consagração do Direito à Alimentação (amplamente entendido como Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada) como direito fundamental formalmente constitucional social, juridicamente autónomo em relação ao direito à vida e ao direito à saúde, passando-se à exposição dos motivos ainda não apresentados.

O art. 24.º da CRP consagra o direito à vida, esclarecendo que esta é inviolável (n.º 1), contudo nada refere sobre as condições necessárias para a manutenção da vida, sendo uma delas o alimento.

Por sua vez, o n.º 1 do art. 64.º da CRP consagra que “todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover” e a al. b) do n.º 2 do mesmo artigo contempla que o direito à protecção da saúde é realizado “pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais (...), bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável”. Apesar do n.º 1 do art. 64.º da CRP realçar a importância da promoção da saúde e a al. b) do n.º 2 do mesmo artigo destacar a importância da criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais, assim como, a promoção da prática de uma vida saudável, entende-se que nenhuma destas previsões cumpre uma visão holística do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada, pois o art. 64.º somente visa conferir o direito à assistência médica ou o acesso a medicação a todos os cidadãos, bem como, a obrigação do Estado em efetivá-lo.

Face ao exposto, não se pode entender que o art. 64.º da CRP consagre *qua tale* o Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada, pelo que é de elevada importância a sua consagração na CRP ou a sua positivação em lei ordinária.

Entende-se que o direito à alimentação não decorre do direito à vida, nem deriva do direito à saúde, sendo, portanto, juridicamente autónomo destes. Em sentido contrário, a

preservação do direito à vida e do direito à saúde só pode ter sentido quando se proclama, protege, concretiza, garante o direito fundamental à alimentação, pois

sem a realização e o acesso a este direito ao ter como fundamento a dignidade da pessoa humana, não seria exequível propugnar o direito de continuar vivo (Carvalho, 2013, p. 71).

O alimento é, portanto, imprescindível à sobrevivência, representando uma necessidade básica do indivíduo, uma vez que o corpo humano necessita deste para a manutenção das suas funções vitais. Deste modo, a proteção da vida e da saúde dos indivíduos requer o acesso a alimentos saudáveis, nutricionalmente adequados, suficientes em quantidade e qualidade, bem como, o direito a estar livre da fome.

Apresentado o motivo pelo qual se entende que o direito à alimentação deve ser considerado juridicamente autónomo do direito à vida e do direito à saúde, cumpre-se discernir sobre a sua consagração como direito fundamental formalmente constitucional social, já que materialmente incorporará a nossa Lei Fundamental, por força dos arts. 8.º e 16.º da CRP.

Adotando a ótica do mestre de Coimbra a “positivação de direitos fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados “naturais” e “inalienáveis” do indivíduo” (Canotilho, 2003, p. 377), todavia

não basta uma qualquer positivação. É necessário assinalar-lhes a dimensão de *Fundamental Rights* colocados no lugar cimeiro das fontes de direito: as normas constitucionais. Sem esta positivação jurídica, os «direitos do homem são esperanças, aspirações, ideias, impulsos, ou, até, por vezes, mera retórica política», mas não [são] direitos protegidos sob a forma de normas (regras e princípios) de direito constitucional (p. 377).

Assim, o direito à alimentação “encontra-se decididamente no patamar dos direitos fundamentais suficientemente densificado para perfilar ao lado das prerrogativas constitucionais basilares da formação de um Estado democrático de direito” (Tavares, 2017, p. 267). Neste sentido, a positivação do direito à alimentação na Constituição parece ser a mais pertinente, uma vez que a “Constituição é norma jurídica central no sistema e vincula a todos dentro do Estado, sobretudo os Poderes Públicos. E, de todas as normas constitucionais, os direitos fundamentais integram um núcleo normativo que, por variadas razões, deve ser especificamente prestigiado” (Barcellos, 2005, p. 89).

Não obstante, a incorporação do direito à alimentação na constituição nacional - conforme primeira modalidade de ação legislativa indicada pela FAO -, não invalida a concretização das demais. Ou seja, um reconhecimento explícito ou formal do direito à alimentação na constituição proporcionará, igualmente, a base jurídica de sustentação para a elaboração de uma lei-quadro sobre o direito à alimentação que “definir[á] com precisão o âmbito e o conteúdo deste direito humano, estabelecer[á] obrigações para as autoridades estatais e os intervenientes privados, estabelecer[á] os mecanismos institucionais necessários e fornecer[á] a base jurídica para a legislação subsidiária” (FAO, 2009, p. 4).

Ademais, a adoção de uma lei-quadro relativa ao direito à alimentação fornecerá uma base legal para a adoção de outras normas jurídicas, mais detalhadas, que regulamentem a implementação prática deste direito; permitirá detalhar e clarificar com maior precisão o conteúdo do direito à alimentação, dada a sua interdimensionalidade, que abrange, dimensões como a da segurança alimentar, nutrição e proteção contra a fome; definirá com maior exatidão as responsabilidades do Estado e demais atores; permitirá criar mecanismos de participação e consulta entre os diversos atores: governo, sociedade civil e o setor privado. De igual modo, conferirá um olhar abrangente sobre a alimentação e sua relação com a saúde e o bem-estar da população, assumindo que a alimentação é mais do que a ingestão de nutrientes, promovendo a multissetorialidade do alimento; recomendando o consumo de alimentos preferencialmente integrais, em quantidade regular e predominantemente de origem vegetal, devendo ser evitados produtos alimentares processados e ultraprocessados.

Consequentemente, a elaboração de uma lei-quadro sobre o direito à alimentação irá provocar uma revisão da legislação que se mostre pertinente e permitir a coordenação de políticas públicas setoriais/intersetoriais, em áreas como a saúde, educação, ambiente, entre outras.

Cabe, portanto, ao Estado Português

a efetivação de políticas legislativas, regulamentares, administrativas, organizacionais, cívicas em várias áreas da sociedade que respeitem o acesso a alimentos adequados de forma a assegurar a gestão e a proteção dos recursos naturais e do ambiente, a biodiversidade, a sustentabilidade do planeta, que garanta o acesso e distribuição equitativa do Alimento, que valorize a dieta

alimentar, a cultura, o ordenamento do território, a história gastronómica e outras “liberdades responsáveis” dos povos contribuindo para a promoção de bem-estar e a qualidade de vida do povo como estipula o artigo 9º da Constituição da República Portuguesa (Rebelo, 2021, p. 32).

Em complemento, Lopes (2017) proclama que o direito à alimentação e nutrição adequada

exige do poder público não apenas o dispêndio material correspondente, mas a adoção de providências que, ao fim e ao cabo, lhe assegurem o próprio direito à liberdade (...), em grau que lhe permita participar sem vinculações ou compromissos prévios, do processo de tomada de decisões da nação, necessário a uma sociedade justa e bem ordenada, pois não é livre quem tem fome e sede, nem tenha onde morar, nem educação e nem quem lhe pense e cuide das enfermidades, e que não possa, por isso, desenvolver livremente sua personalidade (p. 311-312).

7.4. Recomendações com vista à realização do DHANA

Como foi possível perceber ao longo da presente dissertação, existem algumas ameaças ao cumprimento do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada em Portugal, tais como, as desigualdades económicas e sociais, nomeadamente, os baixos salários que limitam as escolhas alimentares e potenciam situações de insegurança alimentar e a falta de literacia alimentar.

Para o efeito, sugerem-se algumas recomendações com vista à realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, a saber:

- Consciencializar a população portuguesa para a existência do DHANA;

Por forma a concretizar esta medida sugere-se – à semelhança do que acontece com a segurança alimentar (CONSANP) – a criação de um Conselho Nacional do Direito à Alimentação que congrega os Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Saúde; Economia; Finanças; Educação; Mar; e Administração Interna, bem como a eleição de um representante nacional do DHANA que, em conjunto com um grupo de

trabalho criado para esse fim, pudesse identificar casos de violação deste direito e mobilizar fundos e apoios para a sua concretização.

- Reconhecer que a alimentação inadequada está na causa de diversas doenças crónicas não transmissíveis;
- Adotar medidas de acesso à água potável, pois é um bem essencial à vida e sem ela o ser humano não sobrevive, para além do mais sem ela não se produzem alimentos;

A água

é a principal constituinte celular, serve de meio de transporte dos nutrientes e está envolvida em todas as reações metabólicas do organismo. A não ingestão de água torna mais difícil a regulação da temperatura corporal e o normal funcionamento dos órgãos, dificultando o controlo do peso corporal (Padrão et al., 2014, p. 3).

Dada a sua imperatividade para a saúde e bem-estar “quando a água não está disponível diariamente (...) ou o seu acesso é limitado, há uma natural tendência para substituir o seu consumo por outras bebidas (...) ricas em açúcares” (Padrão et al., 2014, p. 3).

A DGS (2014) elaborou um guia denominado «Hidratação adequada em meio escolar», onde sugere variadas medidas que podem ser adotadas pelas escolas, por forma a promover uma hidratação adequada, tais como: “incentivar a ingestão de água antes, durante e após a aula de educação física ou de outras atividades físicas; (...) nos recreios escolares e outros espaços de lazer; (...) disponibilizar alimentos ricos em água como os hortofrutícolas” (p. 8).

De ressaltar, ainda, que Albuquerque (2018) sugere a adaptação do código de análise dos alimentos em termos nutricionais, por forma a “incluir a pegada hídrica do produto”³⁴.

- Reforçar a capacidade de ação das organizações que trabalham no campo alimentar;

³⁴ «Temos que aprender a consumir menos água», disponível em <https://www.publico.pt/2018/08/24/sociedade/noticia/a-nossa-relacao-com-a-agua-vai-mudar-muito-1841846>.

Em primeira instância é necessário reforçar os recursos das organizações locais já existentes no campo alimentar, a fim de proceder a um acompanhamento e identificação dos agregados familiares com necessidades alimentares.

Assim, parece claro afirmar a pertinência da governança da segurança alimentar e nutricional a nível local. Deste modo, sugere-se a criação e o incremento dos programas de apoio alimentar por parte de associações locais já existentes, pois estas têm um conhecimento mais abrangente do público-alvo e conseguem desenvolver ações adequadas às necessidades populacionais.

Um das medidas a adotar pelas referidas organizações poderia passar pela entrega direta às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional de cabazes alimentares com alimentos suficientes que garantam uma alimentação saudável e adequada, nomeadamente, azeite, pão, leite, pelo menos um legume, uma fruta e uma hortícola, uma proteína, um hidrato de carbono água potável, um cereal integral, uma leguminosa.

- Produção alimentar

Sugere-se o incremento de políticas de promoção e fortalecimento da agricultura tradicional, como, por exemplo, programas de aquisição governamental de alimentos provenientes de agricultura orgânica familiar para o abastecimento e/ou formação de *stocks*.

Recomenda-se, igualmente, a implementação e incremento das iniciativas já existentes relativamente a hortas escolares, potenciando não só educação alimentar e a implementação de hábitos alimentares saudáveis, como a promoção da atividade física como complemento a uma alimentação saudável, como também proporcionará a interação social entre alunos e fomentará a conexão e o gosto pela natureza e por passar tempo ao ar livre.

- À semelhança do que se sucede com as advertências gerais e mensagens informativas nos produtos do tabaco para fumar, conforme art. 11.º-A, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto, que aprovou as normas para a proteção dos cidadãos da exposição involuntária ao fumo do tabaco e medidas de redução da procura relacionadas com a dependência e a cessação do seu consumo, sugere-se que os produtos alimentares que excedam os valores previstos na tabela do perfil

nutricional para a identificação dos géneros alimentícios com elevado valor energético, teor de sal, açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos trans (Despacho n.º 7450-A/2019, de 21 de agosto), sejam acompanhados de comunicações comerciais que alertem para a prevalência elevada de um ou mais destes produtos.

- Literacia e educação alimentar

A escassa educação alimentar da população portuguesa potencia que esta não desempenhe uma voz ativa na discussão de políticas alimentares e nutricionais, pois só um indivíduo dotado de literacia alimentar é capaz de aplicar tal conhecimento permitindo-lhe escolher alimentos saudáveis e nutritivos e resistir a anúncios e promoções apelativas a produtos processados e industrializados³⁵.

Nesta senda, Grilo (2017) afirma que

mais do que informar sobre os produtos saudáveis, mais do que informar sobre a dieta ideal recomendada, é necessário assegurar que conhecimentos básicos sobre nutrição – sobre os efeitos no corpo da ingestão de determinados produtos, sobre as causas da obesidade, sobre o significado das alegações nutricionais contidas nos produtos alimentares, sobre as consequências de um estilo de vida não saudável, etc. – são apreendidos (Grilo, 2017, p. 64).

No contexto da “nutrição e da obesidade, a baixa literacia/numeracia em saúde esteve associada a um pior conhecimento sobre amamentação, dificuldade de compreensão dos rótulos dos alimentos e tamanho das porções e maior índice de massa corporal (IMC) em adultos” (Marks, 2015, p. 192). Desta forma,

melhorar a literacia em saúde deve ser considerada uma parte fundamental das estratégias para ajudar a prevenir excesso de peso e obesidade em adolescentes, bem como abordar as doenças crónicas em adultos, para mitigar as implicações para a saúde pública da epidemia de obesidade (WHO, 2022a, p. 112).

³⁵ Veja-se Comissão Europeia (2007), Livro Branco da Comissão Europeia sobre uma estratégia para a Europa em matéria de problemas de saúde ligados à nutrição, ao excesso de peso e à obesidade, p. 3.

Em Portugal a ReAlimentar – Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

constitui um espaço de diálogo, debate, de articulação de esforços, recursos e ações para a intervenção nos processos de formulação e tomada de decisão sobre políticas públicas nacionais e internacionais relacionadas com a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação³⁶ (ReAlimentar, s.d.).

De salientar que o Despacho n.º 3618-A/2016, de 10 de março, veio determinar a criação do Programa Nacional de Educação para a Saúde, Literacia e Autocuidados, contudo neste nada consta sobre literacia alimentar.

A Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento de Estado para 2020, previa no art. 244.º a contratação de 15 nutricionistas para operacionalizarem estratégias com vista à melhoria da alimentação nos estabelecimentos de ensino, valor esse que parece insuficiente.

Para o efeito, sugere-se o reforço dos nutricionistas nos estabelecimentos de ensino, na medida de, pelo menos, um por agrupamento de escolas e indica-se a incorporação de uma disciplina de literacia alimentar e nutricional nos programas curriculares de todas as escolas públicas, concretamente através de uma aula semanal lecionada por um nutricionista desde o ensino pré-escolar até ao ensino secundário, onde poderão ser abordados temas como: interpretar rótulos nutricionais, identificar situações de marketing alimentar e publicidade enganosa, conhecer a sazonalidade dos alimentos e aprender a fazer escolhas adequadas com as necessidades alimentares de cada faixa etária.

A literacia alimentar funcionaria como elemento-chave na resolução da problemática da alimentação inadequada e assentaria no princípio da precaução.

- Alimentação escolar saudável, adequada e nutritiva gratuita ou a baixo custo

As refeições escolares gratuitas representam uma alavanca estratégica de implementação do DHANA, garantindo que todas as crianças têm acesso a uma alimentação saudável e nutritiva.

³⁶ «Quem somos?», disponível em <https://www.realimentar.org/sobre.html>.

De igual modo, as “refeições escolares gratuitas (ou subsidiadas) aliviam os orçamentos das famílias, independentemente da situação económica. Contribuem para mitigar desigualdades sociais na escola, promover a inclusão social e práticas alimentares saudáveis e sustentáveis” (Truninger & Ramos, 2019, p. 7).

Da mesma forma que as escolas oferecem como atividades extracurriculares clubes como o clube de artes dramáticas, o clube de fotografia, o clube de desporto, sugere-se a criação de um clube de pequeno-almoço, onde todas as crianças e adolescentes que assim o entendam, especialmente, aqueles inseridos num contexto socioeconómico mais frágil, possam tomar um pequeno-almoço rico e equilibrado, potenciando e favorecendo, igualmente, o seu rendimento escolar.

A acrescentar, a aquisição dos alimentos, com vista à confeção das refeições, pode, igualmente, apoiar a transição para sistemas alimentares mais sustentáveis, na medida em que os mesmos podem, sempre que possível, ser adquiridos a produtores agrícolas locais. Ou seja, as escolas ou os agrupamentos de escolas podem estabelecer acordos com produtores agrícolas locais, com vista à aquisição da totalidade ou da grande maioria dos alimentos necessários para a confeção das refeições, proporcionando, para além do exposto, uma medida de justiça social e de estabilidade financeira para os produtores agrícolas locais.

- Desenvolver em cooperação com as plataformas digitais de entrega de comida diretrizes por forma a obrigar a inclusão da informação nutricional dos produtos alimentares que estão a ser vendidos, bem como informação quanto às proporções de cada refeição;

As apps de entrega de refeições prontas a comer revolucionaram a prontidão de acesso à comida e impactaram negativamente as escolhas alimentares da população, uma vez que, muitas das opções alimentares disponíveis nessas aplicações e/ou sites são ricas em sal, açúcar e gorduras saturadas. Acresce que, “os aplicativos digitais de entrega de refeições muitas vezes não exibem rótulos nutricionais dos alimentos vendidos nas suas plataformas, o tamanho das porções ou o número de pessoas que a comida pode servir” (WHO, 2021, p. 13).

- Promover a intersectoralidade entre os setores governamentais, setor privado e sociedade civil;

Sugere-se a realização de um trabalho de campo por parte das juntas de freguesia, por forma a identificar as carências alimentares da população local, a prevalência da insegurança alimentar sentida por parte destas e demais fatores necessários à estruturação de um programa de apoio alimentar adequada a determinada população. Posteriormente, a informação recolhida podia ser encaminhada para as câmaras municipais correspondentes, para que estas pudessem apoiar e auxiliar na implementação de tais programas.

Em suma, sugere-se uma adoção *bottom-up* que vise a coordenação intersectorial entre as organizações/entidades mais próximas das necessidades alimentares populacionais e que gradualmente suba até ao poder máximo.

No que toca aos poderes estatais é necessário promover a intersectorialidade entre os Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Saúde; Educação; Ambiente; Economia; e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

- Promoção de sistemas alimentares alternativos

Campos (2019) assinala que “a pressão pelo lucro transformou a alimentação num negócio altamente rentável (...) que quando em excesso representa riqueza e não desperdício” (p. 102). Em alternativa, assiste-se ao surgimento do consumidor informado e consciente ecologicamente, preocupado com o impacto ambiental dos produtos e/ou serviços que adquire e que procura um comércio justo.

No que toca à alimentação, este consumidor privilegia alimentos saudáveis, biológicos, opta preferencialmente, por produtos sazonais e que valorizem as características e origem do alimento. Assiste-se, assim, a uma alteração no paradigma alimentar convencional, permitindo a emergência de sistemas alimentares alternativos e a proliferação de certificações biológicas, *cruelty free*, orgânicas, vegan, sem glúten e sem lactose, de denominação de origem protegida e indicação geográfica protegida, são a prova dessa alteração.

Campos (2019) defende a complementaridade entre o modelo alimentar convencional e o modelo alimentar alternativo e expõe como exemplo

um município opta que pela dependência exclusiva de alimentos produzidos localmente. Para além da possibilidade dos pequenos produtores não conseguirem garantir toda a quantidade de alimentos necessária, pode dar-se o caso de um

fenómeno climático extremo atingir as terras agrícolas, o que devasta as produções e inviabiliza o abastecimento alimentar. (...) Conclui-se que a complementaridade dos modelos e transição gradual para um modelo mais sustentável, inclusivo e adaptado às especificidades locais (...) são necessárias (p. 104).

Também aqui se denota a importância da intersectoralidade entre os grupos da sociedade civil defensores da alimentação saudável e nutritiva assente nos valores da ecologia e dos direitos dos animais e os organismos estatais locais, por forma a mobilizar e influenciar a população a adotar hábitos alimentares e estilos de vida mais saudáveis, ecológicos e sustentáveis.

8. Conclusão

Foi possível aferir sobre onexo causal entre a alimentação inadequada e o estado de saúde da população, nomeadamente, através do surgimento de determinadas doenças crónicas não transmissíveis. De igual modo, a tomada de consciência por parte da população de que a adoção de uma alimentação e estilo de vida saudáveis estão na base da saúde e bem-estar desta permitirá, não só um maior número de anos de vida ativa, como também menos gastos públicos com o setor da saúde.

Através da análise dos instrumentos normativos nacionais e internacionais em matéria de segurança alimentar, foi possível concluir que Portugal não dispõe de uma definição de «segurança alimentar e nutricional». Contudo, tendo em conta que participou na Cimeira Mundial da Alimentação em 1996, entende-se que terá adotado a definição nela prevista. No entanto, é possível concluir sobre a pertinência que existe em incorporar a definição de «segurança alimentar e nutricional» em legislação ordinária.

Apesar dos dados retirados dos estudos analisados terem sido obtidos em períodos distintos e através de métodos, amostragens e metodologias diferentes e com propósitos diferenciados, foi possível concluir que o padrão de alimentação seguido pela população portuguesa reflete um estado de insegurança alimentar, essencialmente, ligeira e moderada que afeta não só a dimensão física do indivíduo, como também a sua saúde mental. Deste modo, a quantidade insuficiente de estudos não fomenta a discussão informada sobre a insegurança alimentar da população portuguesa, pelo que a monitorização da prevalência de insegurança alimentar no país deve ser tratada enquanto prioridade de saúde pública, para que se possa reverter a tendência registada nos estudos analisados. Para o efeito, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional deve promover a realização de estudos recorrentes assentes em metodologias idênticas que permitam aferir o grau de insegurança alimentar e compará-la com os estudos anteriores, por forma a confirmar a prevalência e/ou evolução da mesma face aos estudos anteriores.

Entende-se que o alcance da segurança alimentar só será possível através da sinergia entre os Ministérios da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; Saúde; Economia; Ambiente, bem como, da manutenção do emprego e da mitigação da precaridade laboral, por forma a reduzir as desigualdades sociais dos grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar.

Dado que a falta de acesso a alimentos como frutas, legumes e hortícolas e produtos frescos e o elevado consumo de alimentos enlatados e processados constituem um dos principais problemas de saúde característicos em agregados familiares em situação de carência socioeconómica e insegurança alimentar e nutricional, é premente a implementação de programas de apoio alimentar que assegurem a dignidade da pessoa humana, através da promoção do direito fundamental à alimentação e nutrição adequada.

Para além dos programas de apoio alimentar promovidos pelo Estado Português e considerando o contexto socioeconómico vigente em Portugal, tem-se multiplicado, nos últimos anos, o número de iniciativas locais desenvolvidas por autarquias, organizações da sociedade civil e movimentos cívicos de voluntariado, o que demonstra a vontade de todos os envolvidos em mitigar o flagelo da fome e da insegurança alimentar e nutricional.

Foi, portanto, possível concluir que o Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequada é indivisível do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como da promoção da justiça social e do princípio da não discriminação, sendo que o seu cumprimento requer a adoção de políticas nacionais e internacionais que estejam orientadas para a erradicação da pobreza e para a realização dos direitos humanos.

De entre as medidas enunciadas no título 6, relativamente à fixação do teor máximo de açúcar, sal e ácidos gordos trans, cumpre-se proceder às seguintes conclusões: 1) parece possível afirmar a necessidade de a ASAE – entidade competente conforme o art. 6.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2009 – reforçar a fiscalização do cumprimento dos valores recomendados quanto ao teor de sal; 2) é premente a formulação de uma legislação que preveja o limite máximo do teor de açúcar, tal como sucedeu com o limite máximo do teor de sal, e a atribuição da competência de fiscalização à ASAE, a fim de garantir que os valores estabelecidos nos protocolos assinados ou aquele que se venha a estabelecer em lei ordinária é efetivamente cumprido; 3) é necessário que Portugal transponha o disposto no Regulamento (UE) 2019/649, por forma a atribuir à ASAE a competência de entidade fiscalizadora.

A preocupação com o *marketing* alimentar assenta no acesso aos meios digitais desde tenra idade, em muitos casos, sem controlo parental ou de qualquer adulto, tornando as crianças e os adolescentes o principal alvo deste. Por forma a mitigar esta prática, a Lei n.º 30/2019 veio introduzir restrições à publicidade dirigida a menores de 16 anos de géneros alimentícios e bebidas que contenham elevado valor energético, teor de sal,

açúcar, ácidos gordos saturados e ácidos gordos transformados e procedendo à 14.^a alteração ao Código da Publicidade. Contudo, através dos estudos analisados no título 6 é possível concluir que apesar do impacto positivo e necessário que a referida Lei detém, a mesma ainda se mostra insuficiente para garantir que as crianças e os adolescentes assistam livremente a conteúdo livre de *marketing* a alimentos nutricionalmente desadequados.

Por sua vez, em matéria de rotulagem conclui-se que a informação clara e transparente, permite aos consumidores fazer escolhas mais saudáveis. Contudo, a multiplicidade de sistemas pode representar um entrave ao sucesso dessas escolhas.

No que diz respeito à consagração do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada e tomando a DUDH e o PIDESC como suporte bastante para esta fundamentação, dado que Portugal adotou e ratificou ambos os instrumentos internacionais, ao fazê-lo comprometeu-se a cumpri-los em leis e políticas públicas e a proteger os direitos neles elencados. O direito à alimentação é entendido como um direito a uma prestação, que exige sérios esforços e compromissos do Estado. Ora, estando este direito plasmado em ambos os diplomas, o Estado português vê-se obrigado a protegê-lo, fazê-lo cumprir e a consagrá-lo formalmente na nossa Lei Fundamental.

Ademais, relativamente ao direito à alimentação retiraram-se as seguintes conclusões: este representa uma fonte vital para a manutenção da vida humana e tutela o direito dos indivíduos de se alimentarem com dignidade, quer seja produzindo os seus próprios alimentos, quer seja adquirindo-os. A realização progressiva do DHANA deve, por isso, envolver políticas sociais e institucionais assentes no princípio da dignidade da pessoa humana, no princípio da não discriminação e permitir a participação dos cidadãos, de organismos da sociedade civil, bem como dos setores públicos e privados.

Em suma, a consagração do Direito Humano a uma Alimentação e Nutrição Adequadas deve ser abordada de forma holística, dado que, os conceitos de alimentação e nutrição são complexos, multissetoriais e estão em constante evolução, numa sociedade, também ela em constante evolução.

9. Bibliografia

Albuquerque, de C. (2018, agosto 24). *Temos que aprender a consumir menos água*. Público. <https://www.publico.pt/2018/08/24/sociedade/noticia/a-nossa-relacao-com-a-agua-vai-mudar-muito-1841846>

Almeida, S. (2014). A Publicidade Infanto-Juvenil e o Assédio pela Internet. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, IV(14), 149-175. https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/75207/publicidade_infanto_juvenil_almeida.pdf

Barcellos, A. P. de. (2005). Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas. *Revista de Direito Administrativo*, 240, 83-105. <https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43620>

Bezerra, I. C., & Isaguirre, K. R. (2014). Direito humano à alimentação adequada (DHAA): a discussão da “geografia da fome” à sua proteção jurídica no Brasil. *Pensar*, 19(3), 675-692. <https://ojs.unifor.br/rpen/article/download/2715/pdf/11168>

Botelho, A., Pinto, H. A., Almeida, C., & Pereira, J. (2016). Os Programas de Apoio Alimentar Em Portugal: Caraterização e Desafios para o Futuro. In Mais leitura (Ed.), *A redução das assimetrias sociais no acesso à alimentação e à saúde: Políticas e prática* (pp. 71-84). Mais leitura. https://sigarra.up.pt/faup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=178044&pi_pub_r1_id=

Botelho, C. S. (2016). 40 anos de direitos sociais: uma reflexão sobre o papel dos direitos fundamentais sociais no século XXI. *Julgar*, (29), 197-216. <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2016/05/JULGAR-36-10-CB.pdf>

Campos, A. (2010, agosto 12). *Portugal entre os primeiros a ter uma lei que limita sal no pão*. Público. <https://www.publico.pt/2010/08/12/jornal/portugal-entre--os-primeiros--a-ter-uma-lei-que--limita-sal-no-pao-20006424>

Campos, B. C. C. M. (2019). *A governança da segurança alimentar e nutricional em Portugal – uma visão sobre a entrada na Comunidade Económica Europeia e alternativas para o futuro* [Dissertação de mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e

Humanas – Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Universidade Nova.
<http://hdl.handle.net/10362/75922>

Canotilho, J. J. G. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª ed).
Coimbra: Almedina

Carvalho, O. (2013). O direito fundamental à alimentação e sua proteção jurídico–
internacional. In M. J. Estorninho (Ed.), *Estudos de direito da alimentação* (pp. 47-79).
Instituto de ciências jurídico-políticas.
https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_diralimentar_out2013.pdf

Comissão Europeia. (1997, abril 30). *Livro Verde sobre a legislação alimentar europeia*.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_97_370

Comissão Europeia. (2000). *Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0719&from=EN>

Comissão Europeia. (2007). *Livro Branco uma estratégia para a Europa em matéria de
problemas de saúde ligados à nutrição, ao excesso de peso e à obesidade*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52007DC0279>

Comissão Europeia. (2019, dezembro). *O que é o Pacto Ecológico Europeu?*.
https://commission.europa.eu/publications/factsheets-european-green-deal_pt

Comissão Europeia. (2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao
Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Estratégia
do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0381>

Comissão Europeia. (2023, outubro). *A Política Agrícola Comum – Instrumentos e
Reformas*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.2.3.pdf

Comissão Europeia. (2024, maio 05). *Panorâmica da política agrícola comum*.
https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview_pt

Departamento de Desenvolvimento Social e Programas - Unidade de Apoio a Programas.
(2013). *Manual de Elaboração de Listas de Beneficiários do PCAAC*. https://www.seg-social.pt/documents/10152/297670/Manual_listas_beneficiarios_PCAAC_janeiro_2013/d9a2ee7e-b981-4223-b0e1-7f206fff138c/d9a2ee7e-b981-4223-b0e1-7f206fff138c

Diário da República. (s.d.). *Princípio da precaução*.
<https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/principio-precaucao>

Dias, J., Rocha, S., & Neves, N. (2022). *Enquadramento Jurídico e Institucional para o Direito à Alimentação e Nutrição*. FIAN Portugal.
https://fian.org/files/is/htdocs/wp11102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_1_Portuguese%20Translation.pdf

Direção Geral do Consumidor. (2014). *Recomendação aos agentes económicos relativa à utilização de alegações de saúde na publicidade*. <https://www.dgs.pt/em-destaque/mensagens-publicitarias-que-utilizam-alegacoes-de-saude-pdf.aspx>

Direção Geral dos Estabelecimentos Escolares. (2022). *Refeições Vegetarianas Servidas*
Direção-Geral da Saúde. (2020). *React-Covid inquérito sobre alimentação e atividade física em contexto de contenção social*. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2020/06/React_covid_inqueritosobrealimentacaoeatividadefisicaemcontextocontecaosocial.pdf

Direção-Geral da Saúde. (2022). *Plano Nacional de Saúde 2021-2030. Saúde Sustentável: de tod@s para tod@s*. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2022/10/PNPAS2022_2030_VF.pdf

ECO & LUSA. (2024, maio 20). *Imposto fez cair 36% venda de bebidas com muito açúcar nos últimos sete anos*. ECO. <https://eco.sapo.pt/2024/05/20/imposto-fez-cair-36-venda-de-bebidas-com-muito-acucar-nos-ultimos-sete-anos/>

European Commission. (s.d.). *Food law general principles*.
https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/general-food-law/food-law-general-principles_en

Fang, Z., Rossato, S. L., Hang, D., Khandpur, N., Wang, K., Lo, C., Willett, W. C., Giovannucci, E. L., Song, M. (2024). Association of ultra-processed food consumption with all cause and cause specific mortality: population based cohort study. *The BMJ*, (385), 1-11. <https://doi.org/10.1136/bmj-2023-078476>

FAO. (2003). Trade reforms and food security: Conceptualizing the linkages. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/310467a7-bc1d-416c-81c6-53b037ddb853/content>

FAO. (2006). *The right to food guidelines: information papers and case studies*. <https://www.fao.org/3/a0511e/a0511e.pdf>

FAO. (2009). *Guide on legislating for the right to food*. <https://www.fao.org/3/i0815e/i0815e.pdf>

FAO. (2019, fevereiro 12). *Empenho internacional para melhorar a segurança alimentar*. <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1180378/>

FAO., IFAD., UNICEF., WFP., & WHO. (2023). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. <https://doi.org/10.4060/cc3017en>

Figueira, M., Bica, M., Vicente, B., Gaspar, M., & Gregório, M. J. (2023). *Exposição das crianças portuguesas ao marketing digital de alimentos e bebidas: estudo piloto da ferramenta CLICK da OMS Europa*. Direção-Geral da Saúde. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2023/05/DGS_PNPAS_MarketingDigital-2.pdf

Figueira, M., Cruz, A. R., Castela, I., Bica, M., & Gregório, M. J. (2024). *Exposição de mulheres grávidas e mães portuguesas ao marketing digital de substitutos de leite materno e produtos para alimentação complementar: estudo piloto da ferramenta CLICK da OMS Europa*. Direção-Geral da Saúde. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2024/05/DGS_PNPAS_MKT_Digital24_Relatorio.pdf

Food and Agriculture Organization, & World Health Organization. (1985). *Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods*. https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf

Gabinete de Estratégia e Planeamento. (2016). *Programa de Emergência Alimentar: Relatório do Grupo de Trabalho*. https://rotass.cnis.pt/wp-content/uploads/2017/11/Cantinas-Sociais_Relat%C3%B3rio.pdf

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. (2017). *Estratégia Nacional de Implementação do Regime Escolar em Portugal (Anos Letivos: 2017/2018 a 2022/2023)*. República Portuguesa.

https://www.gpp.pt/images/Programas_e_Apoios/Apoios_de_Mercado/Regimes_Escolar/Estrat%C3%A9gia_Nacional_REscolaresPT_retificado_logos.pdf

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. (2024). *Estratégia Nacional de Implementação do Regime Escolar em Portugal (Anos Letivos: 2023/2024 a 2028/2029)*. República Portuguesa.

https://www.gpp.pt/images/Producao_e_Mercados/ApoiosMercado/RegEscolar/EstrategiaNacionalRegimeEscolar2023_2029_rev1_12032024.pdf

General Assembly of United Nations. (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*.

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

Graça, P. & Gregório, M. J. (2012). Evolução da política alimentar e de nutrição em Portugal e suas relações com o contexto internacional. *Revista Sociedade Portuguesa de Ciências da Nutrição e Alimentação*, 18(3), 79-96. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/70247/2/47843.pdf>

Graça, P. & Gregório, M. J. (2013). A Construção do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável – Aspectos Conceptuais, Linhas Estratégicas e Desafios Iniciais. *Revista Nutricias*, 18, 6-9.

https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/activeapp2020/wp-content/uploads/2015/04/A-Construcao-do-Programa-Nacional-para-a-Promocao-da-Alimentacao-Saudavel-Aspectos-Conceptuais-Linhas-Estrategicas-e-Desafios-Iniciais.-Revista-Nutricias-18_6-9.pdf

Graça, P. & Torres, D. (2016). Contributos para uma estratégia de promoção da alimentação saudável e sustentável em Portugal. In B. Dimas, E. Diniz, & M. Granchinho (Eds.), *Cadernos de Análise e Prospetiva* (pp. 33-40). Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2016/05/Cultivar_3_digital.pdf

Graça, P. (2018, junho 01). *A publicidade da “comida lixo” destinada a crianças*. VISÃO. <https://visao.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2018-06-01-A-publicidade-da-comida-lixo-destinada-a-criancas/>

Graça, P. (2019, março 20). *Pessoas saudáveis fazem mal ao capitalismo*. VISÃO. <https://visao.pt/opiniao/bolsa-de-especialistas/2019-03-20-Pessoas-saudaveis-fazem-mal-ao-capitalismo/>

Gregório, M. J., & Graça, P. (2016). (In)segurança Alimentar: Enquadramento, Políticas e Boas Práticas. In Mais leitura (Ed.), *A redução das assimetrias sociais no acesso à alimentação e à saúde: Políticas e prática* (pp. 55-70). Mais leitura. https://sigarra.up.pt/faup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=178044&pi_pub_r1_id=

Gregório, M. J., & Graça, P. (2019a). *Cabaz de alimentos Programa Operacional de Apoio às Pessoas mais Carenciadas*. Direção-Geral da Saúde. <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/activeapp2020/wp-content/uploads/2020/08/Cabazes-de-alimentos-Programa-Operacional-de-Apoio-a%CC%80s-Pessoas-Mais-Carenciadas-.pdf>

Gregório, M. J., & Graça, P. (2019b, setembro 16). *Políticas alimentares ou Políticas nutricionais? Será necessário distinguir estes conceitos?*. Pensar Nutrição. <https://pensarnutricao.pt/politicas-alimentares-ou-politicas-nutricionais/?print-posts=pdf>

Gregório, M. J., & Lima, R. (2023). *Estudo de monitorização da implementação do Despacho n.º 8127/2021, que determina a oferta alimentar em meio escolar*. Direção-Geral da Saúde. <https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-Monitorizacao-Oferta-Alimentar-Escolar-1.pdf>

Gregório, M. J., Casimiro, A., Lima, R., & Bico, P. (2024b). *Estudo de avaliação de impacto da Lei n.º 30/2019, de 23 de abril, que introduz restrições à publicidade alimentar dirigida a menores de 16 anos – Relatório do grupo de trabalho criado pelo Despacho n.º 12980/2023, de 19 de dezembro*. Direção-Geral da Saúde, Direção-Geral do Consumidor, Direção-Geral da Educação, & Direção-Geral de Alimentação e Veterinária. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2024/07/Estudo-de-Avaliacao-da-Lei-30-2019_Publicidade-e-marketing-alimentar_VF.pdf

Gregório, M. J., Figueira, M., Castela, I., Lopes, D., Carriço, J., & Gonçalves, M. (2024a). *Programa nacional para a promoção da alimentação saudável 2023*. Direção-Geral da Saúde. <https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2024/05/Relatorio-PNPAS-2023.pdf>

Gregório, M. J., Graça, P., Costa, A., & Nogueira, P. J. (2014). Time and regional perspectives of food insecurity during the economic crisis in Portugal, 2011-2013. *Saúde e Sociedade*, 23(4), 1127-1141. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000400001>

Gregório, M. J., Graça, P., Santos, A. C., Gomes, S., Portugal, A. C., & Nogueira, P. J. (2017a). *Relatório INFOFAMÍLIA 2011-2014 - Quatro anos de monitorização da Segurança Alimentar e outras questões de saúde relacionadas com condições socioeconómicas, em agregados familiares portugueses utentes dos cuidados de saúde primários do Serviço Nacional de Saúde*. Direção Geral da Saúde. <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/activeapp2020/wp-content/uploads/2020/01/Relato%CC%81rio-INFOFAMI%CC%81LIA-2011-2014.pdf>

Gregório, M. J., Salvador, C., Bica, M., Horgan, R., & Arriaga, M. de T. (2021). *The Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI): Evidence Document para Portugal*. Direção-Geral da Saúde. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2022/01/FOOD-EPI-Portugal_27Abril_Final.pdf

Gregório, M. J., Sousa, S. M. de, & Teixeira, D. (2020). *Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável 2020*. Direção-Geral da Saúde. <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/activeapp2020/wp-content/uploads/2020/11/Relato%CC%81rio-PNPAS-2020.pdf>

Gregório, M. J., Tavares, C., Cruz, D., & Graça, P. (2017b). *Programa de Distribuição de Alimentos: Considerações para a Adequação Nutricional da Oferta Alimentar*. Direção Geral da Saúde. <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/activeapp2020/wp-content/uploads/2019/12/Programa-de-distribuicao-de-alimentos.pdf>

Grilo, D. (2017). A alimentação adequada como "paliativo" para a saúde. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 58(1), 35-73

Instituto da Segurança Social, IP. (2012). *Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciados (P.C.A.A.C.). Relatório Global Execução de 2012*. https://www.seg-social.pt/documents/10152/297670/pcaac_rel_execucao_2012/d31c078e-57fc-4610-85ef-943f39f958e9/d31c078e-57fc-4610-85ef-943f39f958e9

Instituto Nacional de Estatística. (2023, novembro 27). *A taxa de risco de pobreza aumentou para 17,0% em 2022*.

https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=638979246&att_display=n&att_download=y

Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Inquérito às Despesas das Famílias - 2022/2023* (edição digital). Instituto Nacional de Estatística, I. P. https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=673105441&att_display=n&att_download=y

Lane, M. M., Gamage, E., Du, S., Ashtree, D. N., McGuinness, A. J., Gauci, S., Baker, P., Rebholz, C. M., Srour, B., Touvier, M., Jacka, F. N., O'Neil, A., Segasby, T., & Marx, W. (2024). Ultra-processed food exposure and adverse health outcomes: umbrella review of epidemiological meta-analyses. *The BMJ*, (384), 1-16. <https://dx.doi.org/10.1136/bmj-2023-077310>

Leitão, L. M. T. de M. (2011). As práticas comerciais desleais nas relações de consumo. *Revista da Ordem dos Advogados*, (2), 423-445. <https://portal.oa.pt/upl/%7B29c2d451-b398-486b-9842-a5cad254e869%7D.pdf>

Lima, J. P. M., Rosa, B. S., & Silvestre, M. (2022). Apoio alimentar e o direito humano à alimentação adequada: questões éticas. *Acta Portuguesa de Nutrição*, (29), 70-75. <http://dx.doi.org/10.21011/apn.2022.2912>

Lobstein, T., Jackson-Leach, R., Powis, J., Brinsden, H., & Gray, M. (2023). *World Obesity Atlas 2023*. World Obesity Federation. https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/wof-files/World_Obesity_Atlas_2023_Report.pdf

Lopes, C., Torres, D., Oliveira, A., Severo, M., Alarcão, V., Guiomar, S., Mota, J., Teixeira, P., Rodrigues, S., Lobato, L., Magalhães, V., Correia, D., Carvalho, C., Pizarro, A., Marques, A., Vilela, S., Oliveira, L., Nicola, P., Soares, S., & Ramos, E. (2017). *Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física, IAN-AF 2015-2016: Relatório de resultados*. Universidade do Porto. https://www.ian-af.up.pt/sites/default/files/IAN-AF%20Relat%C3%B3rio%20Resultados_0.pdf

Lopes, M. C. (2017). *Da fundamentalidade do direito à alimentação*. In J. E. de C. Pacheco (Ed.), *Direito à Alimentação e Segurança Alimentar* (pp. 273-312). Editora Juruá

Lusa. (2021, fevereiro 21). *Protocolo para redução de sal no pão significará consumo até menos meio grama diário*. Público.

<https://www.publico.pt/2021/02/21/sociedade/noticia/protocolo-reducao-sal-pao-significara-consumo-ate-menos-meio-grama-diario-1951581>

Malik, V. S., & Hu F. B. (2015). Fructose and Cardiometabolic Health What the Evidence From Sugar-Sweetened Beverages Tells Us. *Journal of the american college of cardiology*, 66(14), 1615-1624. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jacc.2015.08.025>

Marks, R. (2015). Childhood obesity and parental health literacy. *MedCrave*, 3(3), 191-195. <https://doi.org/10.15406/aowmc.2015.03.00055>

Martins, A. M. G. (2006). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Coimbra: Almedina

Ministério da Solidariedade e Segurança Social, & Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade. (2012). *Protocolo de Cooperação de 2011-2012, celebrado entre o Ministério da Solidariedade e Segurança Social & Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade*. https://www.seg-social.pt/documents/10152/453857/Protocolo_confedera%C3%A7ao.pdf/dc57123a-76a7-43f3-8c3b-9016522cc094/dc57123a-76a7-43f3-8c3b-9016522cc094

Miranda, J. (2000). *Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais* (3ª ed.). Coimbra: Almedina

nos Estabelecimentos de Educação e Ensino Públicos. https://www.dgeste.mec.pt/wp-content/uploads/2023/10/Relatorio2021_2022_RefVegetarianas.pdf

Nunes, D. H., & Lehfeld, L. de S. (2018). A segurança alimentar nas relações de consumo: políticas públicas para a concretização do direito humano e fundamental à alimentação adequada. In Lema d' Origem (Ed.), *II Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social – Direitos Sociais e Exclusão* (pp. 93-102). Lema d' Origem

Padrão, P., Lopes, A., Lima, R. M., Graça, P., & Pereira, F. (2014). *Hidratação adequada em meio escolar*. Direção-Geral da Saúde & Direção-Geral da Educação. https://nutrimento.pt/activeapp/wp-content/uploads/2015/03/documento_hidrata%C3%A7%C3%A3o-em-meio-escolar_digital.pdf

Pinto, J. N. da S. (2008). *A construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola* [Dissertação de mestrado, Instituto de Ciências Humanas e Sociais].

International Household Survey Network.
<https://livros01.livrosgratis.com.br/cp108489.pdf>

Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável da Direção-Geral da Saúde. (2020, janeiro 20). *A nova Roda dos Alimentos – um guia para a escolha alimentar diária!*. <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/roda-dos-alimentos/>

ReAlimentar. (s.d.). *Quem somos?*. <https://www.realimentar.org/sobre.html>

Rebelo, M. de F. (2021). *A alimentação e nutrição adequadas - lei para a vida: O direito à alimentação adequada em Portugal*. ACTUAR – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento. https://actuar-acd.org/wp-content/uploads/2021/10/A-alimentacao-e-nutricao-adequadas-lei-para-a-vida_analise-3.pdf

Rito, A., Mendes, S., Baleia, J., & Gregório, M. J. (2021) *Childhood Obesity Surveillance Initiative COSI Portugal 2019*. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, IP. https://repositorio.insa.pt/bitstream/10400.18/7783/1/COSI_Portugal_2019_out2021.pdf

Rito, A., Mendes, S., Figueira, I., Faria, M. do C., Carvalho, R., Santos, T., Cardoso, S., Feliciano, E., Silvério, R., Sancho, T. S., Dinis, A., & Rascôa, C. L. (2023) *Childhood Obesity Surveillance Initiative: COSI Portugal 2022*. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, IP. <http://hdl.handle.net/10400.18/8630>

Sarmiento, F. (2021). *Retrato do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas em Portugal: prioridades e recomendações para a sua operacionalização*. ACTUAR – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento. https://actuar-acd.org/wp-content/uploads/2021/10/Retrato-do-Dhana-em-Portugal_prioridades-e-recomendacoes_estudo-1.pdf

Sérgio, A., Correia, F., Breda, J., Medina, J. L., Carvalheiro, M., Almeida, M. D. V. de, & Dias, T. (2005). *Programa Nacional de Combate à Obesidade*. Direção-Geral da Saúde. <https://pns.dgs.pt/files/2015/08/Programa-Nacional-de-Combate-%C3%A0-Obesidade.pdf>

Serra, R., Gregório, M. J. & Graça, P. (2011). *Produção compartilhada de conhecimentos nas ciências da nutrição, ciências sociais e saúde*. Oficina do Centro de Estudos Sociais n.º 372. https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/4547_Oficina_do_CES_372.pdf

Simon, G. A. (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. <http://dx.doi.org/10.22004/ag.econ.185957>

Szajkowska, A. (2023). *Regulating Food Law: Risk Analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*. Países Baixos: Brill. https://www.google.pt/books/edition/Regulating_food_law/as37EAAAQBAJ?hl=pt-PT&gbpv=0

Tavares, M. A. R. (2017). Comércio e alimentação: um direito em risco. In J. E. de C. Pacheco (Ed.), *Direito à Alimentação e Segurança Alimentar* (pp. 238-272). Editora Juruá

Trigueiro, H., & Sequeira, R. (2021). *Insegurança Alimentar e o Impacto na Saúde em Portugal: uma revisão narrativa*. ACTUAR – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento. <https://www.dhana.pt/storage/downloads/files/2021/10/inseguranca-alimentar-e-o-impacto-na-saude-em-portugal-analise-1.pdf>

Truninger, M., & Ramos, V. (2019). *Alimentação em tempos difíceis - entre a família e a escola*. Observatório Permanente da Juventude. https://www.ics.ulisboa.pt/flipping/opj2019_2/

United Nations Children's Fund. (2018). *A child rights-based approach to food marketing: a guide for policy makers*. <https://www.unicef.org/media/139591/file/A%20Child%20Rights-Based%20Approach%20to%20Food%20Marketing.pdf>

World Health Organization. (1990). *Global Estimates for Health Situation Assessment and Projections*. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/61558/WHO_HST_92.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

World Health Organization. (2021, June 29). *Future steps to tackle obesity: digital innovations into policy and actions* [Conference report]. Future steps to tackle obesity: digital innovations into policy and actions, Copenhagen. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/351471/WHO-EURO-2022-4764-44527-63040-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

World Health Organization. (2022a). *WHO European regional obesity report 2022*.
[https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/353747/9789289057738-
eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/353747/9789289057738-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

World Health Organization. (2022b). *WHO European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI) Report on the fifth round of data collection, 2018–2020*.
[https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/363950/WHO-EURO-2022-6594-46360-
67071-eng.pdf?sequence=2](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/363950/WHO-EURO-2022-6594-46360-67071-eng.pdf?sequence=2)

World Health Organization. (2024, june 07). *World Food Safety Day*.
<https://www.who.int/southeastasia/news/detail/07-06-2024-world-food-safety-day>