



ENQUADRAMENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

MÓDULO 1
↓



ENQUADRAMENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

por FIAN Portugal – versão 20220506

Esta publicação faz parte de uma série de módulos publicados no âmbito do projeto Europeu Erasmus+ chamado “Responding to Hunger: A toolkit for learning and action”, implementado pela FIAN Internacional, FIAN Bélgica, FIAN Áustria, FIAN Portugal, URGENCI e o Center for Agroecology, Water, and Resilience (CAWR) da Universidade de Coventry.

O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um aval do seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista dos autores, e a Comissão não pode ser considerada responsável por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.

AUTOR

Joana Dias, Sara Rocha, Nelía Neves (FIAN Portugal)

EDIÇÃO DE TEXTO

Anna Tellez

LAYOUT E PROJETO

Ewelina Ulita

AGOSTO 2022



Atribuição-NãoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)



FIAN
INTERNACIONAL
PORTUGAL



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



INTRODUÇÃO



O direito humano à alimentação e nutrição adequada é um pilar fundamental do direito à vida e, ao mesmo tempo, um dos direitos humanos mais frequentemente violados no mundo¹. Da perspectiva dos direitos humanos, o direito à alimentação e nutrição trata da disponibilidade e adequação dos alimentos, além do acesso físico, económico, social e estável a alimentos no que diz respeito à dignidade humana. O direito à alimentação destaca ainda a importância da prestação de contas institucional e jurídica, para proteger os cidadãos contra violações e garantir a segurança² alimentar e nutricional. Portanto, este direito não envolve apenas questões de segurança alimentar, como também compreende as desigualdades sofridas pelas pessoas e os sistemas de produção de alimentos.

Quando a **Declaração universal dos direitos humanos** (DUDH) foi adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, tornou-se o primeiro instrumento internacional a reconhecer, por um mecanismo de quase-direito, o direito à alimentação. No entanto, a DUDH foi-se transformando gradualmente em tratados formais com força de lei, acabando por incluir e expandir o direito à alimentação³ e nutrição. O **Pacto internacional sobre direitos económicos, sociais e culturais** (PIDESC) foi adotado em dezembro de 1966⁴ e tornou-se uma ferramenta e ponto de referência internacional, já que lida com o direito à alimentação e nutrição de maneira mais ampla⁵.

Assim sendo, os Estados devem garantir o respeito, proteção, cumprimento, promoção e provisão do direito à alimentação e nutrição com base num enquadramento legal específico e políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional.

Este módulo discorre sobre o enquadramento jurídico e institucional do direito à alimentação e nutrição na Europa. A primeira parte abrange o que a implementação do direito significa do ponto de vista conceitual. A segunda secção inclui exemplos de abordagens e processos usados em diversos países e destaca os obstáculos e desafios mais significativos ao exercício do direito à alimentação e nutrição na Europa. A parte final discute iniciativas da sociedade civil que monitorizam o direito à alimentação e nutrição como oportunidades de ativismo e oferece um guia passo a passo para uma abordagem baseada em direitos à mobilização coletiva, monitoração e debate público.

1 FIAN Internacional, 2018.

2 Estabelecido como um conceito multidimensional na Cimeira Mundial da Alimentação em 1996, em Roma, a segurança alimentar e nutricional "existe quando as pessoas têm, a qualquer momento, acesso físico, social e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã". (FAO, 2006).

3 Um conjunto de regras que serve para guiar iniciativas mas não é vinculativa, já que não inclui sanções às ações administrativas que não se coadunem com elas.

4 O Pacto foi assinado e ratificado por 160 países, o que significa que é formal e legalmente vinculativo.

5 Artigo 11, Pacto internacional sobre direitos económicos, sociais e culturais. Organização das Nações Unidas, 1966.

A obrigação do Estado de respeitar, proteger e cumprir o direito humano à alimentação

A adoção da Carta das Nações Unidas em 1945 e especialmente a da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948 conferiu às pessoas direitos que podem ser exigidos do Estado. Representaram fundamentos para o surgimento de direitos humanos como área do direito internacional, enfatizando a proteção dos direitos e liberdades do ser humano⁶. Com base nestes tratados basilares, foi adotado um conjunto de instrumentos a níveis internacional e regional nos quais indivíduos (ou grupos de indivíduos) são os detentores de direitos e os Estados, os detentores de deveres (em relação aos primeiros).

A DUDH foi o primeiro instrumento internacional a reconhecer o direito à alimentação como uma componente de um padrão de vida adequado, conforme o seu artigo 25:

Todas as pessoas têm direito a um padrão de vida adequado que assegure a si e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, à habitação, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e têm direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. [ênfase adicionada].

Desde então, alguns aspetos do direito à alimentação têm sido incorporados em diversos instrumentos de direitos humanos, vinculativos ou não. 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. Devido à sua natureza não vinculativa (quase-direito), a DUDH serviu como uma base para o Pacto internacional sobre direitos económicos, sociais e culturais (PIDESC), um tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966⁷. Ratificado e assinado por todos os países europeus, este instrumento mostrou-se crucial para a implementação do direito à alimentação e nutrição adequadas.

⁶ Organização das Nações Unidas, 1948.


⁷ Até junho de 2009, 160 países haviam assinado e ratificado o Pacto, vinculando-se às suas provisões.

Tabela 1 – Instrumentos internacionais que fazem referência ao direito à alimentação e nutrição

INSTRUMENTOS JURÍDICOS VINCULATIVOS	INSTRUMENTOS NÃO VINCULATIVOS
Pacto internacional sobre direitos civis e políticos, 1966	Declaração universal sobre a erradicação da fome e malnutrição, 1974
Pacto internacional sobre direitos económicos, sociais e culturais, 1966	Declaração de Roma sobre o a segurança alimentar mundial, 1996
Carta social europeia e Carta social europeia revista	Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, 2004
Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, 1979	Declaração da ONU sobre os direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais, 2018
Convenção sobre os direitos da criança, 1989	Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos piscatórios e florestais no contexto da segurança alimentar nacional, 2012
Convenção sobre as alterações climáticas (Acordo de Paris)	Agenda 2030 – Objetivos de desenvolvimento sustentável
Convenção sobre o estatuto dos refugiados, 1951	
Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, 2006	
Declaração universal dos direitos humanos, 1945	

Os instrumentos internacionais vinculativos são complementados por vários instrumentos não vinculativos que aprimoram de maneira significativa o entendimento e as interpretações sobre o direito à alimentação e as obrigações correspondentes dos Estados. Vários instrumentos não vinculativos foram elaborados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), pela Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (e a partir de 2006 o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas) e pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR - ACNUHR). Em 1999, o CESCR adotou o Comentário Geral no 12 sobre o direito à alimentação, que declara:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e económico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.



O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado num sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. Os Estados têm a obrigação primordial de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, (...) mesmo em épocas de catástrofes, naturais ou não.

O direito humano à alimentação é mencionado duas vezes no ICESCR: no âmbito do direito fundamental de proteção contra a fome e no do direito à alimentação adequada. O direito de proteção contra a fome, associado ao direito à vida, é considerado um padrão inegociável que deve ser garantido para todas as pessoas, independentemente do grau de desenvolvimento do Estado em questão⁸.

O conceito de adequação tem significado especial para o direito à alimentação, uma vez que esclarece diversos fatores essenciais para que se determine se alimentos ou dietas alimentares que são acessíveis podem ser considerados apropriados de acordo com circunstâncias específicas. A noção de sustentabilidade também está intrinsecamente ligada às noções de alimentação adequada e segurança alimentar, implicando que a alimentação deve ser acessível tanto para a geração presente quanto para as futuras. O significado preciso de “adequação” é determinado, em larga medida, pelas condições sociais, económicas, culturais, climáticas e ecológicas existentes, entre outras. Por outro lado, “sustentabilidade” engloba a noção de disponibilidade e acessibilidade a longo prazo. Em resumo, as componentes do direito à alimentação e à nutrição são: disponibilidade, estabilidade, sustentabilidade e adequação. O conteúdo principal do direito à alimentação e nutrição é (Comentário geral no 12):

- **A disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura;**
- A acessibilidade a tais alimentos de forma sustentável e que não interfira com o gozo de outros direitos humanos.

Este comentário geral contém ainda uma descrição pormenorizada do conteúdo normativo, das obrigações dos Estados e da implementação do direito à alimentação a nível nacional. Apesar de não serem vinculativos, os comentários gerais da CDESCR são diretrizes que contêm interpretações muito avalizadas dos direitos contidos no ICESCR, e, de maneira geral, são seguidos e respeitados pelos Estados signatários. O CDESCR definiu as obrigações que devem ser cumpridas pelos Estados para que o direito à alimentação seja implementado a nível nacional. Tipos diferentes de obrigações requerem a adoção de medidas concretas (administrativas, legislativas, económicas, financeiras, educacionais e sociais) para que este direito seja gradualmente implementado. Os Estados devem tomar diversas medidas, sem

discriminação, para respeitar, proteger e fazer cumprir o direito à alimentação e nutrição, servindo-se para tal da cooperação e assistência internacional quando necessário⁹. As obrigações são:

- **Obrigação de respeitar:** os Estados não devem nunca impedir de modo arbitrário que as pessoas tenham acesso à alimentação;
- **Obrigação de proteger:** os Estados devem tomar medidas para assegurar que empresas ou indivíduos não privem indivíduos do seu acesso a alimentos adequados; e
- **Obrigação de cumprir (facilitar e prover):** os governos devem envolver-se de forma proativa em atividades destinadas a fortalecer o acesso das pessoas e a sua utilização de recursos e meios que garantam a sua subsistência, incluindo a segurança alimentar. Sempre que um indivíduo ou grupo não pode, por razões que estão fora do seu controlo, gozar do direito a alimentos adequados, os Estados têm a obrigação de fazer valer esse direito diretamente.

Em relação ao acesso à alimentação, os Estados devem evitar discriminar indivíduos com base em raça, género, nacionalidade, religião, língua, idade, opiniões políticas ou estatuto social. Devem ainda garantir que os indivíduos tenham os meios necessários para comprar ou obter alimentos. Além disso, é vedado aos Estados a adoção de medidas que contribuam para a deterioração do nível atual de cumprimento do direito à alimentação.

Há diversos instrumentos relevantes para o direito à alimentação, incluindo vários tratados internacionais sobre direitos dirigidos a diferentes comunidades e grupos demográficos e que sofrem com um grau crescente de marginalização e exclusão, como mulheres, crianças, refugiados e agricultores.

De acordo com a Pesquisa Sobre Enquadramentos Legais e Institucionais para o Direito Humano a Alimentos e Nutrição Adequados (ver o Anexo), conduzida pela FIAN Portugal (2020-2021), os participantes identificaram as pessoas ou grupos sociais que se seguem como os mais afetados pela insegurança alimentar na região de Portugal:

- **Pessoas desempregadas**
- **Idosos de baixos rendimentos**
- **Crianças em famílias em situação vulnerável**
- **Pessoas que vivem em situações de exclusão social e pobreza**
- **Famílias monoparentais**

- **Mulheres**
- **Migrantes**
- **Ciganos e minorias étnicas**
- **Imigrantes sem situação regularizada, em especial aqueles sem acesso a segurança social**
- **Agricultores familiares**

Para tratar das obrigações governamentais em relação ao direito à alimentação e nutrição, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos nomeou, em 2000, um relator para o direito à alimentação. O detentor do cargo tem a função de monitorizar e documentar o direito à alimentação, preparando contributos sobre as tendências emergentes e mais importantes e comunicando-se com os Estados em caso de possíveis violações desse direito.

Em 2004, para dar apoio à capacidade dos Estados-membros de assegurar o direito humano à alimentação adequada, o Comité de Segurança Alimentar Mundial da FAO (CSA) adotou as Diretrizes Voluntárias para apoiar a realização gradual do direito à alimentação adequada a nível nacional, desenvolvidas para facilitar abordagens baseadas em direitos humanos na área da segurança alimentar. As diretrizes recomendam ações aos Estados-Membros para promover um ambiente no qual as pessoas tenham acesso a alimentos de uma maneira digna. Além disso, incentivam os Estados-membros a “aplicar estas Diretrizes Voluntárias ao elaborarem as suas estratégias, políticas, programas e atividades, com o objetivo de concretizar o direito à alimentação a nível doméstico”. As Diretrizes Voluntárias são o documento mais robusto já produzido pelo sistema das Nações Unidas para orientar a implementação do direito à alimentação e nutrição adequada. Desde 2004, as diretrizes têm servido como base para outros enquadramentos do direito à alimentação e nutrição e como um padrão para expandir a nossa noção de como implementar e concretizar esse direito.

A indivisibilidade dos direitos humanos exige que o direito à alimentação e nutrição seja incluído e incorporado noutras ferramentas internacionais, solidificando a sua relação com outros direitos (saúde, trabalho digno e salários justos, acesso à terra e recursos para a produção de alimentos, direitos dos camponeses e outros). A vulnerabilidade, o tráfico de seres humanos e condições de trabalho exploratórias nos setores agrícola e de alimentos, por exemplo, são comuns em alguns países europeus. Em Portugal, por exemplo, trabalhadores agrícolas e do setor de alimentos, na sua maioria da Romênia, Bulgária, Paquistão, Nepal, Índia e Moldávia, são recrutados para trabalhar em campanhas agrícolas sazonais, como a apanha da azeitona ou da laranja. Os trabalhadores são transportados para quintas onde vivem e trabalham. Em 2019, foram abertos 135 inquéritos criminais relacionados ao tráfico de seres humanos no setor agrícola¹⁰. Hoje, o número de situações (presumidas) de tráfico de

¹⁰ Ver “SEF prevê “mais detenções” além dos três detidos por suspeitas de tráfico humano em Santarém,” Observador, 8 de julho de 2020; <https://observador.pt/2020/07/08/sef-preve-mais-detencoes-alem-dos-tres-detidos-por-suspeitas-de-trafico-humano-em-santarem/>

seres humanos para exploração no trabalho continua alto. Este é um problema que atinge principalmente o setor agrícola e, com menos frequência, o setor da restauração. Organizações e funcionários governamentais locais têm manifestado preocupação, já que a pandemia de COVID-19 agravou ainda mais a condição dos trabalhadores agrícolas migrantes desprotegidos. Estes vivem em condições precárias e estão vulneráveis: não falam português, ocupam alojamentos muitas vezes sobrelotados e em mau estado, são transportados em veículos sobrelotados e, por vezes, trabalham em estufas sob um calor extremo.

Enquadramentos do direito à alimentação a nível europeu

O Pacto Ecológico Europeu foi apresentado em 2019 como um acordo entre a geração atual e as do futuro. Trata de uma gama de questões ligadas à sustentabilidade e à melhora da qualidade de vida, como ar puro, água potável, solos saudáveis e biodiversidade, eficiência energética em edifícios, alimentos saudáveis e acessíveis, incremento nos transportes públicos, energias limpas, mais empregos e formação em setores verdes, entre outras. Com o objetivo de se tornar o primeiro continente neutro do ponto de vista climático até 2050¹¹, a Comissão Europeia lançou, em 2000, a **Estratégia do Prado ao Prato**. As ações propostas incluem um enquadramento legislativo para sistemas alimentares sustentáveis e um plano de contingência para garantir o fornecimento de alimentos e a segurança alimentar.

A garantia de sistemas alimentares sustentáveis e justos tem papel fundamental na concretização do direito à alimentação e nutrição. Uma mudança clara nas políticas públicas europeias que favorecesse práticas agroecológicas ajudaria a superar os desafios económicos e sociais que afetam a agricultura familiar, incluindo o acesso a alimentos adequados, que, em muitos casos, foi ainda mais prejudicado pela pandemia de COVID-19. A concretização do respeito autêntico aos direitos fundamentais consagrados em documentos internacionais como a Declaração da ONU sobre os direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais (UNDROP), e outros mais, representa uma oportunidade de transformação holística dos sistemas alimentares a partir de uma visão a longo prazo, fundamental para fazer frente às mudanças climáticas na UE¹².

De facto, os planos estratégicos nacionais da Política Agrícola Comum (PAC) reconhecem os desafios económicos e sociais enfrentados pelos agricultores familiares europeus. Estes planos darão início ao Pacto Ecológico Europeu e à Estratégia do Prado ao Prato a nível nacional, e serão combinados a intervenções pontuais que abordarão as necessidades específicas de cada país membro da UE. Os planos devem incluir medidas claras de implementação da UNDROP e, assim, concretizar o direito à alimentação e nutrição na Europa. Neste sentido, é necessária uma ação imediata a nível nacional para assegurar a existência de enquadramentos institucionais e legais para a promoção do direito à alimentação e à nutrição adequadas. A próxima secção trata deste assunto em maior profundidade.

11 Comissão Europeia . s.d. "A European Green Deal | European Commission." 2019 Acedido a 7 de abril de 2022. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

12 ACTUAR. 2022. "Inputs Ao Plano de Ação Para a Década Da Agricultura Familiar Em Portugal. Documento de Trabalho No Ambito Do Projeto 'Contributos Da Agricultura Familiar Para a Promoção de Sistemas Alimentares e Dietas Sustentáveis'." PDR 2020.

Pelo mundo afora, as pessoas lutam para fazer valer o seu direito à alimentação e nutrição. Na Europa, a exclusão social, enraizada na pobreza e discriminação, está no centro dos desafios à concretização desse direito. Além disso, estas questões não devem ser entendidas ou enfrentadas de forma isolada dos obstáculos encontrados no sistema alimentar mais amplo, problemas estes que assolam todo o mundo. Muitos países europeus deparam-se com um aumento na procura por programas de assistência alimentar. Embora seja verdade que a COVID-19 exacerbou ainda mais essa necessidade, já havia uma tendência ascendente antes mesmo de 2020.

Em 2020, 8,6% da população da UE e mais de uma em cinco pessoas em risco de pobreza (21,7%) não tinham como pagar uma refeição que incluísse carne, peixe ou proteína vegetal a cada dois dias¹³. Dos 96,5 milhões de residentes da UE que sofrem com a pobreza ou exclusão social, cerca de 5,9 milhões (1,3% da população total) vivem em agregados familiares que enfrentam os três riscos de pobreza e exclusão social em simultâneo (pobreza, grave carência material e social, agregados familiares com baixo nível de emprego)¹⁴.

O Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) foi criado em 2014 em resposta às piores formas de pobreza dentro da União Europeia, como a carência de alimentos, a pobreza infantil e a falta de habitação. Durante a duração do programa (2014-2020), o total de recursos atingiu aproximadamente €4,5 mil milhões (recursos da UE e contribuições dos Estados-membros). O programa de seis anos enfatizou a alimentação e/ou assistência material básica. Mais de 1,6 milhões de toneladas de alimentos foram distribuídas entre 2014 e 2018 através do FEAD, dos quais 162.466 toneladas foram redistribuídas por membros da Federação Europeia de Bancos Alimentares (FEBA). Em 2020, a FEBA (com recursos do FEAD, doações e outras contribuições) distribuiu 860.000 toneladas de alimentos nos 29 países europeus através de 335 bancos alimentares e 48.126 instituições de caridade, atingindo aproximadamente 12,8 milhões de pessoas¹⁵.

A ajuda alimentar em Portugal

Exemplos de programas privados de ajuda alimentar em Portugal (19):

- **Banco Alimentar Contra a Fome:** banco alimentar financiado pelo setor privado através de doações.
- **Instituições Particulares de Solidariedade Social:** uma das suas áreas de ênfase desde 1995 é a provisão gratuita de alimentos a instituições locais que trabalham com pessoas que vivem situações difíceis ou de vulnerabilidade.
- **Zero Desperdício:** movimento promovido pela associação DariAcordar que distribui refeições a organizações de solidariedade social.

13 EUROSTAT. 2022. "8.6% of People in the EU Unable to Afford Proper Meal - Products Eurostat News - Eurostat." Acedido a 5 de maio de 2022, em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220225-1> EUROSTAT 2022.

14 European Food Banks Federation. 2021. "The FEAD and the European Food Banks Federation- 2020 Implementation Report," at <https://www.eurofoodbank.org/publications/2020-implementation-report-fead-and-the-european-food-banks-federation/>

15 Idem.

- **ReFood: iniciativa centrada na redução do desperdício de alimentos e na preparação e distribuição de refeições para utentes em situação de vulnerabilidade.**

Exemplos de programas públicos de ajuda alimentar em Portugal (20):

- **Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC): programa do Instituto de Segurança Social nacional. O objetivo é o combate à pobreza e exclusão social em Portugal e a redução de situações de vulnerabilidade que põem a integração e os agregados familiares mais frágeis em risco. O programa reforça políticas públicas existentes e complementa o trabalho já desenvolvido pelo Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (POISE) em prol da inclusão e bem-estar.**
- **Cartões eletrónicos: medida aprovada em janeiro de 2022 através da qual um cartão eletrónico (ligado a recursos financeiros) é distribuído a pessoas vulneráveis para a compra exclusiva de alimentos em estabelecimentos comerciais. Esta medida deve ser acompanhada paralelamente por outras de modo a fortalecer a autonomia e livre escolha dos beneficiários, empoderando-os a otimizar a gestão do orçamento familiar, seleção de alimentos e prevenção do desperdício, especialmente através de uma comunicação clara, campanhas de consciencialização e sessões de informação.**

Muitos países, incluindo Portugal, têm políticas de assistência social estritas que não incorporam uma abordagem multissetorial, que promoveria de modo explícito e eficaz a agricultura familiar e sistemas alimentares locais, por exemplo. Apesar da importância de iniciativas de ajuda alimentar e programas de caridade na prestação de apoio imediato e temporário àqueles que enfrentam insegurança alimentar ou pobreza, por si só, esses programas não têm como promover o direito à alimentação e nutrição através de um enquadramento baseado nos direitos humanos sem considerar as questões estruturais mais amplas que levam à pobreza e insegurança alimentar. De uma maneira geral, ainda é impressionante, na Europa, a ausência de perspetivas e posições políticas baseadas nos direitos humanos.

A pandemia recente e a crise global que se seguiu revelaram os riscos e consequências negativas da dependência externa e da falta de soberania alimentar na Europa. Esta revelação destacou a importância que os sistemas alimentares e a agricultura familiar têm como atores centrais na transição para sistemas mais resilientes e justos. Intrinsecamente interligada ao direito à alimentação e nutrição, a soberania alimentar refere-se ao direito de as pessoas decidirem o que, o quanto e para quem produzirão. O movimento de soberania alimentar emergiu das comunidades de camponeses como resposta à entrada da agricultura na Organização Mundial do Comércio (OMC) e tornou-se uma componente central da La Vía Campesina (LVC), o movimento internacional dos camponeses. A soberania alimentar promove a vida autónoma e as condições de trabalho de pequenos agricultores, agricultores familiares e camponeses, que, por sua vez, cultivam produtos agrícolas que promovem a qualidade, segurança, diversidade, sustentabilidade ambiental e a adequação do alimento à cultura local. Além disso, a soberania alimentar assenta sobre quatro pilares fundamentais: o direito a alimentos adequados e nutritivos, o acesso a recursos produtivos, um modelo agroecológico para a produção e distribuição de alimentos e a existência de mercados agrícolas justos.

Assim sendo, a Política Agrícola Comum (PAC) europeia reformada, conforme acima explicado, deve salvaguardar de modo efetivo os rendimentos dos agricultores e abordar os problemas fulcrais que são: a incoerência, a falta de transparência, a distribuição desigual, a insuficiência dos mecanismos para monitoração e a falta de consulta às organizações de camponeses. Todas estas questões dificultam a implementação do direito à alimentação.

Conforme dito acima, a partir de agora o direito à alimentação e nutrição deve ser uma peça-chave das políticas alimentares na Europa e deve ser transmitida pelos Planos Estratégicos da PAC, que têm um papel relevante para moldar o acesso aos alimentos e as condições justas para os produtores, já que a falta de reconhecimento do direito à alimentação a níveis internacional, regional e nacional constitui um imenso obstáculo à concretização desse direito. A ausência de reconhecimento do direito à alimentação na Europa também se explica pelo facto de diversos países europeus (como a Holanda e a Suíça) não reconhecerem que o PIDESC tem aplicação jurídica direta. A sua posição baseia-se na interpretação de que estes direitos não podem ser exigidos judicialmente. No entanto, no sistema legal suíço, o acesso à justiça é garantido em casos de violações ao direito à alimentação, já que os direitos fundamentais na Suíça estão consagrados na constituição federal (1999) e, por isso, têm aplicação direta¹⁶.

Mesmo diante de um número crescente de agregados familiares a sofrer com a insegurança alimentar na Europa, a maioria dos tratados fundamentais europeus e a jurisprudência das cortes nacionais ainda não adotou uma abordagem baseada nos direitos. Apesar de os membros da UE terem assinado instrumentos internacionais e terem assumido compromissos vinculativos, ainda não adaptaram as legislações domésticas de modo a permitir que esses direitos sejam exigidos judicialmente. Essencialmente, essa situação cria dinâmicas de poder diferentes nos espaços de tomadas de decisão internacional e nacional. A nível internacional, as decisões são, de maneira geral, tomadas por consenso e deixam sempre alguma abertura na aplicação ou permitem que a adoção da legislação nacional correspondente seja adiada. Isto não acontece a nível nacional, e instrumentos legislativos com efeitos vinculativos são, na maioria das vezes, adotados em contextos políticos favoráveis aos grupos mais marginalizados. Assim, a ausência de um enquadramento baseado em direitos é uma questão política decorrente de dinâmicas de poder.

A profunda interligação que existe entre os direitos à alimentação e à saúde e sistemas alimentares sustentáveis tem ganhado cada vez mais destaque na agenda política internacional e feito com que políticos, profissionais da área e a sociedade civil considerem abordagens mais holísticas e abrangentes. A eclosão e disseminação da COVID-19 deu visibilidade aos riscos associados a um sistema alimentar globalizado: escassez, problemas de abastecimento, dependência de importações e insegurança alimentar. A pandemia, e, mais recentemente, a guerra Ucrânia-Rússia, mostraram como o encerramento de fronteiras – mais recentemente em função da guerra, e não da Covid – põe em perigo os sistemas alimentares nacionais.

16 Golay, 2011 in Jonsén, Jennie. n.d. "Europe and the Right to Adequate Food and Nutrition: Assessing a Decade of Progress, Shortcomings, and Challenges Ahead", *não publicado*

Diante deste panorama interligado, e mesmo sem uma lei específica que garanta o direito a alimentos, deve mencionar-se o processo institucional que conseguiu construir a governança de um sistema alimentar sustentável em vários países europeus, como o *Netherland Scientific Council for Government Policy (2015)* e a *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, aprovada na França em 2014 para complementar a política nacional de alimentação e que estabeleceu diretrizes concretas de apoio à transição para sistemas alimentares sustentáveis. Estes esforços estão alinhados com a Estratégia do Prado ao Prato, lançada pela Comissão Europeia em 2020 em plena pandemia de COVID-19, e têm como meta a aceleração da transição para um sistema alimentar justo, saudável e ecológico. Um sistema assim garantiria a segurança alimentar, a nutrição e saúde públicas, e o acesso a alimentos seguros, nutritivos, sustentáveis e em quantidade suficiente. Além disso, preservaria a acessibilidade dos alimentos, geraria um retorno económico mais justo e promoveria a competitividade do setor produtivo da UE e o comércio justo.

A proteção dos direitos humanos através de enquadramentos constitucionais é a forma mais forte de proteção legal, já que a constituição é considerada a lei fundamental ou basilar de um país. Ao estender a proteção constitucional ao direito à alimentação adequada, os países declaram-se fortemente a favor da sua concretização para os seus cidadãos. O reconhecimento constitucional do direito à alimentação pode ser dividido em quatro categorias: (i) reconhecimento explícito e direto, seja como um direito humano ou como parte de outro direito humano mais abrangente; (ii) implicitamente, como parte de um direito humano mais abrangente; (iii) explicitamente, como um objetivo ou princípio diretivo dentro de uma ordem constitucional; e (iv) indiretamente, pela interpretação de outros direitos humanos pelo sistema judicial. Há ainda uma quinta categoria para provisões que não se enquadram nas categorias mencionadas acima mas são pertinentes à concretização do direito à alimentação e nutrição. No entanto, o reconhecimento constitucional por si só não indica o apoio a políticas e programas públicos, nem resultados positivos no direito à alimentação e nutrição (a diminuição da insegurança alimentar ou um melhor acesso à terra por agricultores familiares, por exemplo).

QUADRO – Tipos de reconhecimento constitucional ao direito à alimentação e nutrição na Europa¹⁷

PAÍS	TIPO DE RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS
Bielorrússia	A constituição da República da Bielorrússia garante explicitamente o direito a alimentos adequados. Artigo 21: <i>Todo o indivíduo deve exercer o direito a um padrão de vida digno, incluindo alimentação, vestuário e habitação apropriados e uma melhoria contínua das condições de vida necessárias.</i>

¹⁷ Knuth, Lidija, and Margret Vidar. 2011. "Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World"

PAÍS	TIPO DE RECONHECIMENTO CONSTITUCIONAL AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS
Chipre	<p>A constituição da República do Chipre garante implicitamente o direito a alimentos adequados através de direitos humanos mais abrangentes. Proteção implícita ao direito à alimentação adequada.</p> <p>Artigo 9: <i>Todos têm direito a uma existência digna e à segurança social. A lei disporá sobre a proteção dos trabalhadores, a assistência aos pobres e um sistema de segurança social.</i></p>
Irlanda	<p>A constituição da Irlanda tem princípios diretivos que contribuem para a concretização do direito à alimentação adequada. Princípios diretivos da política de estado.</p> <p>Artigo 45.2: <i>O Estado deve, especialmente, conduzir as políticas públicas para assegurar</i> <i>i. Que todos os cidadãos (todos os quais, homens e mulheres igualmente, têm direito a meios adequados de vida), através da sua ocupação, tenham os meios para prover de forma razoável as suas necessidades domésticas.</i></p>
República da Moldávia	<p>Proteção explícita ao direito à alimentação adequada.</p> <p>Artigo 47: <i>(1) O Estado está obrigado a agir de modo a assegurar a todas as pessoas e às suas famílias um padrão de vida digno, proteção à saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, abrigo, cuidados de saúde e os serviços sociais necessários.</i></p>
Suíça	<p>Princípios diretivos da política de Estado.</p> <p>Artigo 104: <i>1. A Confederação assegurará que o setor agrícola, através de uma política de produção sustentável e orientada para o mercado, contribua de maneira essencial para:</i> <i>a. a provisão sustentada de produtos alimentares à população; b. a conservação de recursos naturais e a manutenção do campo; c. o assentamento populacional descentralizado do campo.</i></p>
Ucrânia	<p>Proteção explícita ao direito à alimentação adequada.</p> <p>Artigo 48: <i>Todos têm o direito a um padrão de vida adequado para si e as suas famílias, incluindo nutrição, vestuário e habitação adequados.</i></p>

Por fim, é crucial e urgente que a UE inclua cláusulas sobre direitos humanos nos seus tratados comerciais e programas de cooperação. Segundo Jonsén, na prática, a UE compele os países em desenvolvimento a abrir os mercados aos exportadores de produtos agrícolas europeus através da redução drástica das tarifas de importação, restringindo de maneira significativa a sua capacidade de proteger os rendimentos de pequenos agricultores e o direito à alimentação. Além disso, a UE tende a expandir os direitos de propriedade intelectual, o que tem impacto direto no direito à alimentação, já que este ameaça o direito dos pequenos trabalhadores de continuar a guardar, usar e transferir livremente as suas sementes. Por fim, as políticas comerciais atuais da UE podem ser uma ameaça ao direito à alimentação,

em consequência da destruição dos mercados de alimentos locais e da descarga contínua de exportações, o que aumenta a dependência da exportação de commodities. Como afirma Jonsén¹⁸:

Há também exemplos claros de incoerência entre algumas políticas internas da UE e os objetivos de cooperação para o desenvolvimento, segurança alimentar e direito à alimentação e nutrição. As políticas da UE para agricultura, comércio e investimento, agrocombustíveis e sementes são exemplos das áreas nas quais a UE e os Estados europeus não cumprem com as obrigações extraterritoriais do direito à alimentação e nutrição e direitos relacionados".

Têm havido tentativas concretas de aprovação de legislação sobre o direito à alimentação na Bélgica, Escócia e Portugal. Na Escócia, a "Lei do Direito à Alimentação" visa a criação de um órgão oficial independente para supervisionar a política alimentar escocesa (Smith 2020)¹⁹. Lançada por um grupo de organizações da sociedade civil e dirigida à primeira ministra, a iniciativa ganhou impulso político significativo devido aos impactos da COVID-19. Entretanto, na Bélgica e em Portugal, as propostas apresentadas não foram aprovadas (QUADRO).

QUADRO – Iniciativas legislativas europeias sobre o direito à alimentação²⁰

PAÍS	ANO DE CRIAÇÃO / PROPOSTA	DESCRIÇÃO RESUMIDA
Portugal	2018	<p>Proposta ao parlamento e discutida com grupos de parlamentares e em audiências públicas com organizações da sociedade civil.</p> <p>Em Portugal, o partido Bloco de Esquerda apresentou a "Lei sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada" em 2018. Entre outros componentes importantes, a proposta sugeriu a revisão da legislação atual do setor, a criação do CONSANP (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição) e a realização de uma convenção nacional da sociedade civil.</p> <p>A proposta foi rejeitada pelo parlamento pelas razões que se seguem: falta de conhecimento sobre a questão e a sua relevância entre parlamentares e outros tomadores de decisão; competição entre os partidos; prioridade dada a outros assuntos.</p>

¹⁸ Jonsén, Jennie. n.d. "Europe and the Right to Adequate Food and Nutrition: Assessing a Decade of Progress, Shortcomings, and Challenges Ahead," *unpublished*

¹⁹ Smith, Elaine. 2020. Right to Food. Proposed Right to Food (Scotland) Bill. Parlamento Escocês. 2019. "PE01733: Human Right to Adequate Food - Getting Involved : Scottish Parliament," Retrieved 5 May 2022, at <http://external.parliament.scot/gettinginvolved/petitions/RighttoFood>

²⁰ Nos Estados Unidos, o estado do Maine aprovou uma emenda à constituição estadual para incluir uma referência ao direito à alimentação como o direito inalienável de plantar, criar, produzir e consumir os alimentos que se desejar. O Maine está na vanguarda do movimento de soberania alimentar e aprovou leis de soberania alimentar nos termos do Maine Food Sovereignty Act de 2007 (emendado em 2017).

PAÍS	ANO DE CRIAÇÃO / PROPOSTA	DESCRIÇÃO RESUMIDA
Itália	2015	<i>A lei "Reconhecimento, Proteção, e Promoção do Direito à Alimentação" foi aprovada pelo Conselho Regional da Lombardia em novembro de 2015. Considerada a primeira ação legal a reconhecer esse direito na União Europeia, surgiu depois da EXPO Milão de 2015 e está alinhada com a Carta de Milão. O evento ofereceu uma janela de oportunidade no cenário político para que ativistas da sociedade civil e acadêmicos influenciassem o debate político na EXPO, de modo que este não se restringisse ao âmbito do desperdício de alimentos, tema inicialmente previsto para a reunião. A lei prevê a criação de um fórum multilateral: um conselho alimentar regional para a promoção do direito à alimentação. Contudo, a vontade política enfraqueceu depois da EXPO e a implementação da lei ainda está abaixo da expectativa. Foi criado um conselho com um orçamento alocado, mas nenhuma medida foi tomada.</i>
Escócia	2020	Um representante parlamentar mediou o processo de criação de uma lei básica para o direito à alimentação na Escócia. Foi realizada uma consulta pública de 3 meses (finalizada em setembro de 2020) para que os cidadãos pudessem comentar e oferecer sugestões ao projeto da iniciativa. O projeto revisto e final foi apresentado em fevereiro de 2021 e contava com 28 aderentes (22 membros do Partido Trabalhista Escocês, 2 do Partido Verde Escocês, 2 independentes, 1 do Partido Nacional Escocês e 1 Liberal Democrata Escocês), de um total de 129 parlamentares. A iniciativa não gerou uma proposta de lei, mas incorporou esse tema à arena política.
Bélgica	2014	Proposta de um enquadramento legal sobre o direito à alimentação pelo grupo Ecolo/Groen (Verdes). O projeto visava a implementação das obrigações da Bélgica em relação ao direito à alimentação particularmente baseada no trabalho e nas recomendações do Comitê Mundial sobre Segurança Alimentar (CFS) da FAO, a instituição internacional mais importante para a coordenação de uma abordagem global sobre o direito à alimentação. Tinha o objetivo de fomentar o desenvolvimento de uma estratégia alimentar nacional, com base em ampla consulta social dentro de um conselho alimentar nacional; no entanto, a proposta não foi aprovada pelo Parlamento.
Bulgária	2016	O decreto altera diversos temas no Decreto n. RD-07-1 de 4 de abril de 2016, definindo grupos-alvo no contexto do programa operacional para alimentos e/ou ajuda material básica, cofinanciado pelo Fundo de Auxílio Europeu às pessoas mais carenciadas.

Ao longo dos anos, houve vários desenvolvimentos importantes. No entanto, uma emenda à constituição ou a adoção de uma lei-quadro sobre o direito à alimentação e nutrição pode levar o seu tempo. Apesar de alguns países europeus não reconhecerem o direito à alimentação e nutrição através de uma abordagem multissetorial, algumas leis setoriais estão em processo de elaboração, como a Lei da Merenda Escolar na Bulgária (2016) e as Leis de Perda e Desperdício de Alimentos na França (2016) e na Itália (2016).

Enquadramento institucional

Apesar destas iniciativas específicas recentes, a maioria dos países europeus não reconhece os impactos do acesso inadequado à alimentação e as violações desses direitos nos seus territórios. Será necessário apoio político e consciencialização para que sejam tomadas ações eficazes pela segurança alimentar. Além disso, a relação entre os setores agrícola e de saúde tem flutuado ao longo do tempo. A Noruega, por exemplo, anunciou em 1975 a adoção de uma política nacional de fornecimento de alimentos e nutrição. Seguiram-se ações semelhantes durante os anos 80 em outros países nórdicos, em Malta e na Holanda. Nos anos 90, políticas de nutrição formais, adotadas pelos parlamentos e/ou governos e, desta forma, investidas de autoridade política, foram introduzidas em vários países, como o Reino Unido²¹. Contudo, em Portugal, por exemplo, apenas nos anos 2000 as políticas alimentares e de nutrição no setor da saúde ganharam tração significativa no contexto e agenda nacional. A saúde e os seus vários aspetos constituíram o tema central das políticas nacionais, primeiramente como condutores de preocupações com doenças crónicas, em especial a obesidade, e depois em termos de hábitos de consumo, exercício físico e dietas saudáveis.

Progresso institucional – Portugal como exemplo

Desde meados dos anos 70, as políticas alimentares em Portugal limitavam-se na sua maior parte à garantia de uma oferta de alimentos adequada, além da saúde da população. Nos anos 80, foi criado o primeiro conselho alimentar nacional como parte do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge. O investimento feito em políticas públicas de saúde, alimentação e nutrição tornaram-se claros em 2005, com o lançamento do Plano Nacional de Saúde 2004-2010. A partir de então, as políticas nacionais nas áreas de saúde e alimentação começaram a priorizar as doenças crónicas. Assim, por exemplo, foram desenvolvidos o Plano Nacional de Combate à Obesidade (2005) e a Plataforma Contra a Obesidade (2008). O primeiro programa português na área da alimentação e nutrição, o Programa Nacional de Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS), foi criado em 2012. Este levou à publicação de várias diretrizes sobre alimentação saudável e à implementação do Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física (IAN-AF).

21 Organização Mundial da Saúde. Escritório Regional para a Europa, Copenhaga. 1998. European Food and Nutrition Policies in Action.

Em 2017, surgiu a Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS), uma estratégia intersetorial que consiste num conjunto de 51 medidas de promoção da alimentação saudável entre a população. Sete ministérios contribuíram para a estratégia, a saber: os Ministérios das Finanças; Administração Interna; Educação; Saúde; Economia; Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; e do Mar. O objetivo era incentivar o consumo de alimentos adequados e melhorar a nutrição dos cidadãos, com um impacto indireto sobre a prevenção e mitigação de doenças crónicas. A EIPAS abrange quatro áreas estratégicas: mudança do ambiente onde as pessoas escolhem e compram alimentos, alterando a sua disponibilidade em determinados espaços físicos e promovendo a reformulação de algumas categorias alimentares (Área 1); melhoria da qualidade e do acesso às informações disponíveis aos consumidores para empoderá-los a tomar decisões alimentares mais saudáveis (Área 2); promoção e desenvolvimento do conhecimento e da autonomia dos consumidores para que tomem decisões alimentares mais saudáveis (Área 3); e promoção da inovação e do empreendedorismo na área da alimentação saudável (Área 4).

Em 2018, os esforços de redução do desperdício de alimentos culminaram na criação de uma Estratégia Nacional e Plano de Ação para o Combate ao Desperdício Alimentar. No mesmo ano, o DGS começou a reforçar a ligação entre o setor de alimentos e o setor ambiental, favorecendo a implementação da EIPAS a nível municipal no período 2018-2019 e definindo novos critérios para a licitação pública de produtos alimentícios (Lei 34/2019, por exemplo). Apesar dos esforços nacionais, o conhecimento sobre as políticas de alimentos locais em Portugal é ainda muito limitado e não recebe o apoio dos enquadramentos de monitoração nacionais.

Em termos de políticas públicas, o governo português estabeleceu como prioridade a promoção da saúde, concentrando-se em expandir a política de alimentação saudável como uma medida fundamental. Por exemplo, o Programa Nacional de Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) é um dos onze programas prioritários do plano nacional de saúde, com o objetivo de contribuir diretamente para atingir os objetivos criados para 2020 através da redução dos fatores de risco relacionados a doenças transmissíveis, especialmente a da obesidade infantil, e a promoção do consumo de alimentos adequados em Portugal. O programa procura aumentar o conhecimento da população geral sobre o consumo de alimentos; alterar a disponibilidade de alguns alimentos; empoderar as pessoas para melhorar o modo como compram, preparam e guardam alimentos; e identificar e promover ações que incentivem o consumo de alimentos de qualidade e que sejam adequados do ponto de vista nutricional. As ações deveriam ser coordenadas e contar com o apoio de profissionais das respetivas áreas que possam influenciar, melhorar o conhecimento e mudar hábitos alimentares.

Atualmente, a segurança alimentar e nutricional está presente em vários setores governamentais portugueses, em especial nos setores agrícola, social

e em alguns programas específicos de saúde. A perspectiva predominante sobre a segurança alimentar ainda está associada à assistência, e há diversas organizações privadas a trabalhar com programas de ajuda alimentar que fornecem comida a famílias em situação vulnerável. No entanto, alguns movimentos de impacto estão aparentemente a reposicionar questões de segurança alimentar e nutrição através de lentes mais holísticas. Como exemplos, temos a aprovação recente dos estatutos da agricultura familiar e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, mas há ainda um longo caminho a percorrer no fortalecimento e garantia de participação autônoma neste espaço. Apesar de a lei sobre o direito humano à alimentação adequada ter sido rejeitada pelo parlamento em 2018, esta contribuiu de maneira significativa para trazer o assunto para a agenda política, mobilizar as principais partes interessadas e dar visibilidade ao assunto da insegurança alimentar no país.

Os detentores dos direitos devem participar do processo de tomada de decisões e os outros atores relevantes devem envolver-se e fazer com que a governança dos sistemas alimentares sustentáveis seja eficaz e justa. A concretização bem-sucedida do direito a alimentos necessita de que os diferentes níveis governamentais e os vários setores se comuniquem com frequência e de maneira proativa, além da coordenação de uma ampla gama de atores. Assim, devem ser criados mecanismos para o diálogo social e participação significativa dos cidadãos, como conselhos nacionais e locais ou espaços para o diálogo e a negociação.

O conselho alimentar português

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de Portugal (CONSANP), uma plataforma interministerial para a participação da sociedade civil que reúne múltiplas partes interessadas, foi fundado com a missão de contribuir para a implementação do direito à alimentação e para o desenvolvimento de uma visão integrada das questões relacionadas a segurança alimentar e nutrição, assegurando coerência e convergência, assim como a participação da sociedade na adoção dos respetivos instrumentos.

Do ponto de vista institucional, a segurança alimentar e a nutrição continuam a ser praticamente da competência exclusiva do Ministério da Agricultura, a cujos técnicos e gestores falta uma compreensão atualizada sobre o tema e sobre o direito à alimentação, e especialmente sobre os mecanismos para a sua concretização. Este ministério corta recursos humanos e financeiros com frequência e, historicamente, tem sido influenciado pelos setores agrícolas mais conservadores de Portugal. Portanto, o contexto não é favorável à concretização gradual do direito à alimentação.

Em termos gerais, o enquadramento atual para políticas públicas nesse campo em Portugal é dividido por setores e concentra-se em alguns

ministérios (na prática, os da agricultura, saúde e educação); está fragmentado e baseia-se numa visão assistencialista da segurança alimentar e nutrição. No entanto, a criação recente do CONSANP, a promulgação do Estatuto da Agricultura Familiar e a tentativa de aprovação de uma lei-quadro para o direito humano à alimentação adequada abre novas possibilidades para uma compreensão mais ampla das implicações deste direito e a sua operacionalização.

O nível local tem um papel estratégico cada vez mais importante para o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis e a promoção de dietas mais saudáveis no processo de descentralização. Segundo Jennie Jonsén, "as iniciativas alimentares locais estão a florescer e criar as condições para uma mudança, originada na base, em direção a sistemas alimentares mais sustentáveis. As organizações de pequenos produtores de alimentos também estão mais visíveis na tomada de decisões e, desta forma, são mais capazes de fazer cobranças da UE"²².

Pires et al (2020: 9) insistem que "[sejam] identificadas as lacunas nas funções governamentais locais naquelas áreas das políticas públicas que necessitem de abordagens em larga escala, coordenação, cooperação em vários níveis e dependência mútua entre instituições", além de "um alinhamento claro dos interesses e estratégias entre o nível nacional e o local"²³.

Alguns municípios portugueses implementaram iniciativas setoriais sem uma política alimentar multissetorial coerente. Além disso, as iniciativas não incorporam abordagens baseadas no direito à alimentação. Contudo, novos processos estão a emergir e devem ser monitorizados, já que a participação das autoridades locais é estipulada pelos estatutos do CONSANP e a subsidiariedade é um componente fundamental para a implementação do direito humano à alimentação.

Entretanto, em França, os *Etats Généraux de l'Alimentation* (EGA) foram criados em 2017 para desenvolver soluções inovadoras para os setores agrícola e agroalimentar a partir de uma abordagem colaborativa. Foram sistematizadas num conjunto de recomendações, a maioria das quais incluída no quadro de referência para a política alimentar do governo (*feuille de route gouvernementale de la politique de l'alimentation*) para 2018-2022. O quadro de referência é balizado pelos objetivos que se seguem: assegurar a soberania alimentar da França; promover ambientes de escolha de alimentos saudáveis e "amigos da comida"; e reduzir desigualdades no acesso a alimentos de qualidade e sustentáveis (25). Os *Projets Alimentaires Territoriaux*, lançados em 2017, procuram operacionalizar iniciativas e dinâmicas regionais relacionadas à alimentação. Baseiam-se em dimensões económicas (preservação de áreas agrícolas, oferta/

22 *Ibid* 14

23 *Ibid* 20

procura adequadas, manutenção de setores e empregos, etc.), ambientais (produção agroecológica e biológica, redução do desperdício de alimentos, etc.) e sociais (educação nutricional e alimentar, promoção da coesão social, acesso à alimentação, etc.) (25).

Apesar dos passos inspiradores e promissores dados em alguns lugares da Europa, ainda faltam coordenação e coerência nas políticas setoriais que têm impacto sobre a alimentação. Também é gritante a falta de participação social e representação efetiva dos grupos mais marginalizados no desenvolvimento e implementação das políticas públicas para a segurança alimentar e nutrição.

É necessário melhorar com urgência a consonância da governança global, regional, nacional e local para a concretização do direito à alimentação, assegurando que haja coerência entre as políticas internas da UE e os objetivos de cooperação para o desenvolvimento, segurança alimentar e direito à alimentação. Segundo os princípios declarados nos seus programas de ajuda e desenvolvimento, que priorizam a segurança alimentar e a nutrição como objetivos de desenvolvimento internacional, a UE e os Estados europeus têm a obrigação de respeitar, proteger e concretizar o direito à alimentação nos países em desenvolvimento e regular as ações de empresas e atores financeiros europeus na esfera internacional²⁴.

Mudanças-chave nas políticas públicas sobre o direito à alimentação e nutrição na Europa:

- 1. integração do direito à alimentação nos enquadramentos legais domésticos, planos estratégicos nacionais da CAP e outros programas de alimentação relevantes;**
- 2. criação de conselhos multissetoriais nacionais com as diversas partes interessadas** que funcionem como espaços plurais de coordenação e negociação para encontros entre os setores agrícola, educativo, de saúde e outros setores relevantes;
- 3. promoção de estratégias alimentares locais e espaços de coordenação e diálogo** para a formulação, monitoração e avaliação de políticas públicas alimentares locais, para fomentar a concretização gradual do direito à alimentação adequada para todos;
- 4. inclusão de cláusulas de direitos humanos nos tratados comerciais e programas de cooperação da UE;** e
- 5. consciencialização e promoção de abordagens baseadas em direitos**, em vez de programas de caridade, que envolvam de maneira significativa as partes interessadas relevantes e, acima de tudo, os detentores desses direitos fundamentais.

PARTE III

Pôr em prática: iniciativas da sociedade civil para avaliação e monitoração do direito à alimentação como oportunidades de ativismo



Os últimos anos representaram um enorme desafio aos direitos fundamentais devido ao crescimento do populismo e de governos autoritários, o poder cada vez maior das grandes corporações e a ameaça de grupos extremistas aos direitos humanos e à justiça social. O espaço normalmente reservado à sociedade civil está sob ataque cerrado em mais da metade dos países do mundo, incluindo a Europa.

Porém, apesar das dificuldades, o direito à alimentação vem sendo incorporado de forma gradual aos enquadramentos jurídicos, institucionais e políticos de vários países, conforme delineámos na Parte 2. Em muitos casos, essas conquistas foram estimuladas pela ação coordenada de organizações da sociedade civil.

A REALIMENTAR (Rede Portuguesa pela Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), fundada em 2012, é uma rede temática da sociedade civil mediada pela ACTUAR e que reúne organizações de agricultores, consumidores, ambientalistas, mulheres e ONG. A rede proporciona um espaço para diálogo, debate e articulação e defende a formulação e tomadas de decisão relativas a políticas públicas nacionais e internacionais sobre a alimentação. A REALIMENTAR tem ressaltado a importância da questão da insegurança alimentar e apontado os desafios ao direito humano à alimentação e nutrição, e foi convidada a participar formalmente do CONSANP. Em 2020, a rede redigiu uma carta aberta ao primeiro-ministro de Portugal, na sua capacidade de presidente do CONSANP, na qual pediu que o órgão entrasse em funcionamento de imediato e que fosse formulada e aprovada uma estratégia nacional de segurança alimentar e nutrição (ENSAP), com a missão de fazer uma transição rápida para um sistema alimentar mais sustentável e resiliente. Em 2021, depois de uma espera de dois anos, o CONSANP reuniu-se finalmente para discutir essa estratégia nacional. A REALIMENTAR foi convidada a participar e contribuir para a sua formulação. A ENSAP foi lançada em setembro de 2021.

Organizações da sociedade civil, organizações não governamentais (ONG) e movimentos sociais cumprem um papel importante na concretização dos direitos humanos através da realização de ações como a consciencialização do público, incidência política, defesa de interesses, mobilização social e protestos, elaboração de propostas alternativas e campanhas e estudos, entre outras. Por um lado, estas ações têm o objetivo de empoderar os detentores de direitos para que desenvolvam uma capacidade maior de defender e fazer valer os seus direitos e, por outro, têm o objetivo de chamar à responsabilidade os detentores dos deveres.

A lista que se segue inclui as principais ações realizadas por estas organizações para a concretização do direito à alimentação:

- **participação na formulação de políticas e programas e no desenvolvimento e revisão de leis que promovem direitos;**
- **monitoração da concretização dos direitos humanos e preparação de relatórios de monitoração;**

- monitoração do acesso à soluções judiciais, quase judiciais e administrativas;;
- organização de mobilização social e política; e
- informações de interesse público e defesa dos direitos humanos.

A próxima secção dá mais detalhes a respeito de algumas ações coordenadas realizadas pela sociedade civil em Portugal. Foram criadas para monitorizar o direito à alimentação e nutrição e defender a criação urgente de enquadramentos legais e institucionais nacionais para a concretização do direito humano à alimentação adequada:

- **Atividades de defesa do direito humano à alimentação** procuram promover processos decisórios mais inclusivos, com base em compromissos internacionais sobre os direitos humanos, influenciando os processos legislativos e deliberativos. A defesa de direitos é usada para influenciar a agenda política ao priorizar os princípios relacionados aos direitos humanos. Isto é ainda mais importante quando não há um enquadramento legal ou políticas públicas promotoras do direito à alimentação. Questões como a do trabalho de migrantes ou investimentos em mineração em regiões cruciais para o sistema alimentar nacional devem ser examinadas.

Reconhecendo a importância de se reforçar a agenda de direitos humanos e de amplificar a voz e o impacto do trabalho relacionado aos direitos humanos em Portugal, um consórcio de organizações apresentou uma proposta para a criação de uma plataforma de direitos humanos como parte do programa Cidadãos Ativ@s. O consórcio é formado pela Amnistia Internacional Portugal, ACTUAR - Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento (direcionada ao direito à alimentação); AKTO - Direitos Humanos e Democracia; APF - Associação para o Planeamento da Família; APMJ - Associação Portuguesa de Mulheres Juristas; FENACERCI - Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Nacional; ILGA Portugal - Intervenção Lésbica, Gay, Bissexual, Trans e Intersexo; e IGC - Ius Gentium Conimbrigae. O âmbito de ação da plataforma e o seu modo de operação ainda estão a ser definidos através de um amplo processo de consultas.

- **Capacitação e consciencialização:** em grande medida, as atividades de consciencialização estão interligadas e são complementadas por atividades de capacitação. Como o nível de conhecimento sobre os assuntos relacionados ao direito à alimentação em Portugal é insuficiente, as atividades de consciencialização têm um papel fundamental. Neste contexto, é preciso promover e fomentar parcerias entre organi-

zações da sociedade civil e entidades académicas e de pesquisa para a realização de cursos de formação sobre o direito à alimentação. Os principais beneficiários seriam os representantes de organizações da sociedade civil, equipas técnicas governamentais, jornalistas e outros formadores de opinião, tomadores de decisão e parlamentares, pesquisadores e demais pessoas interessadas.

Em 2021, a FIAN Portugal, ACTUAR e EAPN organizaram um concurso de "jornalismo cidadão" aberto a jovens de 15 a 25 anos. Graças a esse projeto ("Por uma Alimentação Saudável, Justa e Sustentável na Europa e no Mundo"), apoiado pela Plataforma Portuguesa de ONGs, 40 jovens tiveram acesso a um programa de formação de 4 módulos: i) pobreza alimentar e direitos humanos; ii) sistemas alimentares sustentáveis; iii) direito humano à alimentação adequada e aspetos legais; iv) alimentação, saúde e nutrição. Os vencedores tiveram a oportunidade de partilhar preocupações e propostas que foram posteriormente reunidas em recomendações e apresentadas, na fase final do projeto, a atores governamentais. Naquele momento, Portugal ocupava a presidência da UE. A diversidade das ideias, visões, preocupações e recomendações daqueles jovens foi também transmitida em exposições públicas locais, abertas e acessíveis ao público, em conjunto com um livreto de trabalhos complementares, que facilitaram a ampla disseminação das suas perspetivas sobre questões relacionadas ao direito à alimentação.

- **Avaliação e monitoração:** O processo de monitoração é feito paralelamente à execução das políticas, programas e projetos públicos. As informações relevantes são recolhidas e analisadas e é feita uma avaliação para verificar se as iniciativas estão a ser implementadas conforme planeado (em termos de tempo, custo, eficiência e outros) e se estão a alcançar os objetivos estabelecidos. Isso permite fazer ajustes e adaptações para atingir objetivos e obter resultados. A aplicação de uma abordagem baseada nos direitos humanos à monitoração tem duas perspetivas complementares: a monitoração com ênfase nos direitos (o que está a ser monitorado) e a monitoração baseada nos direitos (como a monitoração é realizada). A abordagem de monitoração com ênfase nos direitos considera se os princípios de direitos humanos foram aplicados na formulação, financiamento e implementação de políticas, programas, projetos e atividades relevantes e se têm impacto significativo na concretização dos direitos. A abordagem de monitoração baseada nos direitos pressupõe que o próprio processo de monitoração seja inspirado e consistente com os princípios de direitos humanos, seja transparente e participativo, sirva para empoderar os detentores de direitos e fortaleça as suas capacidades e a dos detentores das obrigações, fazendo com que os dois grupos disponham de informações valiosas para tomar decisões que concretizem os direitos. O processo de monitoração deve obter o

máximo proveito das alianças que possam ser feitas entre governos e a sociedade civil e incorporar, conforme necessário, metodologias empregadas pelas ONG, como a monitoração participativa, e as metodologias que sejam mais apropriadas para a avaliação das causas da insegurança alimentar e da desnutrição a nível local.

Em 2018, o mecanismo de facilitação da participação da sociedade civil no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) realizou uma monitoração regional do direito humano à alimentação e nutrição adequada dentro da própria Comunidade. O processo foi alinhado com o exercício de monitoração das "Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional", realizado pelo Comité de Segurança Alimentar Mundial (CFS). O exercício de monitoração contribuiu para o fortalecimento de espaços nacionais e regionais nos quais diferentes atores podem reunir-se e dialogar para criar sinergias voltadas para a maior responsabilização e prestação de contas. No caso específico da CPLP, o processo de monitoração foi realizado no âmbito do CONSAN-CPLP, o Conselho Regional de Segurança Alimentar e Nutricional na CPLP, um espaço multisetorial que reúne múltiplas partes interessadas e conta com a participação efetiva da sociedade civil graças ao mecanismo mencionado anteriormente. O exercício envolveu ainda outros participantes do CONSAN-CPLP, como universidades, o setor privado e parlamentares, além da Direção de Cooperação do Secretariado Executivo da CPLP.

Além disso, a sociedade civil ajudou na realização de exercícios nacionais, sempre que possível dentro do âmbito dos conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional ou órgãos equivalentes, que já existem em nove países da comunidade. Em Portugal, o único país europeu que faz parte da CPLP, a REALIMENTAR mediou a realização do exercício nacional de monitoração. Para tal, depois de uma discussão interna, a REALIMENTAR convocou uma reunião presencial com os pontos fulcrais dos diversos mecanismos de participação social na CONSAN-CPLP presentes em Portugal, além do ponto fulcral do governo português naquela organização (o Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural), para discutir os resultados. As contribuições foram organizadas e apresentadas numa reunião da CONSAN-CPLP e na CFS através do **Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (CSIPM-CFS)**.

Conforme explicado na caixa acima, a monitoração dos resultados das políticas do CFS é uma componente fundamental, porque articula as dimensões e compromimentos globais, regionais e nacionais. Este mecanismo de monitoração inovador, fortemente inspirado nas experiências do CSIPM-CFS²⁵, ajuda a assegurar

²⁵ O Comité de Segurança Alimentar (CFS) é uma das plataformas intergovernamentais internacionais sobre segurança alimentar e nutricional mais inclusivas. É norteado por uma perspetiva explícita de fomento da concretização gradual do direito à alimentação adequada para todos. O CFS promove a participação de todas as organizações que fazem parte

que o CFS cumpre o seu mandato e a função de prestação de contas conforme estabelecido no documento de reforma de 2009, que reafirma a importância de assegurar a existência de espaços baseados em direitos, participativos e liderados pelas comunidades para o diálogo relativo à monitoração e a prestação de contas no CFS.

Nesse sentido, é proposto um guia passo a passo para uma abordagem baseada em direitos para mobilização coletiva, monitoração e debate público. Este deve ser adaptado ao contexto específico de cada lei ou política pública que promova ou gira políticas alimentares ou contra a fome, abordando de que maneira afetam diferentes grupos sociais. Por fim, a intenção é que sejam identificados os melhores caminhos para as políticas públicas, de maneira a serem criadas soluções fundamentadas na inclusão e justiça social.

As informações contidas na metodologia apresentada neste módulo foram desenvolvidas para dar apoio à capacitação de organizações e atores que trabalham com direitos humanos, sistemas alimentares e pobreza. Espera-se ainda que este processo aumente e melhore a participação na formulação de políticas públicas, monitoração e ativismo relacionados ao direito à alimentação.

A metodologia compreende várias etapas, que empregam diversos procedimentos e ferramentas para a recolha de dados e a participação e mobilização de grupos-alvo, com o propósito de obter uma gama de perspetivas complementares.

O processo em múltiplas etapas foi testado pela FIAN Portugal no decorrer do projeto "Responding to Hunger: A toolkit for learning and actions" ("Resposta à Fome: ferramentas para aprendizagem e ações"). Foi feita uma pesquisa dos enquadramentos jurídicos e institucionais para o direito à alimentação e nutrição adequada (ver o Anexo X). As respostas de vinte participantes, representando organizações da sociedade civil, funcionários governamentais, parlamentares e governos locais (municípios) foram recolhidas e sistematizadas. A análise dos resultados de uma pesquisa é muito útil, sobretudo quando há uma ampla gama de participantes, e é viabilizada pelo mapeamento preciso dos grupos-alvo (ver a 4a etapa).

Com efeito, várias das etapas propostas são cumulativas e componentes complementares do próprio processo de mobilização coletiva, monitoração e debate público que assegura a concretização do direito humano à alimentação e nutrição adequada a níveis nacional e local.

Com efeito, várias das etapas propostas são cumulativas e componentes complementares do próprio processo de mobilização coletiva, monitoração e debate público que assegura a concretização do direito humano à alimentação e nutrição adequada a níveis nacional e local.

do CSIPM a níveis nacional e regional para assegurar o uso, aplicação e monitoração das suas ferramentas. Conforme descrito na Parte 1, as "Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional" e as "Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra e recursos piscatórios e florestais no contexto da segurança alimentar nacional" foram aprovadas dentro do CFS e são ferramentas relevantes para a criação de procedimentos nacionais que assegurem o direito à alimentação e nutrição.

GUIA PASSO A PASSO PARA UMA ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS PARA MOBILIZAÇÃO COLETIVA, MONITORAÇÃO E DEBATE PÚBLICO

ETAPA 1 →

Estabelecimento de uma linguagem comum: Para que os dados e informações recolhidas sejam facilmente consultados, é importante que a terminologia e os conceitos básicos sejam comuns a todos. Encontrará em vários módulos deste manual alguns conceitos e definições que criam um enquadramento para o direito à alimentação e nutrição e o contexto mais amplo em que se desenvolve.

ETAPA 2 →

Contexto atual do direito à alimentação e nutrição: Esta análise preliminar contribuirá para que se compreenda melhor o contexto de políticas públicas relativas ao direito à alimentação e nutrição no território sob análise e para o mapeamento mais preciso de todos os envolvidos no processo. Nesta etapa, as leis e políticas públicas que promovem ou geram políticas alimentares ou contra a fome devem ser reunidas e analisadas, assim como as informações sobre como afetam de formas distintas e desiguais os diversos grupos sociais. Por fim, devem ser identificados os melhores caminhos para as políticas públicas, de modo a que sejam criadas soluções fundamentadas na inclusão e justiça social.

As fontes e a escala devem ser consideradas ao examinar-se o contexto atual do direito à alimentação e nutrição num país. Devido à falta de um enquadramento coerente e sistematizado para o direito à alimentação, as informações costumam estar dispersas por várias fontes. Algumas estão disponíveis ao público em websites, relatórios e documentos produzidos pelo governo e instituições públicas relacionadas. Artigos académicos e projetos de pesquisa da sociedade civil também podem conter informações muito úteis. Em termos de escala, é preciso considerar múltiplos níveis territoriais (local, municipal, provincial, nacional, regional e internacional).

2.1. Determinação do enquadramento legal: recolha de informações sobre o enquadramento legal existente para o direito à alimentação e nutrição, incluindo os compromissos assumidos regional e internacionalmente e respetivas ratificações, e identificação das organizações públicas e instituições responsáveis pela sua implementação, funcionamento e respetivas alocações orçamentais. Como a alimentação é multidimensional, outras leis que podem ter influência sobre o direito à alimentação e nutrição também devem ser identificadas. Deve ser feita uma avaliação ex-ante das possíveis consequências de leis futuras, incluindo os possíveis efeitos sociais, administrativos, orçamentais e económicos, para que se considere a possibilidade da aplicação efetiva destas leis e se devem ser reformuladas.

2.2. Mapeamento dos atores envolvidos e as principais razões pelas quais as pessoas estão sujeitas à insegurança alimentar: uma resposta ao problema da fome pressupõe que se garanta que as pessoas mais vulneráveis ou as pessoas sujeitas à insegurança alimentar não passem fome. Desta forma, é fundamental que se identifiquem e se des-

crevam os grupos marginalizados (os mais afetados pela pobreza, discriminação e exclusão social), e se faça uma análise das principais razões pelas quais estão sujeitos à insegurança alimentar, identificando e enumerando as organizações, redes e movimentos (formais ou informais) que representem e defendam estes grupos.

2.3. Aprofundamento do conhecimento sobre o ambiente institucional e de políticas públicas: ir além das respostas imediatas para a prevenção da fome e implementação do direito à alimentação e nutrição é uma tarefa muito mais ampla, já que envolve o estabelecimento das condições económicas, políticas e sociais necessárias para que as pessoas obtenham (através de uma abordagem multissetorial) a segurança alimentar por conta própria, juntamente com a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e resilientes e uma dieta alimentar saudável. As lacunas que existirem entre as políticas públicas e os programas atuais devem ser mapeadas.

ETAPA 3 →

Divulgação das lições aprendidas e troca de experiências: Apesar da existência de diversos instrumentos de orientação, cada país tem liberdade para implementar o direito à alimentação e nutrição de acordo com o seu contexto, características singulares e necessidades. A concretização do direito à alimentação não é um processo linear, e sim, um caminho gradual. Em todo o mundo, há exemplos concretos que servem de inspiração e dão uma ideia de como as diretrizes para o direito à alimentação e nutrição podem ser aplicadas. Essas boas práticas e realizações, sejam marcos legais, acordos institucionais, políticas públicas ou programas que contribuem para a implementação do direito à alimentação e nutrição, mesmo que de forma parcial e a nível local, devem ser mapeadas e divulgadas. Incluem-se ainda experiências e iniciativas relacionadas a processos de políticas públicas e trabalhos de ativismo envolvendo organizações da sociedade civil.

ETAPA 4 →

Mapeamento de grupos-alvo: Leis e políticas públicas são feitas por pessoas concretas para pessoas concretas. Grupos e atores sociais diversos têm papéis diferenciados nos processos de criação de políticas públicas e de implementação e monitoração do direito à alimentação e nutrição. Graças à pesquisa exploratória realizada na 2a etapa, será possível mapear, na etapa seguinte deste processo, os diversos atores que fazem parte dos grupos-alvo, que incluem:

- organizações da sociedade civil (OSC), de preferência baseadas no país, tais como organizações que representem os grupos sociais que sofrem com violações ao direito à alimentação ou estão em risco de sofrer com a insegurança alimentar, entre outros;
- agricultores e pescadores, de preferência agricultores familiares, camponeses e praticantes da pesca artesanal, já que com frequência

são vítimas de violações ao direito à alimentação a despeito do papel fundamental que têm na produção da maior parte dos alimentos que consumimos;

- formuladores de políticas públicas, decisores e autoridades públicas, especialmente os envolvidos em iniciativas legais, institucionais e de políticas públicas, nacionais ou locais;
- especialistas científicos e técnicos: a maioria dos processos de formulação de políticas públicas, e até mesmo desdobramentos legislativos, são apoiados por relatórios técnicos e dados científicos; instituições acadêmicas podem ser excelentes aliadas das organizações da sociedade civil; e
- imprensa e jornalistas: formadores de opinião têm muita influência na opinião pública e podem ajudar a disseminar informação. Devemos procurar os jornalistas que escrevem com frequência sobre tópicos relacionados ao direito à alimentação.

O nível de participação de cada ator neste processo pode variar entre dar respostas a certas perguntas até à participação ao longo de todo o processo. Seja como for, é importante promover a participação de todos os atores, especialmente dos setores governamentais (detentores de obrigações) e dos grupos e organizações da sociedade civil (detentores de direitos).

ETAPA 5 →

Questionário: Com base nas informações recolhidas nas etapas anteriores, deve preparar-se um questionário e partilhá-lo com os grupos-alvo identificados. Os participantes podem preencher o questionário por escrito, através de uma entrevista e/ou participando de focus groups.

ETAPA 6 →

Conscientização e criação de capacidades: O objetivo é aumentar o conhecimento sobre os assuntos relacionadas ao direito à alimentação. Assim, a conscientização e a criação de capacidades para abordagens baseadas em direitos têm um papel fundamental, assim como o envolvimento das partes interessadas relevantes e, acima de tudo, dos detentores de direitos fundamentais. Os resultados da análise conduzida devem ser partilhados com os grupos-alvo identificados. É preciso promover e fomentar parcerias entre organizações da sociedade civil e entidades académicas e de pesquisa. É necessário promover cursos modulares de formação sobre o direito à alimentação direcionados para representantes de organizações da sociedade civil, equipas técnicas governamentais, jornalistas e outros formadores de opinião, tomadores de decisão e parlamentares, pesquisadores e demais pessoas interessadas.

ETAPA 7 →

Contactos e parcerias pelo ativismo sobre o direito à alimentação e nutrição: As redes da sociedade civil nacional que defendem a soberania alimentar e a segurança alimentar e nutricional têm um papel fundamental no ativismo e ao exercer influência na formulação e nos processos de tomada de decisão das políticas públicas nacionais relativas ao direito à alimentação. Se forem identificadas violações, estas redes devem promover missões de averiguação e informar as autoridades competentes. Devem ainda ter um papel essencial ao tornar possível a monitoração periódica do direito à alimentação e nutrição, partilhando e divulgando os principais resultados e identificando desafios. É preciso criar e reforçar as ligações a redes internacionais e regionais e com espaços de articulação relevantes, como o Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas, para reforçar as relações com o Comité das Nações Unidas para a Segurança Alimentar Mundial (CSM-CFS), o maior espaço internacional para as organizações da sociedade civil que trabalham para erradicar a insegurança alimentar e a desnutrição. Por fim, deve investir-se no ativismo que favoreça a criação formal de conselhos de alimentação multissetoriais nacionais e locais que permitam a participação das diversas partes interessadas (e a favor da participação efetiva dos detentores de direitos nestes conselhos). Os comités devem estar incumbidos da formulação, monitoração e avaliação das políticas públicas alimentares locais, fomentando a concretização gradual do direito à alimentação adequada para todos.

ANEXO: QUESTIONÁRIO – ESTADO DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM PORTUGAL

As respostas fundamentarão as contribuições e materiais do módulo de aprendizagem. O questionário recebeu respostas de 18 organizações portuguesas e duas europeias (Bélgica e Áustria). Além disso, realizou-se um evento online no qual foram recolhidas as contribuições de várias organizações em Portugal, juntamente com as perguntas.

A *Informações gerais*

1. Organizações que responderam:
2. Tipos de organizações:
3. Principais campos de intervenção das organizações que responderam:
4. Nível territorial de intervenção:
5. A organização realiza atividades na área de direitos humanos e ativismo?
6. Pessoas/grupos sociais identificados como sendo os mais afetados pela insegurança alimentar no território onde a organização trabalha:
7. Quais são as principais necessidades e desafios das pessoas/grupos identificadas na resposta anterior?
8. Considera que as informações/estatísticas oficiais atualmente disponíveis dão uma visão realista da situação da insegurança alimentar em Portugal?
9. Na sua opinião, o que pode ser feito de forma diferente para a formação de *know-how* e conhecimento acerca deste assunto?

B *Enquadramento legal para políticas públicas*

1. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de adotar mensagens concretas e deliberadas para alcançar a realização gradual e completa do direito à alimentação, assegurando ao menos que os níveis mínimos sejam atingidos e que as pessoas não sofram com a fome?
2. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de aplicar o direito à alimentação de forma direta a todas as pessoas, sem criar condições e limitações relacionadas a raça, cor, género, língua ou condição social?
3. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de respeitar, ou seja, a obrigação de não adotar medidas que impeçam, limitem ou retirem das pessoas a possibilidade de se alimentar por conta própria?
4. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de proteger,

ou seja, de adotar medidas específicas para regular as atividades de terceiros, assegurando desta forma que não tenham um impacto negativo no exercício do direito à alimentação por setores da população?

5. Considera que o Estado português está a cumprir com as obrigações relativas a esse direito, ou seja, que está a adotar as medidas positivas necessárias para: a) implementar políticas públicas e programas para melhorar a capacidade das pessoas de se alimentarem; b) concretizar o direito à alimentação, fornecendo alimentos diretamente a pessoas ou grupos que, por razões fora de seu controle, não conseguem alimentar-se por si próprias e, no mínimo, assegurando que ninguém passe fome; c) assegurar que os agentes e representantes públicos e o setor público estão cientes da agenda de direitos humanos?
6. Considera que as medidas já implementadas permitem a concretização integral do direito à alimentação?
7. Identifica alguma limitação, lacuna e/ou conflito existente nas medidas e iniciativas atuais?
8. Que realizações e lições contidas nessas medidas e iniciativas gostaria de ressaltar?
9. Identifica melhorias que poderiam ser feitas nas medidas e iniciativas atuais?
10. Considera que está assegurada a participação de grupos sociais vulneráveis na criação de mecanismos e medidas que têm esses grupos com alvo?
11. Considera que a criação de uma lei sobre o direito à alimentação faria diferença para a sua implementação em Portugal?
12. Explique a sua resposta para a pergunta acima, se possível.

C *Enquadramento institucional*

1. Há alguma destas iniciativas no território onde atua?
2. A sua organização tem envolvimento ou já esteve envolvida nas iniciativas mencionadas acima?
3. Se alguma delas existir, indique se segue uma abordagem baseada no direito humano à alimentação.
4. Se alguma dessas iniciativas existe, qual é a sua situação atual?
5. Se alguma dessas iniciativas existe, quem é responsável pela sua concretização/operação?
6. Que atores participam desta iniciativa?
7. Está assegurada a participação de grupos sociais vulneráveis na(s) iniciativa(s) de que faz parte?

8. Que dificuldades e desafios enfrentam essas iniciativas?
9. Que realizações e lições podem ser ressaltadas?

D *Pandemia de COVID-19*

1. Em que a pandemia da COVID-19 teve maior impacto?
2. Se respondeu "novos grupos emergentes", identifique-os:
3. Que medidas/iniciativas foram implementadas durante a pandemia para garantir a segurança alimentar no território onde atua?
4. Que recomendações ressaltaria a sua organização/projeto para assegurar a implementação efetiva do direito à alimentação adequada?



AGOSTO 2022

