

MAPEAMENTO DE POLÍTICAS ALIMENTARES LOCAIS E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA EUROPA

JUNIO 2024



Esta publicação faz parte de uma série de módulos publicados no âmbito de um projeto europeu Erasmus+ intitulado “Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems” (CRESS), implementado pela FIAN International, FIAN Bélgica, FIAN Áustria, FIAN Portugal, FIAN Suécia e Observatori DESCA.

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.



AUTORES

Laura Michéle e Emily Mattheisen (FIAN Internacional), Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Pelle Bengtberg (FIAN Suécia), Alexandru Ostrovshii, Sara Rocha e Joana Dias (FIAN Portugal), Almudena Garcia Sastre (FIAN Bélgica), Elisabeth Jost (FIAN Áustria).

CONTRIBUINTES PARA A INVESTIGAÇÃO NACIONAL

Manuel Eggen e Oriane Petit (FIAN Bélgica), Elisa Klein Díaz, Paul Mühleitner, Paula Overmann (FIAN Áustria), Sabine Pabst e Martin Wolpold-Bosien (FIAN Internacional), Gisela Torrents Monegal (ODESCA).

Um agradecimento especial a todos os conselhos/redes de política alimentar e aos membros dos governos locais que partilharam abertamente connosco as suas ideias sobre o seu trabalho, realizações e desafios.

TRADUÇÃO

Carol Alfaro

CONCEÇÃO

Ewelina Ulita

PUBLICADO POR

FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

JUNIO 2024

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
ESTUDOS POR PAÍS	8
ÁUSTRIA	8
BÉLGICA	17
ALEMANHA	27
PORTUGAL	38
ESPANHA	47
SUÉCIA	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
ANEXO I LISTA DE ENTREVISTAS	70



INTRODUÇÃO

CONTEXTO

Os governos locais são agentes da estrutura do Estado, tendo as mesmas obrigações de proteção, respeito e cumprimento dos direitos humanos que os governos nacionais. Por estarem próximos à realidade das pessoas, estão numa posição potencialmente importante para preencher a lacuna que os governos centrais muitas vezes deixam em relação à abordagem de questões sociais e a fazer valer os direitos humanos. Uma área com grande potencial para a ação de governos locais em prol dos direitos humanos é a transição para sistemas alimentares de base local, centrados nos direitos humanos.

Nos últimos anos, verificou-se por toda a Europa uma onda de diretrizes e iniciativas de governos locais em matéria de (sistemas de) alimentação e nutrição. Esta tem sido acompanhada (e impulsionada) pelo surgimento de espaços participativos, incluindo conselhos de política alimentar, que se envolvem na elaboração de políticas alimentares a nível local. Este desenvolvimento pode ser atribuído em parte ao papel cada vez mais relevante destas questões no cenário internacional e regional europeu. O [Pacto de Milão sobre Política Alimentar Urbana de 2015](#) e o claro papel dos governos locais nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030 criaram um forte ímpeto para a elaboração de diretrizes e envolvimento a nível local. No entanto, esta tendência deu igualmente origem a algumas preocupações relacionadas à necessidade de melhor compreender as diferenças locais e de desenvolver métodos adaptados ao contexto local para fortalecer a participação significativa na vida democrática.

A inovação social e a experimentação da base ao topo podem estimular a necessidade há muito negligenciada de transformar o sistema alimentar industrial global, alinhando ações a nível internacional/regional, nacional e local para enfrentar os enormes desafios em direitos humanos que este sistema causa. O desenvolvimento de iniciativas locais alinhado a estruturas de governação participativa é fundamental para propiciar sistemas alimentares sustentáveis centrados em direitos humanos em diferentes contextos europeus. No entanto, resta-nos ainda uma lacuna na compreensão de como estas políticas podem contribuir de modo efetivo para a concretização do direito à alimentação e à nutrição (DAN) e direitos correlacionados, ou para a mudança social dos mais marginalizados. Além disso, há espaço para melhor compreendermos os processos que garantem e dão acesso à participação e o envolvimento da comunidade, componente essencial dos resultados centrados em direitos humanos.

SOBRE O PROJETO CRESS

O projeto *Collaborative Action and Learning for Local Rights-Based Sustainable Food Systems* (Ação e Aprendizagem Colaborativa para Sistemas Alimentares Centrados em Direitos Humanos Locais e Sustentáveis, CRESS) analisa os papéis que os governos locais da Europa¹ estão a assumir na promoção de uma transição do sistema alimentar global e industrial para sistemas alimentares baseados em direitos humanos que sejam saudáveis, sustentáveis e justos. Além disso, explora o modo como as pessoas se envolvem e participam na elaboração de políticas alimentares locais.

Trata-se de um projeto de aprendizagem colaborativo coordenado pela FIAN Áustria, FIAN Bélgica, FIAN Internacional (coordenação do projeto, Alemanha), FIAN Portugal, Observatório DESCA (Espanha) e FIAN Suécia. A implementação do projeto tem enfatizado a discussão frequente dos resultados das pesquisas e a adaptação reiterada da metodologia de pesquisa no decorrer da ação.

Numa segunda fase do projeto, foi desenvolvido um **kit de ferramentas** com base nos resultados e nas lições aprendidas com o exercício de mapeamento aqui apresentado.

METODOLOGIA

Para cada país, foram selecionados cerca de dez estudos de caso sobre políticas de (sistemas) alimentares locais e espaços políticos participativos, identificados com base em:

- envolvimento do governo local com sistemas alimentares e ações progressivas;
- cobertura de uma diversidade de regiões geográficas (incluindo zonas urbanas e rurais);
- combinação de políticas e espaços a nível municipal e regional/estatal;
- tipo de políticas; e
- critérios de seleção específicos de cada país (por exemplo, conselhos alimentares pioneiros).

Além disso, os espaços de participação selecionados tinham de respeitar os critérios que se seguem:

- vínculo direto/capacidade de aconselhamento ao governo local;
- impacto em questões relacionadas ao direito à alimentação e nutrição (DAN);
- foco no nível local/territorial; e
- acesso à participação da sociedade civil e/ou promoção por organizações da sociedade civil (OSC) e entidades sociais.

¹ Áustria, Bélgica, Alemanha, Portugal, Espanha e Suécia

A equipa do projeto preparou um arcabouço metodológico comum (em 2022) para refletir as diferentes dimensões do DAN ao analisar as respetivas políticas e espaços. Com base neste arcabouço metodológico, cada parceiro levou a cabo uma combinação de pesquisa documental (análise dos websites de projetos/espaços, estratégias, etc.) e entrevistas com os respetivos espaços políticos e organismos governamentais. Sempre que possível, foram escolhidos participantes da sociedade civil e do governo como parceiros em entrevistas, para termos uma diversidade de perspetivas. A lista das entrevistas realizadas encontra-se no Anexo 1.²

Os elementos centrais do arcabouço metodológico são:

- O caráter participativo dos espaços (e das políticas): quem participa e com que poder, quem fica à margem? Como são tratadas as relações de poder? Existe alguma proteção contra a influência de empresas e conflitos de interesses?
- A estrutura concreta dos espaços e a sua interface e influência na elaboração de políticas públicas.
- O caráter transformador das políticas/estratégias (de uma perspetiva de direitos humanos):
 - As políticas visam uma transformação radical do sistema (afastando-o do controlo das empresas e das cadeias de abastecimento globais) ou apenas mudanças superficiais (para tornar o sistema alimentar industrial mais sustentável)?
 - Procuram uma mudança sistémica em todo o sistema, das sementes ao prato?
 - As áreas da saúde, sustentabilidade e justiça social são consideradas em igual medida?
 - A mudança sistémica e transformadora pretendida reflete-se em ações governamentais concretas (por exemplo, grupos de trabalho interministeriais, planos de ação, acordos vinculativos)?
 - As noções de DAN e de soberania alimentar são levadas em conta ou fazem parte da reflexão?

Além disso, o arcabouço metodológico considera as principais medidas e áreas de intervenção, bem como a existência de lacunas ou de intervenções com menor ênfase. Explora ainda aquelas que foram as conquistas e dificuldades concretas na construção de sistemas alimentares centrados em direitos humanos e de estruturas de governação participativa a nível local.

² Para garantir a confidencialidade e encorajar um debate aberto, apenas são nomeadas as organizações ou departamentos.

ESTRUTURA DO MAPEAMENTO

Será apresentado um resumo de cada um dos seis estudos nacionais, com estrutura semelhante. No princípio, é feita uma breve apresentação do contexto de governação/administração, ou seja, como o poder de decisão relacionado a alimentação e nutrição está distribuído entre os diferentes níveis de governo. Segue-se uma breve visão geral das preocupações relacionadas com a alimentação no país e se este tem uma estratégia alimentar nacional em vigor. Depois desta contextualização inicial, apresentamos uma síntese das principais conclusões dos casos mapeados, com especial ênfase na participação (sobretudo nos espaços, mas também em relação às políticas e iniciativas) e no carácter transformador das políticas/iniciativas promovidas pelos governos locais. Por último, são apresentados alguns dos principais marcos alcançados e dificuldades.

A seguir aos estudos por país, serão apresentadas algumas reflexões gerais sobre as situações e casos analisados. Os estudos de caso individuais em que se baseiam os estudos por país são apresentados num [Mapa Interativo](#).

ÁUSTRIA



POLÍTICAS E INICIATIVAS

1. Estratégia Alimentar de Viena
2. Futuro da Agricultura de Burgenland
3. Apetite por Coisas Boas
4. Próximo+Fornecido
5. Desenvolvimento Urbano de Rothneusiedl
6. Futuro dos Alimentos
7. Crianças.culinária.caminho.tirol



ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

1. Conselho de Cidadãos de Vorarlberg
2. Conselho de Política Alimentar de Viena
3. RegioLog





1. CONTEXTO DO PAÍS

Estrutura de governação e repartição de competências

A Áustria é um país composto por nove estados federais e 2.098 municípios, que são a menor unidade autónoma. Além disso, a capital, Viena, que constitui um estado federal, está dividida em 23 distritos. Os governos municipais são compostos por uma câmara municipal, um executivo municipal e um presidente da câmara, cujas funções são regulamentadas por lei. Os membros da câmara municipal são eleitos por voto universal.

A distribuição de competências legislativas e executivas entre os governos federal, estadual e municipal é altamente complexa, e isto vale especialmente para a agricultura e alimentação, que é considerada uma questão intersectorial: o governo federal é responsável por todos os assuntos administrativos que lhe são atribuídos explicitamente na Lei Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgesetz*) – minas, água, silvicultura, proteção da flora, sementes, comércio de gado, herança de camponeses, arrendamento de terras, saúde e segurança alimentar. Algumas matérias são partilhadas entre o governo federal e os estados (*Länder*) em termos de legislação e execução (por exemplo, avaliações de impacto ambiental), e uma grande parte das tarefas de administração pública cabe aos governos estaduais com base numa cláusula geral – planeamento regional, proteção da natureza, solos, jardins de infância e ATIs, educação alpina e florestal, mão de obra agrícola e florestal.

Pode afirmar-se que, de uma distribuição de competências anterior, quase exclusivamente federalizada, na área de alimentação e agricultura, a tomada de decisões e o alinhamento estratégico de políticas alimentares e agrícolas têm sido assumidos cada vez mais pelo governo central. Isto é válido para a criação de sistemas de subsídios agrícolas, elaboração de regulamentos para a conservação da natureza e o direito ambiental, além da formulação de estratégias nacionais relativas, por exemplo, a refeições coletivas ou nutrição. No entanto, no que se refere à elaboração de políticas, o poder executivo cabe principalmente aos estados federais ou aos governos municipais, o que se aplica especialmente às áreas de refeições coletivas e contratos públicos. Apesar das tentativas e progressos do governo nacional para aumentar o seu poder de decisão política em questões de alimentação e agricultura, este tem sido repetidamente criticado pelo Tribunal de Contas Nacional pela falta de objetivos precisos e mensuráveis nos programas e estratégias publicados, de uma responsabilidade abrangente pela orientação e de um acompanhamento eficaz.

Em termos de meios de participação direta dos cidadãos, a legislação austríaca prevê a possibilidade de referendos públicos (*Volksbegehren*), que podem ser iniciados com o apoio de cem mil eleitores elegíveis (ou um sexto dos eleitores

elegíveis de três estados federais). Se o limite mínimo de assinaturas for atingido, a autoridade eleitoral federal submete o referendo público à apreciação do Conselho Nacional. Alguns exemplos de temas relacionados a alimentos ou sistemas alimentares são os referendos sobre a diligência devida de cadeias de abastecimento, a recuperação de alimentos para evitar o desperdício alimentar, a implementação da rotulagem da origem dos alimentos, a proibição do glifosato e o referendo sobre o clima (*Klimavolksbegehren*). Na sequência do referendo sobre o clima, o governo austríaco criou, em 2021, um conselho de cidadãos para o clima (*Klimarat*) com o objetivo de formular recomendações sobre o caminho para a neutralidade climática. O conselho era composto por cem pessoas selecionadas aleatoriamente, de modo a refletir diferentes segmentos da sociedade em termos de género, idade, educação e local de residência. Este conselho foi acompanhado por um conselho consultivo científico e um órgão consultivo de “partes interessadas” constituído por representantes de parceiros sociais e organizações da sociedade civil. O conselho de cidadãos apresentou o relatório final ao governo nacional em 2022, com 21 recomendações relacionadas a alimentação e uso de terras.

A nível dos estados federais, a Constituição de Vorarlberg também prevê a criação de conselhos de cidadãos (por norma, compostos por 12 a 15 pessoas selecionadas aleatoriamente) sobre temas específicos a partir da recolha de um mínimo de mil assinaturas.

Preocupações alimentares

A Áustria é o único estado-membro da UE que não incluiu direitos sociais fundamentais na sua Constituição. Devido às especificidades do arcabouço jurídico nacional do país, não existe a possibilidade da aplicação direta do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, apesar da sua ratificação. O direito à alimentação e nutrição não está consagrado na legislação nacional, o que torna impossível a sua afirmação judicial. A legislação prevê a garantia dos direitos sociais através de transferências sociais de montantes que, muitas vezes, não são suficientes para tirar os recipientes do limiar de pobreza. Em 2020, 17,5% da população austríaca estava em risco de pobreza ou exclusão, sendo que aproximadamente um quarto destes são crianças menores de 18 anos.³ Devido ao aumento do custo de vida e da energia, muitos agregados familiares de baixa renda foram obrigados a reduzir o orçamento alimentar. Desde 2020, os preços dos alimentos têm subido, principalmente os da carne, laticínios, cereais, óleos vegetais e açúcar.

3 Die Armutskonferenz. 2023. *Armut in Österreich*.

As iniciativas privadas de distribuição caritativa de alimentos desempenham um papel fundamental e têm aumentado na Áustria. Distribuem principalmente donativos de géneros alimentícios provenientes do comércio retalhista de produtos alimentares devido a sobreprodução, pequenos defeitos ou aproximação da data de validade. Os principais distribuidores caritativos de alimentos são bancos alimentares, pontos de distribuição de alimentos, cozinhas comunitárias e mercados sociais. Em 2020, os bancos alimentares da Áustria distribuíram cerca de 4,9 milhões de kg de alimentos a 75.000 pessoas.⁴

O setor alimentar retalhista da Áustria caracteriza-se por uma elevada concentração do mercado. O Spar, o REWE, o Hofer (Aldi na Alemanha) e o Lidl dominam 91% do mercado, o que representa uma tendência crescente.⁵

O número de quintas diminuiu significativamente, 21% no período de 2010 a 2020, enquanto a quantidade de terras cultiváveis por quinta tem tido um aumento contínuo, atingindo uma dimensão média de 23,6 ha, que é ainda muito inferior à média da UE. Outras especificidades da estrutura agrária austríaca são o elevado número de quintas de agricultura biológica (22,4%), bem como o elevado número de quintas nas montanhas, com condições agrícolas difíceis. O rendimento médio das quintas nas montanhas é 43% inferior ao das demais. Esta diferença de rendimentos tem aumentado nos últimos anos.⁶

Estratégia alimentar nacional


Para monitorizar o acesso aos direitos fundamentais, o Ministério Federal Austríaco da Saúde, Assistência, Assuntos Sociais e Proteção Social publica um relatório de avaliação anual que estuda uma ampla gama de indicadores relativos ao nível de vida, habitação, vida profissional, oportunidades de educação e saúde. Não estão incluídos indicadores de acesso a alimentos saudáveis ou de (in)segurança alimentar.

Em 2010, o ministério criou uma **Comissão Nacional de Nutrição** (NEK) com o objetivo de implementar um Plano de Ação Nacional para a Nutrição (NAP.e). Pela primeira vez, o governo nacional deu prioridade à saúde nutricional e formulou medidas para reduzir a subnutrição e a obesidade, tendo em conta refeições coletivas (como em escolas, jardins de infância, hospitais, residências ou centros de cuidados). Embora o NAP.e faça menção explícita a grupos socialmente desfavorecidos, até à data não foi feita uma análise estrutural e

4 FIAN Austria. 2022. *Mapping and assessing existing measures in Austria*.

5 Bundeswettbewerbsbehörde. 2024. *Bundeswettbewerbsbehörde präsentiert den Abschlussbericht der Branchenuntersuchung Lebensmittel*.

6 Statistik Austria. 2020. *Agrarstrukturerhebung 2020*.



socioeconómica mais abrangente sobre o gozo de uma nutrição adequada, com destaque para as pessoas financeiramente vulneráveis. Atualmente, um dos grupos de trabalho da NEK está a preparar uma publicação sobre “Acesso a dietas saudáveis e sustentáveis para todos”, que adotará uma abordagem holística de todo o sistema alimentar.

2. PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

Os exemplos apresentados de elaboração participativa de políticas alimentares a nível local na Áustria mostram uma grande variedade de iniciativas. Quando não são impulsionadas pela sociedade civil, estas raramente incluem formas institucionalizadas de participação pública na elaboração de políticas do sistema alimentar e não resultam em estruturas de participação mais permanentes. Muitas vezes, são iniciativas baseadas em projetos que procuram obter a opinião e o envolvimento dos cidadãos para um fim específico. Raramente as estratégias desenvolvidas no contexto de tais iniciativas são vinculativas, e não há consequências se os objetivos acordados não forem alcançados. Por vezes, as instituições governamentais cooperam com organizações da sociedade civil no âmbito de um processo participativo específico, disponibilizando-lhes a sua vasta experiência em alimentação e agricultura.

As iniciativas das instituições governamentais federais, estaduais ou municipais centram-se principalmente no aumento da competitividade, do poder de mercado e do desempenho económico da produção alimentar ou da agricultura biológica regional, na promoção do abastecimento regional de alimentos, na implementação de projetos de desenvolvimento regional ou na educação. Estas iniciativas quase nunca vislumbram uma transformação holística e estratégica das estruturas do sistema alimentar existente ou abordam explicitamente o acesso ou a participação dos grupos mais vulneráveis à fome ou à subnutrição, como os que vivem em situação de pobreza ou exclusão social.

No que respeita à participação, aos grupos-alvo e ao processo decisório, as abordagens variam de acordo com os casos analisados na Áustria, em função do foco e o objetivo das iniciativas, e se são lideradas pela sociedade civil ou pelas autoridades públicas.

Alguns dos casos referidos envolvem processos de participação predefinidos que se estendem ao longo de toda a duração do projeto ou iniciativa, enquanto outros têm um envolvimento mais irregular dos indivíduos afetados ou interessados. Em todas as políticas e espaços analisados, são organizadas sessões de trabalho dedicadas a preocupações específicas, com participantes convidados intencionalmente. Além disso, algumas iniciativas organizam sessões plenárias abertas ou inquéritos com grupos menores ou mais amplos

e diversos de intervenientes da sociedade civil. Todos os casos utilizam uma combinação de formatos colaborativos, não dependendo apenas de um formato.


Os casos do DESENVOLVIMENTO URBANO DE ROTHNEUSIEDL e do CONSELHO DE CIDADÃOS DE VORARLBERG trabalham com um grupo fixo de participantes que elabora ideias e contribui ao longo do período predefinido de projeto. A vantagem destes “conselhos consultivos de cidadãos” estabelecidos é terem os cidadãos envolvidos no projeto por um período de tempo mais longo, além de terem uma influência fundamental nos resultados do processo. No entanto, o seu caráter exclusivo (grupo fechado de participantes) limita o âmbito da participação. Ambos os conselhos consultivos de cidadãos têm em conta o género, a idade e a representação regional dos participantes. Apesar da atenção especial dada a estes critérios, de um processo de seleção em duas fases e da disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças, o CONSELHO DE CIDADÃOS DE VORARLBERG acabou por ser composto por doze homens e cinco mulheres.

A influência dos formatos de participação aberta nos resultados do processo, tal como foi implementado, por exemplo, no projeto PRÓXIMO+FORNECIDO, é difícil de avaliar, além de ser muito mais subversiva e indireta devido à especificidade das opiniões expressas e ao risco de se perder a informação recolhida durante o processo de consulta. A organização de sessões de trabalho ou eventos com um grupo selecionado de intervenientes facilita a participação de pessoas representativas de todo o sistema alimentar, desde consumidores a produtores. Nas iniciativas FUTURO DA AGRICULTURA DE BURGENLAND, FUTURO DOS ALIMENTOS, CRIANÇAS.CULINÁRIA.TRILHO.TIROL, bem como no processo de formulação da ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE VIENA, foram integradas mesas redondas, workshops participativos e ciclos de feedback iterativos, com a participação de uma grande variedade de pessoas, incluindo aquelas especificamente afetadas, como agricultores.

A profundidade da integração das pessoas afetadas e o seu poder de decisão diferem entre as iniciativas lideradas pela sociedade civil e as lideradas pelas autoridades públicas. Os processos conduzidos por autoridades públicas estabelecem muitas vezes cronogramas apertados, que tendem a limitar o poder de decisão dos cidadãos, ao passo que as iniciativas conduzidas pela sociedade civil empregam mais esforços nos processos de participação propriamente ditos.

3. ABORDAGEM SISTÉMICA E CARÁTER TRANSFORMADOR

A maioria dos casos analisados incorpora uma abordagem sistémica da alimentação e nutrição, ou seja, abrange múltiplos setores (produção, distribuição, consumo, saúde, educação, social, ecologia, etc.). Embora algumas



das iniciativas se concentrem mais na produção do que noutros setores do sistema alimentar, mantêm princípios que visam uma abordagem sistémica.

No que diz respeito ao caráter transformador, há alguns casos analisados que se destacam. Por exemplo, a *ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE VIENA* dedica-se a uma transformação sistémica, abordando não apenas a produção e o abastecimento, como também a utilização ética dos alimentos e a educação. Além disso, as iniciativas *CRIANÇAS.CULINÁRIA.TRILHO.TIROL* e *FUTURO DOS ALIMENTOS* pretendem melhorar as condições nos estabelecimentos de ensino através de uma série de medidas destinadas a assegurar refeições sazonais, regionais e saudáveis, acessíveis a todos. O *DESENVOLVIMENTO URBANO DE ROTHNEUSIEDL* tem como objetivo seguir o conceito de cidade comestível. A cidade utilizará áreas para produzir alimentos, apoiando assim a soberania alimentar dos seus cidadãos.

Embora raramente sejam mencionados de forma explícita, os elementos-chave para garantir o DAN são incorporados ao desenho de políticas e espaços políticos. Os elementos referentes aos direitos humanos incluem a acessibilidade física e económica, adequação e sustentabilidade. Estes preveem um processo de transformação do status quo e são abordados principalmente pelos casos iniciados ou liderados pela sociedade civil. Os projetos liderados por intervenientes governamentais raramente incorporam uma visão transformadora do sistema alimentar, concentrando-se antes no desenvolvimento económico ou na criação de rendimentos.

O direcionamento, inclusão e participação específicos dos grupos sociais em maior risco ou mais afetados pela fome ou subnutrição podem ser considerados um dos pontos fracos em todos os casos analisados. Mesmo que tenham sido incluídos na conceção da iniciativa, como na *ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE VIENA*, estes grupos continuam a estar sub-representados pela dificuldade em chegar a eles ou devido aos limitados recursos financeiros e de tempo dedicados à implementação da iniciativa.

Embora algumas das políticas e dos espaços políticos apresentem características transformadoras, a falta de uma estratégia nacional que incorpore e institucionalize os elementos participativos, baseados em direitos e progressistas dos casos individuais continua a ser um grande obstáculo para se alcançar a soberania alimentar e a transformação do sistema alimentar nacional. Uma estratégia nacional poderia, por exemplo, estabelecer mecanismos vinculativos de participação na elaboração de políticas alimentares, alocar e reforçar o financiamento das iniciativas, definir áreas de ação holísticas ou estabelecer padrões mínimos e mecanismos de monitorização.

4. PRINCIPAIS CONQUISTAS E DESAFIOS


O maior desafio mencionado pelos parceiros entrevistados, tanto da sociedade civil como das administrações locais, é a gestão e facilitação de um processo participativo. As horas de trabalho necessárias para preparar eventos e seminários, convidar e coordenar os participantes e consolidar as suas contribuições podem ser extensas e, muitas vezes, voluntárias. No caso das iniciativas que visam uma abordagem holística dos sistemas alimentares, a gestão de processos é considerada especialmente difícil. Além disso, os processos podem exigir muita energia das pessoas mais envolvidas, de tal forma que a exaustão pessoal é considerada um risco.

Outro desafio referido pelos participantes da sociedade civil é a cooperação com as autoridades públicas devido a estruturas hierárquicas e, por vezes, inflexíveis. Por exemplo, o progresso e a implementação da ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE VIENA estão atualmente parados devido a mudanças na equipa responsável no departamento municipal. Além disso, considera-se difícil convencer as autoridades públicas a darem um passo mais progressivo no sentido da transformação do sistema alimentar, uma vez que é conveniente manter as estruturas estabelecidas.

Como a participação é organizada por voluntários ou ocorre de forma voluntária, garantir o envolvimento de todas as pessoas afetadas pelos resultados de uma determinada iniciativa é um desafio. Os entrevistados da APETITE POR COISAS BOAS, por exemplo, afirmam haver limitações para um envolvimento maior ou mais aprofundado, uma vez que as pessoas atuantes em cooperativas alimentares muitas vezes têm pouco tempo, em especial os pequenos produtores. Ainda assim, os resultados da iniciativa são notáveis: na região, surgiram trinta novas cooperativas alimentares. Além disso, foram abertos nove projetos de agricultura apoiada pela comunidade e vinte outras iniciativas foram lançadas, embora nem todas tenham recebido financiamento.

Outras conquistas destacadas pelos entrevistados, por exemplo, da FUTURO DA AGRICULTURA DE BURGENLAND, são a implementação de uma plataforma de coordenação regional para produtores de alimentos regionais e a recuperação de uma marca a identificar os produtos produzidos regionalmente. Além disso, o próprio APETITE POR COISAS BOAS é um guia de acesso livre, que pode ser utilizado por estabelecimentos de ensino fora do contexto regional. Graças ao CONSELHO DE CIDADÃOS DE VORARLBERG, foi criado o “Vorarlberg am Teller”, uma iniciativa governamental que procura aumentar a utilização de produtos regionais em refeições coletivas.

Em relação a várias iniciativas e espaços políticos, ainda não foram alcançados resultados tangíveis, seja porque foram estabelecidos objetivos a mais longo



prazo ou por serem mais recentes, como o REGIOLOG, o PRÓXIMO+FORNECIDO DE VORARLBERG ou o DESENVOLVIMENTO URBANO DE ROTHNEUSIEDL.

Para concluir, os estudos de caso demonstram que os processos participativos são fundamentais para a transformação de sistemas alimentares sustentáveis, de base local, centrados nos direitos humanos. Na opinião de quase todas as iniciativas entrevistadas, o envolvimento participativo de intervenientes-alvo, tais como moradores ou agricultores de uma determinada região, enquanto grupos-alvo diretos dos projetos propostos e a incorporação das suas ideias foram decisivos para o êxito do projeto, uma vez que garantem o apoio à mudança. No entanto, é desejável um maior envolvimento e uma participação mais aprofundada dos grupos-alvo e de intervenientes da sociedade civil, mesmo tendo em conta o aumento do volume de trabalho associado. Apesar dos desafios associados mencionados por intervenientes da sociedade civil envolvidos nos processos participativos analisados, a cooperação com as autoridades públicas é considerada importante por estimular a sua consciência dos processos participativos enquanto ferramenta valiosa para a transformação sistemática e socialmente justa do sistema alimentar.

BÉLGICA



POLÍTICAS E INICIATIVAS

1. Estratégia Alimentar Gent en Garde
2. Estratégia Comer Amanhã da Valónia
3. Programa Estratégico Transversal de Namur
4. Estratégia da Boa Alimentação 2
5. Estratégia Alimentar da Flandres



ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

1. Conselho de Política Alimentar Gent en Garde
2. Conselho Valão da Alimentação Sustentável
3. Conselho de Política Alimentar de Antuérpia
4. Conselho Agroalimentar de Namur
5. Conselho para a Política da Boa Alimentação





1. CONTEXTO DO PAÍS

Estrutura de governação e repartição de competências

A Bélgica é uma monarquia constitucional parlamentar organizada num Estado federal baseado no princípio da democracia representativa. O Estado federal é composto pelo poder legislativo e pelo governo federal executivo. Tem competências em assuntos estrangeiros, defesa nacional, justiça, finanças, segurança social e saúde pública. Em seguida, o país é subdividido em dois tipos de entidades federadas: as regiões e as comunidades linguísticas. As três regiões são a Flandres, a Valónia e Bruxelas-Capital, cada uma com o seu governo e parlamento. As regiões são responsáveis por questões relacionadas ao território, tais como a utilização de terras, ambiente e água, desenvolvimento rural, conservação da natureza, economia, emprego e agricultura. As três comunidades linguísticas são a flamenga, a francófona (atualmente denominada Fédération Wallonie-Bruxelles) e a germanófona. Estas regiões linguísticas são responsáveis sobretudo por questões relacionadas à população e à cultura, como educação, assuntos culturais, assistência social e assistência familiar. Além da divisão regional, a Bélgica divide-se ainda em dez províncias. Os governos provinciais tratam de assuntos relacionados aos seus territórios, incluindo o desenvolvimento económico, ordenamento do território e infraestrutura.

Finalmente, há mais de 500 municípios no país. As autarquias locais têm os seus conselhos e presidentes eleitos e são responsáveis por uma grande variedade de serviços e decisões que afetam diretamente os residentes. As principais áreas de competência são:

- planeamento urbano, incluindo decisões sobre o uso de terras, regulamentos de zonamento e projetos de desenvolvimento urbano;
- gestão de resíduos;
- serviços públicos, incluindo a gestão de escolas primárias, parques e transportes públicos locais;
- cobrança de determinados impostos e taxas para financiar serviços e projetos locais;
- programas e serviços de assistência social, tais como cuidados a idosos e apoio a grupos em situação vulnerável; e
- promoção do desenvolvimento económico local.

As competências relativas às decisões sobre sistemas alimentares são divididas entre as autoridades federais, regionais e municipais. Os municípios emitem licenças para empresas do setor alimentar (restaurantes, cafés, mercados), supervisionam as normas de segurança e higiene alimentar e podem apoiar iniciativas locais de agricultura e produção alimentar. No entanto, as decisões mais amplas sobre os sistemas alimentares, tais como políticas alimentares nacionais, regulamentos de importação/exportação, normas de segurança

alimentar e as principais políticas agrícolas, são normalmente geridas a nível regional ou federal na Bélgica.

Preocupações alimentares

A desigualdade social e a pobreza existentes na Bélgica têm ligação direta com a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave que afeta quase 6% da população e é a segunda mais elevada entre os países da Europa Ocidental.⁷ 18,6% da população belga está em risco de pobreza ou exclusão social,⁸ enquanto 6,1% da população em 2023 se encontrava em situação de carência material severa, a depender cada vez mais da ajuda alimentar.⁹ Em 2019, cerca de 1,5% da população belga recorreu, pelo menos uma vez, aos serviços da Federação Belga dos Bancos Alimentares.¹⁰

A Bélgica tem-se visto a braços com a prevalência crescente da obesidade e de problemas de saúde relacionados à alimentação. Quase 23% das mulheres adultas e 25,6% dos homens adultos vivem com obesidade.¹¹ Os planos de nutrição e saúde adotados desde 2005 baseiam-se sobretudo em medidas voluntárias da indústria alimentar, sendo que faltam medidas vinculativas para combater os produtos ultraprocessados.

O acesso à terra continua a ser um grande obstáculo para os jovens agricultores devido a diversos fatores, como a urbanização, o aumento dos preços por superfície e a ausência de políticas relativas a terrenos públicos e a concentração de terras. A Bélgica perdeu 39% das quintas nos últimos 20 anos.¹²

Estratégia alimentar nacional

A descentralização da formulação de políticas e legislação conduziu ao desenvolvimento de três estratégias alimentares a nível regional. Não há uma estratégia nacional para articular as competências relativas a finanças, segurança social e saúde pública com as competências regionais, como ordenamento das terras, políticas sobre o ambiente e a água, desenvolvimento rural, conservação e proteção da natureza, economia, emprego ou políticas agrícolas.

7 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*.

8 Statsbel, 2024. *Risk of Poverty or Social Exclusion*

9 Eurostat. *Severe material and social deprivation rate*.

10 Vandevijvere et al. "Food insecurity and its association with changes in nutritional habits among adults during the COVID-19 confinement measures in Belgium." *Public health nutrition* 24, no. 5 (2021): 950-956.

11 Sciensano, 2020. *Determinants of Health: Weight status, Health Status Report*.

12 Statsbel, 2022.


2. PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

Os governos da Bélgica, do nível local ao regional, compreendem que as abordagens colaborativas e participativas, sejam estas coordenadas pelas instituições ou pela comunidade, conduzem a políticas mais inclusivas e eficazes que abordam os problemas e as oportunidades de cada território. As estratégias relacionadas à alimentação a este nível têm sido associadas à criação de conselhos de política alimentar.

O processo de formulação conjunta da ESTRATÉGIA DA BOA ALIMENTAÇÃO 2 em Bruxelas (região) sublinha a importância do envolvimento da comunidade. Mais de 300 participantes do setor alimentar estiveram envolvidos na concepção do projeto, a representar associações, federações, empresas, universidades e autoridades locais. O processo de formulação conjunta envolveu ainda a definição de uma arquitetura de governação para implementar a estratégia, composta por três comités: o Comité Governamental, o Comité de Coordenação e o Conselho de Política Alimentar. O Comité Governamental envolve oito ministérios e é responsável por dar um impulso político a nível governamental à estratégia. O Comité de Coordenação articula os eixos temáticos em conjunto com o Conselho da Política Alimentar.

O CONSELHO PARA A POLÍTICA DA BOA ALIMENTAÇÃO tem 18 membros, com assentos distribuídos equitativamente por três grupos. Um representa o Estado – a administração pública e os diferentes ministérios setoriais. O segundo grupo responde a intervenientes emergentes, representando organizações de agroecologia, distribuidores de alimentos sustentáveis, novos produtores, movimentos sociais, famílias em situação precária e o setor da saúde. O terceiro grupo é constituído por intervenientes tradicionais do setor alimentar, da indústria, produção e consumo agroalimentar. O estatuto de membro é obtido através de nomeação e votação pelos membros do Conselho. O Conselho Político funciona como órgão consultivo e não vinculativo do Comité de Coordenação, sendo os pareceres elaborados por consenso.

De modo semelhante, a ESTRATÉGIA COMER AMANHÃ, da Valónia (região) dá ênfase considerável à concepção e tomada de decisões participativas com uma abordagem territorial. Trinta fóruns, a envolver cerca de mil participantes, ajudaram a identificar, da base para o topo, as principais áreas de ação para um quadro de referência no âmbito do qual iniciativas locais e regionais podem ser concebidas, coordenadas e desenvolvidas. Os processos de consulta também foram um método utilizado para promover a cooperação entre diferentes intervenientes, incluindo agricultores, consumidores, ONG, investigadores e autoridades locais. Como resultado, surgiu uma rede de conselhos de política alimentar em todo o território para implementar a estratégia de forma colaborativa.




Um conselho regional de política alimentar, o CONSELHO VALÃO DA ALIMENTAÇÃO SUSTENTÁVEL (CWAD), promove o intercâmbio e a complementaridade entre os conselhos municipais de política alimentar, assegurando a convergência na definição de prioridades. O conselho é constituído por 40 membros selecionados a partir de um edital público e nomeados por decreto. Os membros estão divididos em oito categorias, incluindo a administração local, federações profissionais, organizações da sociedade civil, o meio académico, empresas agrícolas e outras, e os consumidores. Deste modo, adota uma perspetiva multidimensional da transição ecológica, agricultura, ambiente, ordenamento do território, saúde, ação social, economia, pesquisa e formação, e educação.

Tenta-se equilibrar a participação, de modo a que nenhuma das categorias represente mais de 25% do total de membros. Ao mesmo tempo, as categorias são definidas de forma abrangente, não havendo lugares específicos reservados para grupos em situação de insegurança alimentar. Desequilíbrios de poder entre grupos e conflitos de interesses não são levados em consideração. Por exemplo, os pequenos agricultores não são diferenciados de representantes do agronegócio. A missão do CWAD, enquanto órgão consultivo, consiste em avaliar a aplicação da ESTRATÉGIA COMER AMANHÃ e apresentar propostas de melhoria e alterações, se necessário.

O caso de Namur ilustra a dinâmica a nível municipal. O PROGRAMA ESTRATÉGICO TRANSVERSAL DE NAMUR baseia-se nos objetivos da ESTRATÉGIA COMER AMANHÃ regional, adaptando-os às especificidades socioecológicas e económicas de Namur e às competências e capacidades de ação locais. O programa serviu como base para a criação do CONSELHO AGROALIMENTAR DE NAMUR (CADN) como espaço de diálogo entre legisladores locais e intervenientes dos sistemas alimentares sobre a aplicação de políticas agrícolas e alimentares. O CADN é coordenado por um funcionário da Câmara Municipal, o que assegura o fluxo de informação e de decisões num triângulo entre a administração local, o conselho de política alimentar regional da Valónia e o CADN. Os 24 membros são selecionados a partir de um edital aberto para candidaturas. A composição garante um equilíbrio na representação, com três membros para cada uma das oito categorias, seguindo a mesma classificação do CONSELHO VALÃO DA ALIMENTAÇÃO SUSTENTÁVEL.

A ESTRATÉGIA ALIMENTAR DA FLANDRES promove a colaboração e o intercâmbio de conhecimentos entre instituições de pesquisa, o setor empresarial, agricultores e a sociedade civil em geral. A estratégia regional foi desenvolvida com base no edital do Go4Food, lançado pelo governo em 2021, de modo a atrair investigadores e empresários agrícolas para serem “inovadores alimentares” e “agentes de mudança” e beneficiarem de subsídios de arranque. A estratégia foi lançada com um carácter orientado para o mercado e centrada na inovação de alta tecnologia. A participação é, portanto, interpretada nesta região como uma iniciativa público-privada mais do que como o reconhecimento da ação política das comunidades na transformação dos sistemas alimentares.



A estratégia alimentar flamenga foi lançada apenas no final de 2022, quando várias estratégias e conselhos participativos locais (municipais) relacionados à alimentação já tinham sido estabelecidos. Um dos casos explorados neste projeto é o da cidade de Ghent e a sua estratégia, *GENT EN GARDE*, uma política alimentar urbana pioneira que tem como objetivo transformar os sistemas alimentares para alcançar a neutralidade climática até 2050. Em 2013, foi criado o *CONSELHO DE POLÍTICA ALIMENTAR GENT EN GARDE* para implementar a estratégia. Atualmente, o conselho tem trinta membros, incluindo representantes do setor agrícola, distribuidores, restaurantes, sociedade civil e pesquisadores, e funciona como um conselho consultivo, com um forte enfoque em projetos de iniciativas relacionadas à alimentação. A ligação com o governo local é feita através da presidência do conselho, encabeçada pelo vice-presidente da câmara responsável pelo clima, ambiente, habitação e cooperação internacional, e apoiada pelo serviço climático e ambiental da cidade de Ghent. Um moderador independente facilita as reuniões do conselho de política alimentar.

Outro exemplo flamengo é o *CONSELHO DE POLÍTICA ALIMENTAR DE ANTUÉRPIA*, que, em contraste com outros CPAs belgas, é uma iniciativa liderada pela comunidade e centrada na alimentação como um bem comum. Foi um grupo de membros ativos da comunidade, juntamente com movimentos sociais e um vínculo com um projeto de pesquisa, a tomar a iniciativa. O conselho surgiu num contexto político desfavorável, com pouco interesse do governo por políticas alimentares. No entanto, os laços criados com funcionários públicos permitiu-lhe influenciar níveis mais elevados do processo decisório para elaborar uma estratégia alimentar municipal. O conselho não tem uma estrutura formal e a participação neste é aberta, com o objetivo principal de ligar organizações e formar redes. Promove o diálogo político e a colaboração para desenvolver uma perspetiva crítica e uma função de “vigilância” para que o governo se responsabilize pelas decisões relacionadas com a alimentação.

Em resumo, a *ESTRATÉGIA DA BOA ALIMENTAÇÃO 2* em Bruxelas e a *ESTRATÉGIA COMER AMANHÃ* na Valónia demonstram um claro compromisso dos governos regionais com um processo decisório participativo a nível local. Ambas as estratégias estabeleceram mecanismos de governação em que os intervenientes do sistema alimentar podem participar efetivamente e tratar a alimentação como uma questão de interesse público. Estas iniciativas coordenadas por governos regionais procuram ativamente obter conselhos (não vinculativos) de residentes, agricultores, setor privado e organizações da sociedade civil para definir políticas alimentares que reflitam as necessidades e aspirações das comunidades a que servem. Os conselhos de política alimentar nestas duas regiões belgas tentam assegurar um bom equilíbrio na representação entre a sociedade civil, o setor privado, o meio académico e o governo. Contudo, apesar das boas intenções ao direcionar-se às populações afetadas pela insegurança alimentar, ainda falta garantir que as vozes de migrantes e outras pessoas que

vivem em situação precária sejam ouvidas. As categorias, especialmente no caso da Valónia, são amplas e ignoram as dinâmicas de poder existentes nos setores, incluindo o setor agrícola.


Nalguns conselhos, o recrutamento de membros é feito através de um edital público. Noutros casos, é feito no âmbito de redes de confiança ou do boca-a-boca. E enquanto o CONSELHO PARA A POLÍTICA DA BOA ALIMENTAÇÃO toma decisões por consenso, os outros conselhos de política alimentar belgas explorados neste projeto empregam um procedimento de “uma voz, um voto”.

A ESTRATÉGIA ALIMENTAR DA FLANDRES dá ênfase à colaboração orientada por prioridades políticas voltadas para o mercado através de parcerias público-privadas, permitindo assim a captura corporativa do processo de construção da estratégia alimentar. Embora ainda não exista um conselho regional de política alimentar ligado à estratégia flamenga, há outros exemplos locais contrastantes na região, como na cidade de Ghent ou Antuérpia. Enquanto no de Ghent a participação é fechada e centrada em especialistas, o de Antuérpia promove a cidadania alimentar ao abrir o conselho a todos que demonstrem interesse e com uma dinâmica de *laisse faire*, permitindo que cada participante assuma a liderança e a responsabilidade pelo desenvolvimento de iniciativas relacionadas à alimentação.

3. ABORDAGEM SISTÊMICA E CARÁCTER TRANSFORMADOR

A lente sistémica é o elemento central de todas as estratégias alimentares estudadas, mas nem todas integram a visão holística e abrangente que esta perspetiva exige. A ESTRATÉGIA DA BOA ALIMENTAÇÃO 2 de Bruxelas ou a ESTRATÉGIA COMER AMANHÃ DA VALÓNIA refletem uma visão transversal e abrangente assentada nos princípios dos direitos humanos. A Boa Alimentação articula o seu carácter transformador através do eixo estratégico n.º 3, sobre redes de distribuição alternativas que promovem cadeias de abastecimento alimentar curtas, e do eixo n.º 4, sobre a garantia de acesso a alimentos para todos. A Comer Amanhã assume um carácter transformador com a combinação de princípios orientadores da democracia participativa e da alimentação como um direito humano e seis objetivos estratégicos que implicam uma intervenção política multidimensional e intersectorial. Por exemplo, tornar terras públicas acessíveis à produção agroecológica ou regular o mercado agrário é um dos principais objetivos políticos para garantir a disponibilidade e acessibilidade de alimentos para todos e evitar a especulação.

Ambas as estratégias regionais visam uma transição estrutural, tratando a alimentação como um assunto público de alta prioridade na agenda política, que exige coerência política e cooperação entre setores governamentais. A estratégia na região da capital adota uma ancoragem territorial semelhante à estratégia da Valónia, que promove circuitos alimentares curtos (locais) e



prevê o desenvolvimento das respetivas infraestruturas e de novos modelos de distribuição. A **ESTRATÉGIA ALIMENTAR MUNICIPAL DE NAMUR** tem igualmente o potencial de ter um importante impacto transformador ao procurar tornar terras agrícolas disponíveis e acessíveis a jovens agricultores e ao criar uma plataforma física e virtual para que os produtores locais vendam os seus produtos diretamente.

As duas estratégias regionais assentam nos princípios da democracia, transparência e solidariedade, promovendo rendimentos justos e condições de trabalho dignas para todos os trabalhadores do sistema alimentar. Por exemplo, a **COMER AMANHÃ** enfatiza a necessidade de desenvolver uma política coerente de apoio fiscal e financeiro para a disponibilização e acessibilidade dos alimentos num sistema alimentar sustentável. Ao mesmo tempo, faltam competências e recursos financeiros aos governos regionais para implementar estes objetivos e torná-los efetivos.

A **ESTRATÉGIA GENT EN GARDE** tem uma visão mais restrita da transformação dos sistemas alimentares, com o objetivo final de fornecer alimentos saudáveis e nutritivos aos consumidores urbanos com uma baixa pegada de carbono. Para tal, a estratégia tenta eliminar, tanto quanto possível, os intermediários entre produtores e consumidores e criar mais espaço para a agricultura na cidade e arredores, a fim de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. A **ESTRATÉGIA FLAMENGA**, longe de ser ambiciosa no seu caráter transformador, integra padrões de sustentabilidade com os modelos de produção e consumo de alimentos habituais. A Flandres pretende tornar-se um “polo alimentar” na Europa através de práticas agrícolas inteligentes e neutras em termos climáticos por parte de grandes empresários agrícolas e estratégias comerciais circulares. Em contraste com as outras duas regiões, esta abordagem orientada para o mercado difere substancialmente de qualquer perspetiva territorial que ponha no centro a soberania alimentar.

Para integrar a visão sistémica necessária à efetivação dos objetivos de justiça social, com vista a uma transformação inovadora que aborde as desigualdades estruturais, são necessárias intervenções políticas a nível da UE. Políticas como a política comercial da UE ou a Política Agrícola Comum impõem limitações ao progresso desta transformação sistémica. No âmbito das competências partilhadas da UE, são necessários esforços políticos que garantam uma distribuição mais justa de subsídios, recursos financeiros estruturais para a transição e políticas sociais associadas à acessibilidade dos preços dos alimentos.

4. PRINCIPAIS CONQUISTAS E DESAFIOS


Na Bélgica, foram dados passos significativos na direção da sustentabilidade dos sistemas alimentares com base em processos participativos. A maioria das iniciativas e dos espaços revistos foram criados de modo a amalgamar áreas políticas e competências governamentais em diferentes níveis, com o objetivo de tratar a alimentação como uma questão de interesse público a partir de uma visão interdisciplinar. De um modo geral, as iniciativas regionais belgas integram uma abordagem sistêmica. No entanto, o caráter transformador depende em grande parte da orientação política do governo em funções e da força dos movimentos sociais em fazer com que os decisores cumpram os compromissos assumidos.

O processo participativo em várias fases, iniciado com um diagnóstico das necessidades do território e das capacidades do seu ecossistema, tem sido crucial como ponto de partida na VALÓNIA. A adoção de uma visão a longo prazo em todas as iniciativas também é fundamental. No entanto, em alguns casos, as estratégias não são totalmente exequíveis, uma vez que transcendem parcialmente – em particular no que diz respeito às transformações estruturais – as competências e os recursos financeiros deste nível de governo.

Um caráter transformador exige que se respeitem os processos sociais que surgem e que os ritmos se ajustem ao passo da inovação social. Nalguns casos, isto pode resultar numa tensão entre as metas administrativas e a disponibilidade de fundos para os operacionalizar. É necessário desenvolver mecanismos para garantir a autonomia e a tomada de decisões participativa dos conselhos de política alimentar enquanto órgãos consultivos independentes e voltados para o consentimento.

Uma lição a aprender com os casos belgas é a criação de fóruns temáticos, tal como foi feito na estratégia COMER AMANHÃ. Os fóruns temáticos reúnem os intervenientes relevantes em debates para definir um arcabouço estratégico com linhas de ação operacionais. É necessário destinar recursos financeiros e humanos para este propósito. Além disso, o envolvimento ativo de todos os intervenientes implica aprender sobre os sistemas alimentares e a orientação para o bem comum, o que exige a criação de capacidades e a sensibilização dos decisores e da sociedade civil. Outro desafio identificado foi a falta de representação de certas minorias e populações de baixa renda nos espaços políticos explorados, apesar de, na maioria dos casos, serem os grupos mais afetados pela falta de acesso a alimentos saudáveis e sustentáveis.

Os arcabouços orientadores de estratégias alimentares regionais, como a da BOA ALIMENTAÇÃO ou a COMER AMANHÃ, oferecem uma perspetiva transversal, abrangente e coerente das políticas relacionadas aos sistemas alimentares a nível territorial, dos objetivos estratégicos a operacionalizar e dos princípios



orientadores. Deste modo, estabelecem a direção a seguir, interligando as diferentes competências ministeriais. No entanto, pode ser difícil pôr em prática esta colaboração e transversalidade, em especial quando as pastas ou competências ministeriais pertencem a partidos políticos diferentes (por exemplo, a atual coligação social-democrata-liberal-verde no governo da Valónia).

Os estudos de caso belgas ressaltam a importância de os espaços políticos articulados, como os conselhos de política alimentar, estarem vinculados às estratégias alimentares desde a conceção até à implementação. O desenvolvimento de uma estrutura de governação a vários níveis que permita o fluxo de informações e decisões do nível local ao regional – ou mesmo para os níveis nacional e europeu – será crucial para uma transformação significativa dos sistemas alimentares em conformidade com as competências de cada nível. Por exemplo, a viabilidade económica das cadeias de abastecimento de curta duração exige intervenções de política fiscal que são da competência do Estado federal. Do mesmo modo, o acesso a alimentos sustentáveis e saudáveis deve ser apoiado através de programas de segurança social, que são da competência partilhada dos governos federal e regional.

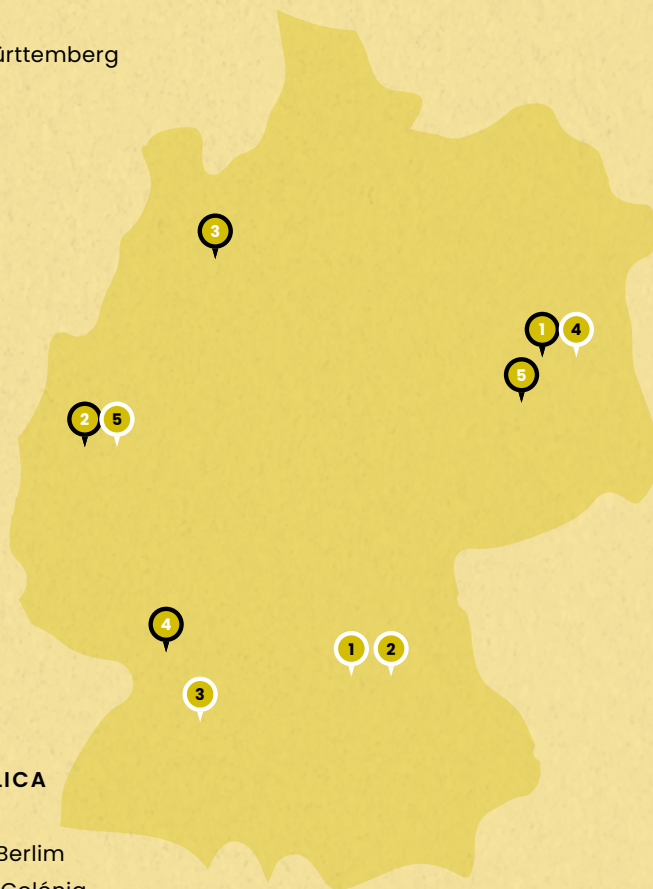
Um desafio central identificado na maioria dos conselhos de política alimentar é a necessidade de um facilitador independente e profissional, mas a maioria das iniciativas exploradas não dispõe de orçamento para tal. Além disso, embora a maior parte dos conselhos seja liderada por instituições e conte com um orçamento para operacionalizar as suas prioridades e, por vezes, para remunerar a participação, os recursos financeiros estruturais não são concedidos a longo prazo, o que põe em risco a sua permanência.

ALEMANHA



POLÍTICAS E INICIATIVAS

1. Cidade Biológica de Nuremberga
2. ReProLa
3. Estratégia Alimentar de Baden-Württemberg
4. Estratégia Alimentar de Berlim
5. Estratégia Alimentar de Colónia



ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

1. Conselho de Política Alimentar de Berlim
2. Conselho de Política Alimentar de Colónia
3. Conselho de Política Alimentar de Oldenburg
4. Conselho de Política Alimentar de Heidelberg
5. Conselho de Política Alimentar de Brandeburgo





1. CONTEXTO DO PAÍS

Estrutura de governação e repartição de competências

A Alemanha é um Estado federal constituído por 16 unidades federativas (*estados*). Com base na constituição alemã, a autoridade estatal é dividida entre a federação (*Bund*) e os estados (*Länder*). Estes têm competências abrangentes em questões de governação. Cada estado tem a sua própria constituição, assembleia legislativa e órgão administrativo; participa do processo decisório a nível federal através do Conselho Federal (*Bundesrat*) e coordena ações através das chamadas conferências ministeriais. Os municípios (*Städte/Gemeinden*) e os condados (*Landkreise*), designados conjuntamente por *Kommunen*, constituem um terceiro nível de governo. Embora constitucionalmente façam parte dos estados em que estão localizados, têm o direito à autonomia administrativa nas matérias de interesse comunitário.

A repartição de competências na área de sistemas alimentares e nutrição é extremamente complexa, com responsabilidades distribuídas não apenas verticalmente pelos diferentes níveis de governo, mas também horizontalmente pelos ministérios e departamentos (que, por sua vez, estão organizados de diferentes formas consoante o estado). Os estados constituintes têm competências importantes nas questões relativas à agricultura, uso de terras, proteção do ambiente, educação, nutrição/saúde e proteção ao consumidor. A ação mais coordenada em termos de sistemas alimentares, a atravessar e integrar essas áreas, é um desenvolvimento recente e ainda desigual. Além disso, o envolvimento dos municípios em políticas ligadas aos sistemas alimentares é um desenvolvimento mais recente, impulsionado em grande parte pela ação da sociedade civil e pelo surgimento de conselhos de política alimentar (ver mais adiante).

São especialmente proeminentes as ações no âmbito de refeições coletivas, incluindo em escolas, creches e lares de idosos, por norma centradas na transição para o uso de mais alimentos biológicos, no fortalecimento de estruturas regionais de geração de valor (como a criação de novos mercados, redes de distribuição e medidas de comercialização), na utilização sustentável das terras (incluindo a proteção dos terrenos agrícolas e a definição de critérios sociais/ambientais para o arrendamento), educação nutricional, apoio a hortas urbanas e iniciativas de redução de resíduos alimentares.

Preocupações alimentares

O mercado alimentar alemão é dominado por grandes retalhistas e altamente concentrado, sendo que as quatro maiores cadeias de supermercados controlam três quartos do mercado.¹³ Embora as empresas *start-up* e redes de distribuição inovadoras prosperem em cidades como Berlim e Colónia, estão fora do alcance de muitas pessoas do país. Em grande parte, os mercados de produtores são dominados por comerciantes e pela oferta de produtos convencionais, enquanto os mercados que oferecem alimentos regionais, biológicos e de produção artesanal são poucos, mal distribuídos geograficamente e financeiramente inacessíveis para muitos. As desigualdades socioeconómicas e a pobreza alimentar estão a aumentar e são um fator central em dietas pouco saudáveis e as doenças não transmissíveis a estas associadas.¹⁴

A produção biológica na Alemanha é baixa e representa menos de 10% da superfície utilizada para a produção agrícola.¹⁵ A maior parte do apoio financeiro continua a ser direcionada para a agricultura convencional e há muitos obstáculos a produtores biológicos e àqueles que gostariam de fazer a transição para práticas mais sustentáveis. Um dos obstáculos está relacionado ao acesso de jovens agricultores à terra a preços acessíveis, bem como à diminuição contínua nas terras agrícolas disponíveis,¹⁶ especialmente em áreas (peri)urbanas. Além disso, muitas quintas podem vir a encerrar devido à dificuldade de se encontrar sucessores para o negócio.

Estratégia alimentar nacional

Em janeiro de 2024, o governo federal adotou a primeira estratégia nacional de alimentação e nutrição.¹⁷ Vários grupos de interesse e de especialistas (incluindo o setor privado, o meio académico e a sociedade civil) foram chamados a opinar sobre a estratégia, e também foram realizadas consultas através dos chamados “diálogos com os cidadãos”. O objetivo global da estratégia é fazer com que todos possam adotar, da maneira mais simples possível, dietas saudáveis e sustentáveis. Os aspetos centrais são a criação de ambientes alimentares saudáveis e a acessibilidade de alimentos saudáveis a grupos populacionais desfavorecidos e marginalizados.

¹³ *Lebensmittel Praxis*, 5/2023.

¹⁴ FIAN Alemanha. *Ernährungsarmut in Deutschland*. See also: *Gutachten des Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL*, Juni 2020.

¹⁵ Ver Umweltbundesamt, 2023. *Ökologischer Landbau*.

¹⁶ Perdem-se em média 54 ha de terras agrícolas por dia, considerando-se apenas os centros populacionais e as estradas/transportes. Ver: BMEL, *Landwirtschaftliche Flächenverluste*.

¹⁷ Ver: BMEL, 2024. *Gutes Essen für Deutschland: Ernährungsstrategie der Bundesregierung*.

2. O SURGIMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICA ALIMENTAR NA ALEMANHA: A ALIMENTAÇÃO ENTRA NA AGENDA DOS GOVERNOS LOCAIS

Na Alemanha, a alimentação e a nutrição não costumam constar da agenda de políticas públicas das autoridades locais, especialmente as municipais. Esta situação começou a mudar nos últimos anos, com os municípios a reconhecerem cada vez mais a necessidade de modificar o sistema alimentar de forma proativa a partir do nível local de uma maneira que preserve o ambiente, promova a saúde da população e contribua para a economia local. Vários governos municipais passaram a incorporar a alimentação e a nutrição nas agendas, atribuindo-lhes fundos e criando novos cargos e unidades (como em BERLIM e COLÓNIA). Vários desenvolveram, ou estão a desenvolver, estratégias locais de alimentação e nutrição.

Um fator central para o aumento da consciencialização e ação por parte dos governos municipais foi o súbito aumento e persistência dos esforços despendidos por conselhos de política alimentar (CPA) locais orientados para a comunidade. Tendo como exemplo os conselhos de política alimentar da América do Norte, os primeiros conselhos de política alimentar foram criados em 2016 em COLÓNIA e BERLIM, seguidos pelo de OLDENBURG. Desde então, os CPA multiplicaram-se a um ritmo altíssimo por toda a Alemanha. No momento da elaboração deste relatório, já foram criados mais de 60 CPA, principalmente a nível municipal, mas também a nível regional e estadual.¹⁸

No cerne do trabalho dos conselhos de política alimentar está a consciencialização sobre a necessidade de políticas alimentares locais que abordem os desequilíbrios e injustiças inerentes ao sistema alimentar global e a criação de um espaço de participação social na elaboração de políticas alimentares (prática da democracia alimentar).

De um modo geral, os conselhos de política alimentar na Alemanha são iniciativas da sociedade civil, fora da estrutura formal dos governos. No entanto, muitos desenvolveram laços fortes com os governos locais e conseguiram posicionar-se como os principais interlocutores em matéria de alimentação e nutrição. O reconhecimento e apoio institucional de que gozam os CPA estão relacionados tanto à sua função consultiva/especializada como ao seu papel de plataforma de diálogo para uma grande variedade de intervenientes e a inclusão da voz dos cidadãos na esfera política.

¹⁸ A [Rede de Conselhos de Política Alimentar](#) oferece uma visão geral dos CPA na Alemanha, Áustria, Itália, Suíça, Holanda e Luxemburgo.

Nos casos estudados, todos os conselhos de política alimentar mais estabelecidos têm uma boa relação com as autoridades responsáveis da administração pública. Estas interações são diversificadas e incluem relações ad-hoc e baseadas em projetos (BERLIM, BRANDEBURGO); reuniões regulares (*jour fixes*), a participação mútua em eventos e grupos de trabalho e a representação de funcionários públicos no conselho consultivo do CPA (COLÓNIA); e a participação de funcionários públicos no CPA, bem como a participação do coordenador do CPA, na qualidade de consultor, em debates do órgão legislativo local (OLDENBURG).


Os quatro CPA recebem apoio financeiro e reconhecimento político como parceiros-chave do governo municipal/estadual, ou mesmo no papel de órgão consultivo, como no caso de Oldenburg. Os CPA de COLÓNIA, BERLIM e BRANDEBURGO desempenharam um papel central no lançamento e desenvolvimento das estratégias alimentares locais. A ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE COLÓNIA foi desenvolvida num processo da sociedade civil liderado pelo FPC e adotada, sem alterações, pela assembleia municipal como modelo para as políticas públicas sobre sistemas alimentares. Além disso, no caso de BERLIM, muitas das recomendações apresentadas pelo FPC foram incluídas na sua ESTRATÉGIA ALIMENTAR. O CONSELHO DE POLÍTICA ALIMENTAR DE OLDENBURG está atualmente a elaborar uma estratégia alimentar local. O papel fundamental dos conselhos locais de política alimentar e o seu financiamento são também reconhecidos na estratégia alimentar do estado de BADEN-WÜRTTEMBERG.

O CPA DE HEIDELBERG, mais recente, está ainda na fase da configuração do relacionamento com o governo da cidade, tarefa que, para muitos CPA, representa um desafio inicial devido à falta de um ponto de contacto para o assunto na administração pública.

Os conselhos de política alimentar desenvolvem atividades principalmente a nível municipal (algumas vezes, a nível distrital), pelo que o seu principal interlocutor é o governo municipal. Com o crescimento do movimento, foram criadas, a nível estadual, redes ou associações regionais, formais e informais, entre os diferentes CPA. Um exemplo é o CONSELHO DE POLÍTICA ALIMENTAR DE BRANDEBURGO, que se descreve como um “Conselho de Conselhos”. Estas redes/associações servem simultaneamente como espaços de intercâmbio, de aprendizagem e de apoio mútuo, assim como espaços de defesa de interesses a nível estadual.

Em março de 2023, foi formalizada uma rede nacional de conselhos de política alimentar, que começa a atuar como interlocutora a nível federal.¹⁹ Assim, passo a passo, com o impulso da sociedade civil e dos próprios cidadãos, foi-

19 Rede de conselhos alimentares. [Das Netzwerk der Ernährungsräte ist gegründet!](#)



se criando uma estrutura para a transformação dos sistemas alimentares da base ao topo, a atuar a nível local e a influenciar as políticas públicas do âmbito local ao nacional.


3. PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

Os conselhos de política alimentar na Alemanha apresentam vários tipos de estrutura. Num dos modelos, há um número fixo de lugares para representantes de diferentes segmentos da sociedade (como numa mesa redonda). Por exemplo, o CONSELHO DE POLÍTICA ALIMENTAR DE OLDENBURG é composto por aproximadamente 70 ou 80 cidadãos (voluntários) e conta com um Comité Diretivo eleito com 9 a 15 membros provenientes da sociedade civil, do setor privado, do meio académico e da política e governo locais. Os membros do Comité Diretivo são eleitos durante uma assembleia para a qual são convidados todos os cidadãos de Oldenburg. O papel deste organismo é representar os interesses da comunidade na política local e promover o diálogo entre os diferentes grupos. Além disso, o CPA atua através de grupos de trabalho que implementam atividades concretas e estão abertos à participação de todos os membros da comunidade que se interessem.

Outros conselhos de política alimentar, como nos casos de BERLIM e HEIDELBERG, estão organizados em estruturas muito abertas onde, em princípio, todos os interessados no tema podem participar. As pessoas participam como cidadãos (a título pessoal) e não como representantes de setores, grupos ou instituições específicos.

Algures no meio fica o CPA DE COLÓNIA, também com uma estrutura bastante aberta na qual os membros da comunidade interessados e também representantes de organizações da sociedade civil e da administração pública podem juntar-se a grupos de trabalho sobre temas específicos. Por outro lado, conta com um conselho consultivo composto por cerca de 30 pessoas que representam os diferentes partidos políticos, a administração pública, agricultores, iniciativas da sociedade civil e a indústria de artesanato/ transformação, entre outros. O conselho reúne-se cerca de duas vezes por ano (paralelamente à assembleia geral) para debater temas de interesse específicos. No entanto, não desempenha um papel importante no trabalho quotidiano (não tem poder de decisão) e é, em grande parte, uma reminiscência da estrutura anterior, que contava com uma participação ponderada. Os membros assumem posições no conselho a convite do CPA.

Todos os conselhos de política alimentar estudados contam com um espaço aberto aos membros da comunidade interessados e aos intervenientes dos sistemas alimentares do setor privado. Por norma, não é necessário declarar de onde se vem ou que interesses se representa. O risco de outros grupos, como os de extrema-direita ou empresariais, entrarem nestes espaços não



é considerado, pelo menos por ora, significativo. Como não tomam decisões políticas, não são considerados importantes a ponto de serem prejudicados/cooptados. Além disso, há um entendimento claro de que são espaços da sociedade civil de interesse público e têm uma direção de ação clara.

Esta abordagem aberta quanto à participação não se traduz automaticamente na representação dos diversos segmentos da sociedade, incluindo grupos desfavorecidos e marginalizados, nestes espaços. Todos os conselhos municipais de política alimentar estudados identificam-se a si e aos seus membros como majoritariamente brancos, com formação académica e do sexo feminino. Reconhece-se que é um desafio encontrar formatos que sejam verdadeiramente participativos e inclusivos.

Há um esforço consciente para se encontrar formas de alcançar outros grupos da sociedade. Uma forma de o fazer é através de reuniões (abertas) em bairros menos privilegiados e a tradução de materiais e workshops para outras línguas (como turco e árabe). No entanto, os recursos raramente permitem a persistência de tais esforços. Outra maneira de envolver/obter perspetivas de grupos marginalizados é através da realização de atividades coletivas, como a hortas e culinária, sem “debates intelectuais hipotéticos”. As conversas mantidas nesses contextos fluem informalmente para a organização de forma não estruturada. O envolvimento de produtores de alimentos é outro desafio para os CPA mais urbanos devido aos diferentes cronogramas e à distância geográfica.

Nos conselhos organizados num estilo representativo/mesa redonda, a representação normalmente faz-se por categorias sociais abrangentes (organizações da sociedade civil, universidades, setor privado, administração pública, entre outros) e não através de assentos reservados a grupos afetados pela insegurança alimentar e pela subnutrição e/ou que estejam em situação precária (como grupos de baixa renda, migrantes/refugiados ou mães solteiras). No entanto, como no caso de OLDENBURG, há também cooperação com outras iniciativas, como contra o desemprego, grupos de autoajuda e associações de moradores, para reforçar a sua participação e integrar as suas preocupações.

No que diz respeito ao processo decisório, são utilizadas diferentes abordagens, em parte muito inovadoras, em função do tipo de estrutura adotada. Ao longo de todo o processo decisório é feito um esforço para incluir participantes ativos nos círculos de tomada de decisão, de modo que a agenda/direção do conselho de política alimentar seja formada a partir de baixo, ou seja, liderada pelos membros da comunidade. No caso de COLÓNIA, por exemplo, o conselho formal (eleito) é ampliado com a inclusão de representantes de cada grupo de trabalho temático para que possam participar ativamente na tomada de decisões estratégicas.

4. ABORDAGEM SISTÊMICA E CARÁTER TRANSFORMADOR

As estratégias alimentares estudadas são por norma enquadradas de uma forma holística, com uma perspetiva transversal do sistema alimentar desde a produção ao descarte dos alimentos. Há uma orientação clara a favor de circuitos de produção e distribuição mais localizados/regionais e sustentáveis, bem como de dietas saudáveis acessíveis a todos. A alimentação e a nutrição são entendidas como temas intersetoriais, em que as preocupações com a saúde e o ambiente devem ser abordadas de uma forma integrada por todos os departamentos governamentais.

As refeições coletivas têm sido um dos principais objetivos dos governos locais (estaduais e municipais). O objetivo é tornar estes alimentos mais saudáveis e mais sustentáveis, principalmente através do aumento da percentagem de alimentos biológicos produzidos. Para tal, são adotadas diversas medidas, como programas de formação, sistemas de certificação e revisão dos critérios exigidos em contratos públicos. Aspira-se à inclusão de critérios de regionalidade nos contratos-modelo de compras públicas, mas muitos receiam repercussões jurídicas devido às regras de concorrência europeias. Alguns governos, como o de BADEN-WÜRTEMBERG, encontraram formas inovadoras de contornar as restrições impostas pela UE e justificar o tratamento preferencial, delimitando produtos regionais e promovendo rótulos de qualidade regionais. Assim, servem de modelo para outros estados e municípios.

Outra área crucial em que alguns governos locais, como a Região Metropolitana de Nuremberga (REPROLA), COLÓNIA e, até certo ponto, BADEN-WÜRTEMBERG estão a atuar é a questão da gestão sustentável dos solos em combinação com medidas para a criação de valor e de estruturas de mercado na região. No cerne destas preocupações está a preservação de terras agrícolas e a alteração dos critérios de arrendamento, a favorecer um uso mais sustentável da terra, orientado para os mercados regionais.

De um modo geral, a dimensão da justiça social não é tão proeminente como as preocupações ambientais e de saúde. Nos contratos públicos, questões de justiça social recebem menos atenção nos esforços para utilizá-los como ferramenta para uma transformação mais abrangente dos sistemas alimentares. Os critérios não dão prioridade (de forma explícita) a pequenos produtores, condições de trabalho dignas e preços justos.²⁰ Além disso, não há apoios concretos que deem a pequenos produtores e comerciantes acesso a programas públicos. Embora a garantia de acesso a alimentos saudáveis para todos esteja no cerne de todas as estratégias alimentares, as medidas necessárias para torná-la uma realidade e derrubar as barreiras estruturais

20 Para além de alguns requisitos, certos produtos devem ser rotulados de comércio justo.

enfrentadas pelos grupos de baixa renda e outros grupos desfavorecidos e marginalizados raramente estão no centro das ações propostas.


A ação dos governos locais voltada para desencadear uma transição para métodos de produção mais sustentáveis é feita, em grande parte, através de incentivos positivos e não de medidas regulamentares (como no caso das regiões ecológicas modelo em BADEN-WÜRTTEMBERG). Do mesmo modo, hábitos alimentares saudáveis devem ser alcançados sobretudo através de medidas promocionais, como a educação nutricional e mudanças nas refeições coletivas. Não foi encontrado nenhum exemplo de medida regulamentar para a remodelação fundamental do ambiente alimentar, como a proibição do marketing direcionado a crianças/adolescentes ou a venda de produtos ultraprocessados nas proximidades de escolas.

Os conselhos de política alimentar costumam ter como princípio a perspectiva da soberania alimentar, que reconhece a necessidade de uma transformação radical (*Ernährungswende*) para que os sistemas alimentares locais sejam privilegiados em detrimento do sistema alimentar global e as pessoas tenham mais controle sobre a sua alimentação. Esta perspectiva reflete-se nas estratégias alimentares e nas listas de exigências apresentadas aos governos locais. Nas suas ações, os conselhos de política alimentar utilizam com frequência elementos das estratégias alimentares para criar “experiências-modelo” que possam posteriormente ser adotadas pelo governo local. Exemplos desta abordagem são o “Stern Kita” em COLÓNIA e o “Ernährungscampus” em BERLIM. Embora estes projetos concretos de transformação dos sistemas alimentares sejam importantes, há também o entendimento de que, para que haja uma mudança real de direção, são necessárias mudanças estruturais promovidas pelos governos.

5. PRINCIPAIS CONQUISTAS E DESAFIOS

Em resumo, uma das principais conquistas dos conselhos de política alimentar foi trazer o tema para a agenda dos governos locais e chamar a atenção do público para a necessidade de mudança no sistema alimentar a partir do nível local. Este impulso por parte da sociedade civil foi acompanhado por compromissos políticos importantes da parte dos governos locais, sendo que o Partido Verde é uma força motriz, mas não a única, neste processo. Em todo o país, foram adotadas ou estão em vias de serem desenvolvidas estratégias alimentares locais, orientando o rumo a ser tomado pela política.

Outro êxito importante foi a criação de departamentos e cargos com orçamentos dedicados ao tema nas administrações públicas. Isto é fundamental para que as estratégias alimentares sejam implementadas de uma forma coordenada e sistêmica em todos os departamentos governamentais.



A existência de uma pessoa ou mesmo de um departamento dedicado ao tema é também um facilitador da comunicação com a sociedade civil.


A criação de plataformas em todo o país, onde diferentes iniciativas da sociedade civil, membros interessados da comunidade e outros intervenientes dos sistemas alimentares se reúnem para trocar ideias sobre o tema e unir esforços para influenciar a política, é mais uma conquista importante e um pré-requisito para a construção de sistemas alimentares locais democráticos. A isto soma-se a multiplicidade de atividades concretas e inovadoras implementadas pelos governos locais e pelos CPA, muitas vezes em colaboração com outros intervenientes locais, para transformar os sistemas alimentares a partir da base.

Os resultados são notáveis, tendo em conta a pouca atenção dada ao tema há apenas uma década e o facto de tradicionalmente não ser da competência dos governos locais na Alemanha. No entanto, embora vejamos muitos exemplos inspiradores, há ainda muitos governos locais que não incorporaram o tema na agenda ou não fizeram dele uma prioridade. Assim, a sensibilização e o desenvolvimento de competências nas administrações locais continuam a ser tarefas fundamentais em muitos locais.

Mesmo no caso dos governos que incluíram alimentação e nutrição na agenda, são poucos os que deram prioridade ao tema a ponto de dedicar um orçamento substancial (plurianual) e seguro. As limitações e a incerteza em termos de recursos humanos e financeiros, além da falta de capacidades técnicas (para um tema novo e complexo), têm dificultado a tradução das estratégias ambiciosas em ações estruturais. De um modo geral, há um foco muito forte nos projetos, mas ainda há poucas mudanças programáticas e estruturais.

Embora alguns governos locais tenham apresentado planos de ação concretos (como a Região Metropolitana de Nuremberga, REProLA) e objetivos com prazos determinados, tais como o aumento do percentual de alimentos biológicos nas refeições escolares (por exemplo, em BERLIM), o aumento do percentual da produção biológica (como em BADEN-WÜRTTEMBERG), ou ambos (como em NUREMBERGA), os compromissos vinculativos continuam a ser exceções e tendem a limitar-se a áreas e dimensões específicas, em vez de abrangerem a estratégia alimentar como um todo (ou seja, com um plano de ação claro e com prazos para a realização de todas as mudanças necessárias).

Há também sempre o risco de uma mudança de governo levar a alterações das prioridades políticas (como aconteceu em Berlim) e, conseqüentemente, do financiamento, dificultando a criação de estruturas e programas mais estáveis. Para além da questão do compromisso político e financeiro a



longo prazo, também há barreiras internas, tanto em termos da rigidez das estruturas como da motivação pessoal dos funcionários públicos, que podem obstruir os esforços de implementação de uma abordagem intersetorial.

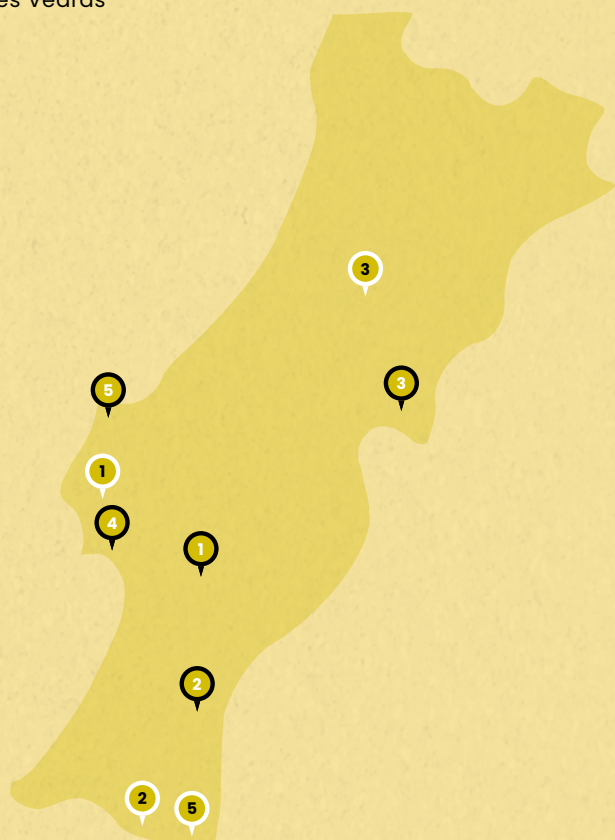
Enfrentar a lentidão, a falta de transparência e os obstáculos burocráticos das estruturas da administração pública pode ser uma fonte de frustração para a sociedade civil e cidadãos motivados a agir. Outra dificuldade expressada por alguns CPA é muitas vezes a concessão de financiamento estar atrelada ao trabalho num projeto, podendo levar à sua priorização em detrimento de um trabalho de consciencialização, que leva mais tempo. A aproximação entre os Conselhos de Política Alimentar e os governos locais, embora desejável em princípio, pode por vezes levar a uma confusão nos papéis quando as tarefas são delegadas ao CPA ou à sociedade civil (no papel do “especialista”) em vez de serem assumidas pela cidade/município.

PORTUGAL



POLÍTICAS E INICIATIVAS

1. Sustentabilidade na Alimentação Escolar Torres Vedras
2. Sistemas Alimentares Sustentáveis Algarve
3. Desenvolvimento Rural São Pedro do Sul
4. Estratégia Alimentar do Funchal
5. Promoção Tavira Dieta Mediterrânica



ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

1. Estratégia Alimentar de Montemor
2. Rede Alimentar de Mértola
3. Ecoregião de Idanha-a-Nova
4. FoodLink
5. Comité de Co-Gestão Peniche





1. CONTEXTO DO PAÍS

Estrutura de governação e repartição de competências

A administração portuguesa está organizada num sistema de vários níveis, com o governo central a deter a autoridade máxima e a responsabilidade pelas políticas, leis e regulamentos nacionais. Liderado pelo primeiro-ministro e pelo Conselho de Ministros, o governo central supervisiona vários ministérios, agências e entidades públicas dedicadas a setores específicos como saúde, ambiente, educação, transportes, justiça e finanças. Estes organismos trabalham coletivamente para implementar políticas e prestar serviços públicos à comunidade.

Do ponto de vista administrativo, Portugal está dividido em 18 distritos no continente e duas regiões autónomas, os arquipélagos dos Açores e da Madeira, que funcionam como unidades organizacionais importantes para várias funções, incluindo os círculos eleitorais. Os distritos contêm 308 municípios e 3.091 freguesias, ambos essenciais para os serviços e a governação locais. Desde 2018,²¹ está a ocorrer um importante processo de transferência de competências do nível nacional para os municípios nas áreas da educação (gestão das escolas, incluindo as cantinas escolares), saúde e habitação, entre outras. Este processo tem sido difícil e vários municípios têm resistido devido à falta de fundos correspondentes que lhes permitam assumir as novas responsabilidades. Além disso, apesar do processo de descentralização, as possibilidades de ação local continuam a deparar-se com várias restrições legais regionais e nacionais.

O panorama político de Portugal é opaco, enraizado na tradição corporativista do funcionalismo público e da criação de confiança, o que favorece os círculos internos e limita a participação do público. Isto leva os indivíduos a contornar os procedimentos formais quando desejam influenciar os resultados de políticas públicas.²² A falta de competências analíticas agrava este problema, gerando uma ênfase excessiva nas funções administrativas e dependência de gabinetes ministeriais na formulação de políticas públicas. Consequentemente, surgem perceções negativas que descrevem o processo de participação como burocrático, desprovido de confiança e pro forma, com base sobretudo em consultas públicas. De um modo geral, falta confiança nos resultados provenientes da participação nestes processos de decisão política. Historicamente, Portugal apresenta elevados níveis de abstenção nas eleições e baixas taxas de participação cívica ativa e de envolvimento da

21 Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e as Entidades Intermunicipais (Lei 50/2018).

22 Young e Staronova. 2018. *Policy making in Portugal*. International Centre for Policy Advocacy. Fundação Calouste Gulbenkian..

população. Este desinteresse foi influenciado por uma ditadura que durou 48 anos e que só terminou há 50 anos.

Preocupações alimentares

Em Portugal, as preocupações relacionadas à alimentação incluem predominantemente a insegurança alimentar e os desafios relacionados a baixos rendimentos, maus hábitos alimentares e nutrição inadequada. Entre 2020 e 2022, mais de 12% da população portuguesa passou por insegurança alimentar moderada ou grave.²³

A insegurança alimentar afeta em particular as famílias de baixa renda, famílias monoparentais ou numerosas, trabalhadores pobres, mulheres, idosos e imigrantes. O desemprego, bem como os baixos níveis salariais e de educação, contribuem para o problema, tornando difícil a compra de alimentos nutritivos e a manutenção de dietas equilibradas por parte das pessoas com recursos limitados.²⁴

Os maus hábitos alimentares associados às mudanças nas dietas tradicionais também despontaram como uma grande preocupação. Apesar de a dieta mediterrânica ser comumente associada a uma alimentação saudável, caracterizada pelo consumo de vegetais frescos, cereais e azeite e pelo consumo moderado de carne ou peixe, Portugal está claramente a afastar-se deste padrão alimentar: aproximadamente 57% da população tem excesso de peso ou obesidade e, em termos de hábitos alimentares, um em cada dois portugueses não ingere a quantidade de legumes ou fruta recomendada pela Organização Mundial da Saúde.²⁵ Portugal é ainda um dos países da UE com a maior pegada ecológica alimentar²⁶ e elevados níveis de desperdício alimentar.²⁷

Portugal conta com um programa nacional de ajuda alimentar específico e fornece alimentos suplementares a cidadãos com dificuldades económicas comprovadas. O programa foi avaliado como importante e necessário, e foram efetuadas melhorias ao longo dos anos, incluindo na qualidade nutricional dos alimentos. No entanto, é gerido com uma abordagem beneficente e é insuficiente para cobrir as necessidades dos muitos grupos em situação de insegurança alimentar. O fosso entre as zonas rurais e urbanas é também um fator de impacto no acesso a alimentos e na sua acessibilidade económica.

23 FAO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*.

24 Cooreia, Santos, Camolas. 2018. *Acta Portuguesa de Nutrição*.

25 Lopes et al. 2017. Inquérito Alimentar Nacional e de Atividade Física: IAN-AF 2015-2016: relatório de resultados 2017. Porto: Universidade do Porto.

26 Galli et al. 2020. *Sustainable food transition in Portugal: Assessing the Footprint of dietary choices and gaps in national and local food policies*. *Science of The Total Environment*.

27 Baptista et al. 2012. *Do campo ao garfo. Desperdício alimentar em Portugal*.

Nalgumas regiões rurais, o acesso limitado a opções alimentares frescas a preços acessíveis leva a uma dependência excessiva de certos tipos de produtos.

A agricultura familiar desempenha um papel fundamental na garantia da segurança alimentar e da diversidade de dietas. Nas quintas familiares, uma grande parte da produção destina-se à subsistência, especialmente as culturas mediterrânicas, como fruta, legumes, vinho e azeite. Os excedentes são frequentemente partilhados com a família alargada e os vizinhos mais próximos, ou participam de circuitos agroalimentares curtos. Ironicamente, os agricultores familiares portugueses são um dos grupos profissionais mais vulneráveis à pobreza.²⁸ Apesar de ter aumentado nos últimos anos, o rendimento médio mensal dos agricultores e dos trabalhadores agrícolas, da pesca e silvicultura continua a situar-se próximo do limiar de pobreza.²⁹

Estratégia alimentar nacional

A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSANP) foi aprovada pelo Conselho de Ministros em 2021. Está sob a alçada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSANP), criado em 2018 como uma plataforma interministerial, e pode consultar as organizações da sociedade civil, embora de forma ad hoc e sem qualquer critério para estabelecer um equilíbrio entre os grupos representativos.

A ENSANP está estruturada em quatro eixos estratégicos: 1) integração de políticas públicas e governação; 2) resposta às necessidades de grupos vulneráveis, com a promoção de saúde e nutrição; 3) funcionamento eficiente da cadeia alimentar; e 4) comunicação eficaz. Esta foi desenvolvida como uma estratégia abrangente para integrar e alinhar-se a outras políticas públicas e a planos e programas nacionais e internacionais.

A criação do CONSANP e da ENSANP foi significativamente influenciada pela agenda do Conselho de Segurança Alimentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Na prática, porém, não funcionam de maneira eficaz. Entre outras questões, há uma falta de envolvimento substancial por parte da sociedade civil para além das consultas ad hoc, uma interseccionalidade frígida e a ausência de um diagnóstico amplo e representativo da segurança alimentar no país.

28 Diogo et al. 2021. *A pobreza em Portugal: trajetões e quotidianos*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

29 ESAV, ACTUAR, CNA e DGADR. 2021. *Contributos da agricultura familiar para a promoção de sistemas alimentares e dietas sustentáveis*.


2. PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

Os objetivos das políticas públicas e dos espaços políticos analisados costumam girar em torno da promoção de práticas alimentares sustentáveis, do apoio às economias locais, da redução do desperdício alimentar e da sensibilização e educação sobre questões alimentares, com o objetivo de capacitar as pessoas a fazerem escolhas alimentares mais saudáveis e sustentáveis. Apesar de algumas políticas e espaços políticos serem iniciados pelas autoridades locais, outras emergem organicamente como processos coletivos a partir de outros eventos ou grupos de trabalho. A maior parte emprega uma abordagem participativa que inclui a representação e a colaboração de vários setores, incluindo universidades, instituições de pesquisa, representantes da administração pública, empresas privadas, organizações da sociedade civil, comunidades escolares, agricultores e outros produtores locais. Busca-se a tomada de decisões partilhada através de modelos de governação que vão de conselhos municipais a comités de coordenação, redes locais e grupos operacionais.

A ESTRATÉGIA ALIMENTAR de MONTEMOR (*Semear em Montemor – Estratégia Alimentar*, ou SMEA) e a rede a esta associada começaram em 2017 como um grupo de trabalho da Agenda 21 Local. Dois anos mais tarde, teve lugar um intenso processo participativo para a cocriação da estratégia da SMEA, processo que contou com o apoio técnico da Universidade de Évora. Todos os participantes locais envolvidos no processo assinaram uma carta de compromisso para a implementação coletiva da estratégia e foi criada uma rede local para esse fim. A implementação dos pilares estratégicos é dividida entre as unidades municipais, as organizações/projetos locais e outros intervenientes que fazem parte da rede.

No marco do projeto SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS NA COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALGARVE (SAS AMAL), foram formados grupos de trabalho em cada uma das escolas participantes, reunindo as respetivas comunidades escolares, incluindo membros do Conselho Municipal de Educação (CEM), professores, pais, representantes dos alunos, funcionários de cozinhas e agricultores familiares. Os grupos de trabalho coordenam o monitoramento do processo de aquisição de refeições escolares, o desenvolvimento de ações de formação e atividades de educação alimentar. Por terem sido criados no âmbito da estrutura existente do CEM, os grupos de trabalho ganharam força institucional no espaço formal de governação educativa.

Apesar de algumas políticas e espaços políticos serem iniciados pelas autoridades locais, outras emergem organicamente como processos coletivos a partir de outros eventos ou grupos de trabalho. No FUNCHAL, por exemplo, a estratégia alimentar é liderada e implementada pela câmara municipal em parceria com intervenientes locais e é um trabalho contínuo, uma vez que é



considerada um documento vivo. Em contrapartida, em Mértola, a criação da REDE ALIMENTAR DE MÉRTOLA (RAM) foi um processo orgânico no qual cada parceiro assumiu um papel e contribuiu com as suas próprias atividades e recursos para implementar os objetivos da rede. Atualmente, a rede envolve vários grupos, incluindo associações de desenvolvimento local, organizações sociais/filantrópicas, uma cooperativa local, empresários locais, escolas e cursos profissionais e a câmara municipal. Além disso, fez parcerias com outras organizações fora de Mértola, incluindo universidades e redes nacionais e internacionais.

O modelo de governação da SMEA (Montemor) é bastante interessante: consiste num conselho geral (que serve como fórum de discussão e tomada de decisões envolvendo todos os membros), um comité de coordenação, quatro grupos operacionais (um para cada eixo estratégico) e um coordenador para cada grupo. Embora não integre formalmente as estruturas municipais, é parte importante da sua agenda política atual. Anualmente, pelo menos uma reunião é realizada com todos os parceiros envolvidos na rede. A câmara municipal coordena o eixo estratégico relativo à revisão da regulamentação local, incluindo a dos termos de referência para contratos públicos de fornecimento de refeições escolares, de modo a dar prioridade à compra de alimentos dos produtores locais. No que toca aos outros eixos, a câmara municipal presta apoio em termos de recursos humanos, assessoria jurídica, materiais e equipamentos públicos. A câmara municipal criou também um gabinete de apoio à agricultura com novas competências técnicas, visando promover a produção alimentar alinhada com os princípios agroecológicos e atrair mais jovens para a agricultura.

3. ABORDAGEM SISTÉMICA E CARÁTER TRANSFORMADOR

Todas as iniciativas analisadas reconhecem a ideia de uma transformação sistémica de todo o sistema alimentar que promova a coesão socioterritorial e o desenvolvimento socioeconómico, além de capacitar e reforçar as capacidades das comunidades locais. São enfatizados a preservação do património cultural e o incentivo a práticas sustentáveis de produção e consumo, promovendo-se assim as dietas tradicionais e a gestão sustentável dos recursos. Outra característica comum é a tentativa de relocalizar os sistemas alimentares com base em circuitos curtos para garantir a segurança alimentar e a coordenação das atividades relacionadas à alimentação dentro das regiões.

A maioria das iniciativas promove a agroecologia, a agrossilvicultura, a produção biológica ou, pelo menos, métodos responsáveis de produção e consumo de alimentos, fomentando um equilíbrio entre a preservação do ambiente e a resiliência socioeconómica, ao mesmo tempo que estimula a gestão cooperativa e fiável dos recursos.

Vários dos casos estudados visam integrar a sustentabilidade social, económica, ambiental e nutricional às instituições de ensino, gerindo o fornecimento de refeições escolares e apoiando as economias locais e as práticas sustentáveis nas cantinas das escolas públicas.


4. PRINCIPAIS CONQUISTAS E DESAFIOS

Os casos estudados apresentam evidências de muitos exemplos inspiradores de desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis a nível local. Políticas públicas locais inovadoras têm gerido de modo eficaz o fornecimento de refeições escolares, adotado a sustentabilidade nas aquisições e minimizado o desperdício alimentar. Assim, servem de modelo para outras regiões, tanto a nível nacional como internacional (como no caso de TORRES VEDRAS). Iniciativas de desenvolvimento rural, como a ECORREGIÃO DE IDANHA-A-NOVA, promovem práticas sustentáveis que reforçam as economias locais e preservam a identidade regional. Ao mesmo tempo, projetos colaborativos, como o de TAVIRA, estão a revitalizar os mercados locais e a sensibilizar o público sobre o património tradicional.

Vários espaços políticos refletem uma dedicação popular à agroecologia, à associação comunitária e à gestão sustentável dos recursos (como o exemplo de MÉRTOLA). O ordenamento do território local e o compromisso institucional podem ser vistos em metas como a de se alcançar 15% de abastecimento alimentar sustentável na rede FOODLINK da área metropolitana de Lisboa. No domínio marítimo, um COMITÉ DE COGESTÃO EM PENICHE estabelece um modelo pragmático para a exploração sustentável dos recursos, combinando benefícios económicos com a preservação do ambiente.

A integração da saúde e da educação contribui para a compreensão ampla dos sistemas alimentares resilientes e responsáveis por crianças, jovens, pais e comunidades escolares em geral. O PSAE DE TORRES VEDRAS é um modelo importante de reforço da eficiência e da gestão ambientalmente sustentável no fornecimento de refeições escolares através da criação de ementas nutricionalmente equilibradas, adoção de critérios ambientais nos contratos de aquisição, redução do desperdício alimentar, promoção da economia local e combate à obesidade infantil. O município faz parte da Rede de Transferência de BioCantinas, na qual municípios de toda a Europa partilham boas práticas em refeições escolares.

De forma semelhante, o SAS AMAL consegue fornecer refeições de origem local a mais de metade das escolas municipais da região do Algarve, contribuindo para a educação da população local, para a redução da pegada ecológica e o estímulo da economia local.




As dificuldades/limitações mais proeminentes em Portugal estão relacionadas à implementação (in)eficaz de políticas públicas e às transições na liderança. Estes fatores põem em risco a continuidade de várias das iniciativas analisadas e exigem esforços meticulosos de colaboração dos diversos interesses e grupos para garantir a manutenção e melhoria dos esforços despendidos e obtenção dos recursos humanos e financeiros públicos necessários.

Algumas das iniciativas também enfrentam desafios causados por tensões internas/diferenças de interesses (como a de PENICHE e FOODLINK), pelo nível de compromisso e liderança dos governos e pelo debate acerca da facilitação “neutra” dos espaços (Mértola). Especialmente no caso de redes pouco abrangentes, há também desafios no que respeita ao controlo e à responsabilização pelos compromissos assumidos.

Um dos elementos mais difíceis é a aplicação de uma abordagem multissetorial que interligue educação, saúde, justiça social, ambiente, agricultura e desenvolvimento rural. Embora tenham sido dados passos importantes para assegurar a colaboração intersetorial e entre múltiplos intervenientes, é fundamental que se garanta a implementação das políticas públicas através de uma abordagem sistémica e a vários níveis. Isto inclui também a promoção de um diálogo harmonioso entre os espaços locais e nacionais onde, por exemplo, são tomadas decisões sobre a regulamentação dos contratos públicos para as refeições escolares. Apesar das dificuldades, como a organização económica da produção local, o ajuste desta produção para satisfazer os requisitos das cantinas e as possíveis restrições legais, os casos do SAS AMAL e de TORRES VEDRAS alcançaram marcos significativos. Na verdade, o diálogo tranquilo entre os diferentes níveis de decisão é ainda mais crucial em Portugal, que se encontra atualmente num processo de transferência de competências do nível nacional para o municipal.

Embora os conselhos regionais de política alimentar ainda não existam em Portugal, o SAS AMAL poderia ser uma incubadora desses conselhos, promovendo o desenvolvimento de quadros institucionais para assegurar a segurança alimentar a nível municipal. A iniciativa começou como um projeto liderado pela AMAL, entidade que reúne os 16 municípios da região do Algarve, e desenvolveu também um Programa de Contratação Pública envolvendo onze municípios interessados. Há planos para a criação de um conselho regional de política alimentar ligado aos grupos de trabalho criados com as comunidades escolares. Atualmente, está a ser implementado um novo projeto, o Revital Algarve, que visa criar um modelo de governação alimentar para a região. De igual modo, está prevista a criação de conselhos municipais e de um conselho metropolitano no âmbito da Estratégia para a Transição Alimentar na Área Metropolitana de Lisboa (FOODLINK).



Além disso, foram dados os primeiros passos para a criação de uma política alimentar municipal em SÃO PEDRO DO SUL. Em 2021, no âmbito de um projeto nacional realizado em parceria com outros municípios e organizações da sociedade civil, a Assembleia Municipal criou um Grupo de Trabalho Alimentar encarregado de desenvolver um conselho municipal com a participação de intervenientes locais (associações, agricultores, escolas, etc.) que, por sua vez, desenvolveria uma política alimentar local. No entanto, devido a mudanças na liderança municipal, esta iniciativa ainda não foi concretizada.

Outros desafios incluem a ausência de planeamento estratégico a longo prazo com uma perspetiva sistémica, juntamente com restrições financeiras e de recursos humanos que limitam o impacto e a resiliência. A falta de recursos financeiros leva a uma dependência de financiamento externo, o que, por sua vez, condiciona as intervenções municipais a uma lógica baseada em projetos com intervenções esporádicas. Além disso, o espectro da instabilidade política e a ascensão da ideologia de extrema-direita a nível nacional constituem ameaças aos recentes esforços para se pôr a alimentação na agenda política e exigem um acompanhamento vigilante e operacional para proteger o ímpeto atual.

ESPAÑHA



POLÍTICAS E INICIATIVAS

1. Estratégia Alimentar de Barcelona
2. Estratégia de Agricultura Urbana de Barcelona
3. Estratégia Agroalimentar de Valência
4. Iniciativa Legislativa Popular das Ilhas Baleares
5. Economia Verde e Circular Extremadura



ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

1. Agròpolis
2. Conselho Alimentar Municipal de Valência
3. Observatório das Águas de Terrassa
4. Conselho Alimentar Municipal de Saragoça
5. Cantinas Escolares Catalunha





1. CONTEXTO DO PAÍS

Estrutura de governação e repartição de competências

A estrutura de governação de Espanha apresenta uma distribuição complexa de poderes entre o governo central e as 17 Comunidades Autónomas (CA). Nos domínios da agricultura, pesca e alimentação, o governo central encarrega-se do planeamento económico, enquanto as CA exercem autoridade executiva e legislativa para elaborar políticas específicas dentro do arcabouço da legislação nacional. Há um padrão semelhante no setor da saúde, em que o governo central estabelece os princípios gerais de saúde e as CA gerem e prestam serviços de saúde, o que dá origem a sistemas de saúde diversos nas várias regiões. A proteção do consumidor segue um modelo partilhado, com o governo central a legislar sobre a proteção básica do consumidor e as CA a implementar políticas nos territórios, assegurando o alinhamento com os regulamentos nacionais. Na área da transição ecológica, as competências estão divididas, com o governo nacional a concentrar-se na legislação fundamental para a proteção do ambiente e as CA a desenvolver políticas dentro dos limites definidos. É importante notar que esta distribuição de poderes pode evoluir com a alteração dos regulamentos e acordos entre o governo nacional as diferentes CA e que algumas competências podem ser partilhadas ou exercidas conjuntamente através de mecanismos de cooperação intergovernamental.

Preocupações alimentares

O papel fundamental da Espanha como principal produtor de fruta e produtos hortícolas da Europa, muitas vezes referida como a “estufa da UE”, é caracterizado por práticas agrícolas intensivas. Uma parte significativa dos produtos hortícolas de inverno consumidos na Europa provém das estufas solares do sudeste da Espanha e 75% da produção espanhola destina-se aos principais mercados europeus.³⁰ No entanto, este modelo, de que são exemplo as vastas estufas de Almeria, acarreta importantes problemas ambientais e sociais. Por exemplo, Almeria enfrenta as ameaças de desertificação e escassez de água; conflitos ambientais como o excesso de resíduos, a desflorestação e a contaminação dos solos causam impactos significativos na biodiversidade e na paisagem.³¹

As dimensões sociais desta abordagem agrícola intensiva são igualmente preocupantes. A necessidade substancial de mão-de-obra durante os

³⁰ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2022). *Estadísticas del comercio exterior español*. DataComex.

³¹ Agronomy (2020). *Identification of Opportunities for Applying the Circular Economy to Intensive Agriculture in Almería (South-East Spain)*. Ver também: Oort-Alonso, I. (2021). *The Environmental Impacts of Greenhouse Agriculture in Almería, Spain*. Foodunfolded.

períodos de colheita levou ao *dumping* social, em que trabalhadores migrantes aceitam salários baixos, condições de trabalho precárias, longas horas de trabalho sem compensação adequada pelas horas extraordinárias, exposição a pesticidas e até ataques racistas.³² Apesar da posição da Espanha como a principal produtora de produtos hortícolas da UE, garantir o direito à alimentação e a uma nutrição adequada para a sua própria população continua a ser um desafio. Um estudo realizado em 2020–2021 revelou que 13,3% dos agregados familiares espanhóis, aproximadamente 2,5 milhões de pessoas, sofriam de insegurança alimentar, evidenciando as preocupações crescentes com a desigualdade do acesso a alimentos nutritivos e as implicações socioeconómicas e para a saúde.³³

Estratégia alimentar nacional

Não há, na Espanha, uma estratégia alimentar nacional que abranja produção, distribuição e o consumo de alimentos. No entanto, existem outras estratégias relevantes relacionadas à alimentação, como a Estratégia para a Digitalização do Setor Agroalimentar, a Estratégia Nacional para o Setor de Fruta e Produtos Hortícolas e a Estratégia para Nutrição, Atividade Física e Prevenção da Obesidade. De igual modo, desde a assinatura do [Pacto de Milão](#) por muitas cidades espanholas, várias administrações locais e regionais estão a desenvolver as próprias estratégias alimentares, como se verá mais adiante.


2. PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

No contexto espanhol, o panorama da cooperação público-comunitária manifesta-se de forma proeminente em várias iniciativas, em particular nas estratégias alimentares e nos espaços de políticas públicas. Os casos estudados não apenas promovem processos participativos ativos e abertos à sociedade civil, como também incorporam uma característica distintiva: a representação institucionalizada da quádrupla hélice, que inclui administrações públicas, o setor privado, o setor académico e de pesquisa, cidadãos e organizações da sociedade civil e os meios de comunicação social.

Os espaços de políticas públicas, muitas vezes na forma de conselhos de política alimentar ou estruturas participativas, costumam aderir a uma estrutura padronizada que conta com um plenário como órgão principal acompanhado de uma presidência, vice-presidência, secretariado, comissão permanente e grupos de trabalho. No entanto, persistem os desafios para ga-

32 Filigrana-García, Lalana-Alonso, Ramos-Antuñano & Brigada feminista de observación. (2021). *La situación de las jornaleras en los campos de fresa de Huelva. Informe jurídico*. Jornaleras de Huelva en Lucha.

33 Observatorio del Derecho a la Alimentación de España y Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (2018). *El derecho a la alimentación en España. Desafíos y propuestas*. ODA-E.



garantir a participação inclusiva de grupos marginalizados. Embora iniciativas como os CONSELHOS ALIMENTARES MUNICIPAIS de VALÊNCIA, BARCELONA e SARAGOÇA ou o OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS DE TERRASSA reservem lugares para ONGs e entidades de representação de populações marginalizadas, a tarefa de garantir uma representação adequada ainda apresenta lacunas. Este desafio é particularmente acentuado quando se consideram grupos essenciais à proteção do direito à alimentação e nutrição, incluindo pessoas em situação de sem-abrigo, indivíduos socialmente excluídos, idosos ou trabalhadores agrícolas migrantes. Apesar dos esforços louváveis destes conselhos, é preciso abordar e superar continuamente as barreiras que impedem a inclusão efetiva destes grupos nos processos decisórios relacionados às políticas alimentares.

A seleção dos participantes nestes órgãos é um aspeto crucial que influencia a inclusão e a diversidade do processo decisório. É essencial equilibrar as dinâmicas de poder e resolver potenciais conflitos de interesses, especialmente no que diz respeito à indústria alimentar. No entanto, a análise ressalta a importância da representação da sociedade civil, com voz e voto, para fazer o contraponto à influência dos lobbies alimentares e do sector privado no sistema alimentar. Exemplos como os dos CONSELHOS ALIMENTARES de VALÊNCIA e SARAGOÇA, ou do OBSERVATÓRIO DAS ÁGUAS DE TERRASSA, destacam-se por darem prioridade à inclusão de vozes e votos de entidades e associações que defendem uma mudança sistémica no sistema alimentar, em vez de dependerem excessivamente da indústria alimentar.

Nos diferentes casos, muitos destes espaços atuam como parte dos governos locais, com funções definidas nos sistemas municipais. O processo decisório baseia-se essencialmente no consenso ou, se este for difícil, na maioria simples. Embora as decisões destas estruturas participativas não sejam vinculativas, exercem influência na formulação de recomendações que, por vezes, são implementadas em projetos discutidos no âmbito destes fóruns.

Em conclusão, embora as iniciativas espanholas demonstrem progressos na cooperação público-comunitária, assegurar uma ampla representação dos grupos marginalizados ainda é um desafio. A ênfase dada às vozes da sociedade civil no processo decisório, como é evidente nos Conselhos Alimentares de VALÊNCIA e SARAGOÇA, realça o potencial para mudanças significativas. Estas estruturas participativas, embora não sejam vinculativas, desempenham um papel crucial na influência das recomendações políticas e na promoção de um panorama decisório mais inclusivo e diversificado.

3. ABORDAGEM SISTÊMICA E CARÁTER TRANSFORMADOR


Na análise do caráter transformador das políticas e estratégias alimentares na Espanha, vemos que algumas, como as estratégias alimentares de BARCELONA e VALÊNCIA, revelam uma paisagem diversificada marcada por iniciativas que se afastam de forma ativa do modelo global de produção e intercâmbio empresarial. Estas estratégias transformadoras dão ênfase a pequenos produtores locais, métodos agroecológicos e mercados locais, buscando mudanças radicais no sistema alimentar. Para uma transformação abrangente, algumas estratégias envolvem diversos intervenientes, incluindo pequenos produtores e vários departamentos municipais, como os da saúde pública, cultura e comércio.

Em contrapartida, políticas como a INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR DAS ILHAS BALEARES e a ESTRATÉGIA DA ECONOMIA VERDE E CIRCULAR EXTREMADURA não têm como objetivo explícito transformar o sistema alimentar, mas reconhecem a necessidade de mudanças. A iniciativa das Ilhas Baleares considera necessária uma mudança radical para evitar impactos adversos nas gerações futuras, enquanto a estratégia da Extremadura vê o sistema alimentar como um setor a ser desenvolvido de forma sustentável no âmbito da economia verde e circular.

Nas dimensões ecológica, de saúde e de justiça social, a maioria das estratégias inclui ações que interligam diferentes departamentos e níveis governamentais. Por exemplo, a ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE BARCELONA salienta a necessidade de coordenar estratégias a nível municipal, metropolitano e regional. A ESTRATÉGIA DE AGRICULTURA URBANA DE BARCELONA engloba iniciativas que promovem a agroecologia, os espaços verdes e o empoderamento da comunidade.

Nestas estratégias, a administração pública é a principal responsável pela implementação e criação de quadros regulatórios para mudanças transformadoras. No entanto, em casos como os das estratégias alimentares de VALÊNCIA e BARCELONA, a implementação envolve a colaboração com cidadãos, empresas, pequenos produtores e organizações da sociedade civil. A INICIATIVA DAS ILHAS BALEARES cria uma comissão consultiva para o bem-estar das gerações atuais e futuras.

Em relação aos objetivos gerais, a maioria das estratégias propõe a promoção de alimentos locais, biológicos e sustentáveis, a proteção da agricultura urbana e periurbana, a promoção de relações justas na cadeia de abastecimento alimentar e a descentralização do poder no sistema alimentar. Algumas estratégias, como a INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR NAS ILHAS BALEARES, estabelecem princípios para o desenvolvimento sustentável sem especificar estratégias relacionadas à alimentação. A ESTRATÉGIA DA ECONOMIA VERDE E CIRCULAR EXTREMADURA tem como objetivo a transição para uma economia



sustentável e circular através de medidas como a promoção da produção local e ecológica.

Embora algumas estratégias tenham lacunas ou não enfatizem particularmente as intervenções, os obstáculos a uma mudança radical a nível local incluem os princípios de comércio livre da UE, que apoiam o modelo produtor-exportador de Espanha, e a divisão de competências com o governo nacional, que levam à falta de coordenação e coerência entre os diferentes níveis de governo. Além disso, a disponibilidade de recursos significativos, sejam financeiros, humanos ou técnicos, constitui um desafio, tal como reconhecido por estratégias como a AGRICULTURA URBANA DE BARCELONA e a INICIATIVA DAS ILHAS BALEARES. Há também riscos políticos devido à potencial falta de compromisso a longo prazo nos governos subsequentes, já que os mandatos municipais na Espanha têm uma duração de quatro anos.

Ao explorarmos as várias políticas e estratégias alimentares da Espanha, iniciativas como as estratégias alimentares de Barcelona e Valência surgem como pioneiras, orientando-se ativamente na direção de sistemas alimentares localizados, sustentáveis e equitativos. O envolvimento direto de intervenientes da sociedade civil, a colaboração interdepartamental e a ênfase na mudança sistémica caracterizam estes esforços transformadores. Desafios como os princípios comerciais da UE e as restrições de recursos demonstram a complexidade na implementação de mudanças radicais a nível local. Apesar das eventuais lacunas, o compromisso comum de promover alimentos locais, biológicos e sustentáveis e de fomentar relações justas na cadeia de abastecimento reflete uma visão coletiva de um sistema alimentar espanhol resiliente e justo. Embora enfrentem riscos políticos e dependam de um compromisso a longo prazo, as iniciativas exemplificam a jornada que está em curso rumo a um futuro mais sustentável e equitativo para o cenário alimentar de Espanha.

4. PRINCIPAIS CONQUISTAS E DESAFIOS

Ao considerarmos as conquistas e os desafios, vemos que as iniciativas espanholas relacionadas à alimentação ilustram tanto os progressos como as áreas que exigem atenção e inovação contínuas para alcançar um sistema alimentar mais sustentável, equitativo e resiliente.

Entre as principais conquistas dos casos analisados, destacam-se:

➤ Panorama diversificado de iniciativas: A Espanha apresenta um rico mosaico de iniciativas, em especial no que se refere às estratégias alimentares e aos espaços políticos, refletindo empenho na promoção da cooperação entre os setores público e comunitário. Casos como as estratégias alimentares de Barcelona e Valência destacam-se por procurarem de forma ativa mudanças transformadoras na direção de sistemas alimentares sustentáveis e localizados.

➤ Representação institucionalizada: É de salientar a representação institucionalizada da quintupla hélice, que inclui as administrações públicas, o setor privado, o setor acadêmico e de pesquisa, cidadãos e organizações da sociedade civil e os meios de comunicação social. Esta abordagem inclusiva aumenta a diversidade de perspectivas e promove um processo decisório mais abrangente

➤ Ênfase em práticas locais sustentáveis: O caráter transformador de estratégias como as de Barcelona e Valência é louvável pela ênfase dada a pequenos produtores locais e métodos agroecológicos, além da promoção de relações justas na cadeia de abastecimento alimentar. As iniciativas demonstram o compromisso com o afastamento do modelo de crescimento orientado para a produção empresarial global e para a exportação/importação primária.

➤ Processos participativos: As estruturas participativas, como os conselhos de política alimentar, evidenciam os progressos no envolvimento da sociedade civil nos processos decisórios. A existência de um plenário, presidência, vice-presidência, secretariado, comissão permanente e grupos de trabalho demonstra uma abordagem organizada e estruturada para a participação nestes espaços.

Entre os principais desafios dos casos analisados, destacam-se:

➤ Acesso desigual ao processo decisório: Apesar dos esforços para incluir grupos marginalizados e afetados pela insegurança alimentar nos processos decisórios, ainda há obstáculos para garantir uma representação adequada. Populações como pessoas em situação de sem-abrigo, indivíduos socialmente excluídos, idosos e trabalhadores agrícolas migrantes enfrentam obstáculos à participação efetiva nas decisões em matéria de política alimentar.

Coordenação nacional-local limitada: A ausência de uma estratégia alimentar nacional e a descentralização de poderes para as comunidades autónomas resultam em políticas diferentes nas regiões. A falta de uma abordagem nacional coerente pode levar a disparidades na abordagem dos assuntos relacionados à alimentação e na aplicação de mudanças sistêmicas.

Limitação de recursos: Várias estratégias reconhecem que a disponibilidade de recursos, sejam financeiros, humanos ou técnicos, é um desafio. Iniciativas como a Estratégia de Agricultura Urbana de Barcelona e a iniciativa das Ilhas Baleares reconhecem as possíveis barreiras que a falta de recursos impõe à implementação bem-sucedida de medidas transformadoras.

Riscos políticos e compromissos a curto prazo: O cenário político local, caracterizado por mandatos municipais de quatro anos, introduz um risco de mudança nas prioridades e de descontinuidade no compromisso com os objetivos transformadores a longo prazo. Isto dificulta os esforços sustentados de mudança sistêmica no sistema alimentar.

Princípios de comércio livre da UE: A adesão da Espanha aos princípios do comércio livre da UE viabiliza e sustenta um modelo produtor-exportador, e pode dificultar os esforços de promoção do consumo local e da sustentabilidade. A negociação de um equilíbrio entre os compromissos comerciais da UE e os objetivos dos sistemas alimentares locais é um desafio permanente.

Em resumo, as iniciativas alimentares espanholas demonstram um compromisso com modelos diversificados, participativos e sustentáveis, a enfatizar as práticas locais e a institucionalizar a representação de múltiplos intervenientes. As dificuldades incluem o acesso desigual aos processos decisórios, coordenação nacional-local limitada, limitação de recursos, riscos políticos e barreiras impostas pelos princípios comerciais da UE. Apesar das conquistas alcançadas, a resolução destes desafios é vital para que a Espanha continue a jornada rumo a um sistema alimentar resiliente e equitativo.

SUÉCIA



POLÍTICAS E INICIATIVAS

1. Estratégia Alimentar de Västerbotten
2. Estratégia Alimentar de Norrbotten
3. Estratégia de Utilização dos Solos de Södertälje
4. Estratégia Alimentar do Condado de Estocolmo
5. Política Alimentar de Malmö
6. Visão Alimentar de Sápmi
7. Estratégia Climática de Örebro



ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

1. Conselho Alimentar de Malmö





1. CONTEXTO DO PAÍS

Estrutura de governação e repartição de competências

Há três níveis de governo na Suécia: nacional, regional (condados) e local (municípios). Regionalmente, o país divide-se em 21 condados. Cada condado conta com um conselho administrativo que atua como principal representante do Estado e integra uma região, governada por uma assembleia política eleita. A principal área de governação a este nível é a de saúde e infraestruturas, que são designadas por regiões. Localmente, a Suécia está dividida em 290 municípios. Cada município tem uma assembleia eleita, o conselho municipal, que toma decisões em matérias municipais. É neste nível que as compras públicas de géneros alimentícios são organizadas.

De acordo com a lei sueca de educação, todas as crianças do ensino primário (7-16 anos) e a maioria dos alunos do ensino secundário (16-19 anos) têm direito a um almoço gratuito, todos os dias, na escola. A refeição pública é orientada por políticas alimentares municipais individuais que, em sua maioria, enfatizam que um almoço saudável e sustentável deve equilibrar as diferenças socioeconómicas na saúde. As políticas alimentares municipais são orientadas por estratégias alimentares regionais, que, por sua vez, se baseiam na estratégia alimentar nacional (2018). A intenção é que a estratégia nacional funcione como uma plataforma política nacional, estabelecendo uma direção comum que toda a “cadeia alimentar” (tal como referida na política, sugerindo um sistema alimentar empresarial linear) deve seguir, a trabalhar em conjunto, até 2030.

Um dos requisitos obrigatórios estabelecidos pela política nacional é que haja um mínimo de 60% de alimentos biológicos nas compras públicas e que 30% da terra arável seja cultivada de forma biológica até 2030. Embora apresente objetivos ambiciosos, a estratégia é criticada por centrar-se no crescimento e na exportação e não numa transformação sustentável do sistema alimentar. A Suécia tem experiência limitada com os espaços de governação local, tais como os conselhos de política alimentar. Apesar de haver estratégias alimentares em todos os níveis de governação, o primeiro conselho nórdico de política alimentar teve início em 2022 na cidade de Malmö.

Preocupações alimentares

O sistema alimentar sueco caracteriza-se por um número cada vez menor de agricultores, um setor de transformação de alimentos constituído sobretudo por pequenas e médias empresas e um setor retalhista altamente concentrado, dominado por algumas grandes cadeias de supermercados. As três maiores cadeias, ICA, Coop e Axfood, controlam em conjunto mais de 73% do mercado alimentar nacional. A pobreza alimentar e as

doenças não transmissíveis relacionadas à alimentação estão a aumentar, desencadeando um novo debate sobre se os ambientes alimentares e as preocupações relacionadas à alimentação são elementos estruturais ou individuais. O direito à alimentação não é explicitamente garantido na Suécia, embora o país tenha ratificado vários tratados de direitos humanos que o protegem.³⁴

2. PARTICIPAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

A análise da Suécia foi feita com base nas estratégias alimentares regionais de VÄSTERBOTTEN, NORRBOTTEN e ESTOCOLMO. Norrbotten e Västerbotten são as duas regiões setentrionais da Suécia, às quais se sobrepõe o território tradicional Sámi, de Sápmi, governado pelo Parlamento Sápmi, e que elaborou a sua própria VISÃO ALIMENTAR, também apresentada como um caso. A nível municipal, são apresentadas três políticas: a ESTRATÉGIA DE UTILIZAÇÃO DOS SOLOS DE SÖDERTÄLJE, a POLÍTICA ALIMENTAR DE MALMÖ e a ESTRATÉGIA CLIMÁTICA DE ÖREBRO. Além disso, é apresentado um espaço político, o recém-criado CONSELHO ALIMENTAR DE MALMÖ, inspirado nos conselhos de política alimentar de outros países europeus, que busca uma mudança participativa no sistema alimentar local.

Todas as estratégias regionais foram elaboradas em conjunto com a secção regional da federação nacional de agricultores da Suécia. Estas estão comprometidas com a inclusão e enfatizam o envolvimento de uma grande variedade de intervenientes na definição das suas políticas, incluindo comunidades locais, grupos de interesse, populações indígenas e participantes da indústria, de modo a assegurar uma compreensão abrangente das necessidades regionais. No entanto, nenhuma das políticas apresenta um plano e uma estrutura concreta que permita essa participação (exceto a colaboração com a Federação Sueca de Agricultores), o que dificulta a sua avaliação. Para responder às suas preocupações específicas, os pequenos produtores e as comunidades marginalizadas têm sido objeto de atenção particular, com convites para workshops, consultas e diálogos abertos na elaboração das estratégias alimentares. No entanto, não existe uma estratégia clara para permitir uma abordagem participativa na execução e no acompanhamento, e é difícil prever como as estruturas de poder serão equilibradas e os conflitos de interesses, resolvidos.

A ESTRATÉGIA ALIMENTAR DA REGIÃO DE ESTOCOLMO está centrada em comités municipais responsáveis pela execução da estratégia e dos planos de ação. Abrange um vasto espectro de questões relacionadas ao sistema alimentar

³⁴ O país ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), mas não adotou a Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais (OIT) nem a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Zonas Rurais (UNDROP).

e todos os planos de ação destinados a alcançar resultados em áreas estratégicas têm um caráter transformador. No entanto, é importante salientar que a estratégia não impõe nenhum objetivo para a produção e aquisição de alimentos biológicos.

A ESTRATÉGIA CLIMÁTICA DE ÖREBRO, embora centrada principalmente em objetivos climáticos, também associa a transformação do sistema alimentar à redução das mudanças climáticas. Desde que foi adotada, 71% dos alimentos comprados pela cidade passaram a ser biológicos. O processo decisório envolve a definição de objetivos e metas claras para reduzir o impacto climático da aquisição de alimentos, promover a sustentabilidade através da rotulagem e demonstrar um compromisso com a sustentabilidade. Durante a elaboração, foram realizados workshops e consultas com intervenientes convidados, mas não havia uma estrutura clara de participação.

A ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE MALMÖ dá ênfase à saúde e à sustentabilidade e incorpora um processo decisório estruturado em colaboração com os fornecedores de refeições escolares e os departamentos de compras públicas. Cursos de educação e formação para os funcionários das refeições escolares asseguram que as decisões tomadas são informadas e alinhadas com os objetivos alimentares da cidade. Esta política já reduziu em 30% as emissões de gases de efeito estufa provenientes de produtos alimentares. Além disso, 70% dos alimentos atualmente comprados pela cidade são biológicos, sendo que o objetivo é que o percentual chegue a 100%.

A terceira política municipal analisada, a ESTRATÉGIA DE UTILIZAÇÃO DOS SOLOS DE SÖDERTÄLJE, centra-se sobretudo na utilização e no cultivo dos solos em estreita colaboração com associações de agricultores locais e empresas de habitação, assegurando a participação dos proprietários de terras. A estratégia aborda a questão crucial de como dar aos grupos marginalizados acesso às terras aráveis. A ênfase na inclusividade, sem se limitar aos intervenientes tradicionais, reflete um compromisso com a justiça e o acesso equitativo à terra para cultivo.

A VISÃO ALIMENTAR DE SÁPMI é elaborada pelo Parlamento Sámi, eleito publicamente, e por uma agência estatal da Suécia. Abrange a área tradicional de Sápmi, que conta com grandes áreas na Suécia, Noruega, Finlândia e Rússia e dá ênfase significativa à preservação da cultura indígena e da soberania do conhecimento. Embora não seja vinculativa, apresenta uma narrativa que vislumbra um futuro sistema alimentar na região de Sápmi. A visão destaca a importância da preservação cultural e da soberania alimentar entre os povos indígenas, apresentando uma perspectiva única e transformadora da política alimentar local. A partir de 2024, servirá de base para uma estratégia alimentar que terá como foco a soberania alimentar.

Nenhuma das políticas ou estratégias apresenta um plano real de participação para além das sessões abertas durante a sua elaboração, o que indica possíveis faltas de inclusão, transparência e envolvimento. Superar a inexperience sueca na participação cívica é um dos objetivos do Conselho Alimentar de Malmö, iniciado em 2020 como o primeiro conselho de política alimentar da Escandinávia. O conselho acolhe qualquer pessoa como membro. Não há um equilíbrio de poderes no conselho e, por conseguinte, existe o risco de cooptação.

3. ABORDAGEM SISTÉMICA E CARÁTER TRANSFORMADOR

Ao examinar as estratégias e políticas alimentares regionais e municipais, torna-se evidente que têm em comum o compromisso com a adoção de uma abordagem sistémica. Reconhecem que os sistemas alimentares são redes intrincadas de componentes interligados e que a abordagem isolada de um aspeto pode ter consequências indesejadas. Por isso, estas políticas adotam uma visão holística que considera o modo como interagem vários elementos, da produção ao consumo. As *ESTRATÉGIAS ALIMENTARES DE VÄSTERBOTTEN* e *NORRBOTTEN* adotam uma perspetiva sistémica que envolve um leque diversificado de intervenientes em todo o sistema alimentar. Entendem que a promoção de um sistema alimentar mais local envolve não só a produção como também a procura, o processo de compra e a redução dos resíduos resultantes. Reconhecem ainda que, para se conseguir uma produção alimentar sustentável, é necessário um esforço coordenado de múltiplos intervenientes, incluindo os pequenos produtores e os povos indígenas. A *ESTRATÉGIA DE UTILIZAÇÃO DOS SOLOS DE SÖDERTÄLJE* amplia este pensamento sistémico ao enfatizar a utilização dos solos, reconhecendo que a disponibilização e acessibilidade de terras aráveis são componentes integrais de um sistema alimentar sustentável. O objetivo é proporcionar oportunidades tanto aos agricultores convencionais quanto aos grupos marginalizados, tais como os agricultores sem terras, enfatizando a importância do acesso equitativo dentro do sistema.

O que distingue a *VISÃO ALIMENTAR DE SÄPMI* é o seu caráter transformador. Ao mesmo tempo que aborda questões imediatas relacionadas com a produção, aquisição e consumo de alimentos, também vislumbra e luta por um futuro marcadamente diferente do presente. Não busca apenas manter o status quo. Pelo contrário, aspira a catalisar uma mudança fundamental em direção à soberania alimentar. Aspira a um futuro em que os povos indígenas tenham o poder de controlar os seus sistemas alimentares, desafiando o paradigma alimentar dominante. Trata-se de um exemplo transformador de uma política local que procura mudar a narrativa em torno da alimentação e da cultura. De modo semelhante, a *ESTRATÉGIA CLIMÁTICA DE ÖREBRO* incorpora um espírito transformador. Apesar de se preocupar sobretudo com os objetivos climáticos, produziu mudanças significativas nas aquisições públicas de alimentos. O progresso alcançado pelo município no aumento das compras de alimentos

biológicos reflete não apenas uma mudança de políticas públicas, mas também uma mudança cultural que favorece escolhas alimentares mais sustentáveis e ambientalmente conscientes.

4. PRINCIPAIS CONQUISTAS E DESAFIOS

A arquitetura nacional que dá suporte às políticas públicas a nível local visa uma mudança transformadora na Suécia. Como a maioria das estratégias tem 2030 como meta, há uma janela de oportunidade para influenciar o seu enfoque. Entre as políticas alimentares regionais e municipais, destacam-se várias conquistas dignas de nota:

> Aumento da participação: A ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE VÄSTERBOTTEN e a ESTRATÉGIA ALIMENTAR DE NORRBOTTEN promoveram com êxito a colaboração entre os diversos intervenientes. Envolveram organismos governamentais locais, organizações de interesses, intervenientes setoriais e indivíduos, reforçando a inclusividade dos processos decisórios.


> Capacitação de grupos marginalizados: A ESTRATÉGIA DE UTILIZAÇÃO DOS SOLOS DE SÖDERTÄLJE tornou as terras aráveis mais acessíveis ao alugar terrenos que são de propriedade do município aos utentes. Este resultado alinha-se com o objetivo da política de garantir um acesso equitativo às oportunidades de cultivo.

> Sustentabilidade: Políticas como a ESTRATÉGIA ALIMENTAR DA REGIÃO DE ESTOCOLMO e a ESTRATÉGIA CLIMÁTICA DE ÖREBRO fizeram avançar as metas de sustentabilidade. A cidade de Örebro, em especial, fez progressos notáveis ao criar metas promocionais, sendo que 71% das compras públicas são constituídas por alimentos biológicos. Isto reflete uma mudança significativa a favor de práticas de aquisição de alimentos mais sustentáveis.

> Preservação cultural: A VISÃO ALIMENTAR DE SÁPMI, elaborada pelo Parlamento Sápmi, está centrada na preservação da cultura indígena e na soberania do conhecimento. Representa um avanço significativo no reconhecimento e na salvaguarda do património cultural.

Embora estas políticas tenham experimentado vitórias notáveis, enfrentam também desafios específicos:

> Execução e controlo: De um modo geral, falta às estratégias e políticas alimentares regionais e municipais uma estratégia formulada para acompanhar os seus objetivos. Para alcançá-los são necessários esforços e recursos contínuos, recursos estes que, na maioria dos casos, são descritos como se entrassem em conflito com outras prioridades do governo.



Acesso equitativo: A ESTRATÉGIA DE UTILIZAÇÃO DOS SOLOS DE SÖDERTÄLJE encarou o desafio de promover a acessibilidade da terra para os grupos marginalizados. No entanto, a manutenção destes esforços e a garantia do apoio a longo prazo aos pequenos agricultores continua a ser um desafio.

Objetivos de produtos biológicos: A ESTRATÉGIA ALIMENTAR DA REGIÃO DE ESTOCOLMO é criticada pela ausência de metas em matéria de produtos biológicos, o que é surpreendente, uma vez que a estratégia nacional na qual se baseia contém essas metas.

Participação: Apesar de haver políticas alimentares ambiciosas em todos os municípios e regiões do país, não há experiência em participação estruturada, com equilíbrio de poder.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos nacionais mostram a diversidade que existe na Europa no que tange à elaboração de políticas alimentares locais e aos espaços de participação.

Entre os países estudados, apenas a Suécia (2018) e Portugal (2021) dispõem de estratégias nacionais de alimentação e nutrição com orientações sobre questões relacionadas à alimentação a nível nacional. A Alemanha adotou a sua primeira estratégia nacional para alimentação e nutrição no período da redação deste documento (em janeiro de 2024), enquanto a Áustria e a Espanha apenas dispõem de estratégias ou planos de ação mais específicos (por exemplo, sobre nutrição). A Suécia é o único país em que a estratégia alimentar nacional serve de base às estratégias alimentares regionais, que, por sua vez, orientam as estratégias alimentares municipais. Nos outros países, os governos locais, tanto regionais como municipais, foram os pioneiros no desenvolvimento de estratégias alimentares, preenchendo uma importante lacuna política deixada pelos governos nacionais. Fizeram-no por vezes de forma independente e outras, como no caso da Bélgica, de forma articulada (as estratégias municipais tendem a seguir as estratégias regionais, embora não seja sempre o caso). Na maioria dos casos, o desenvolvimento de estratégias alimentares locais surge como resposta às exigências das comunidades e organizações da sociedade civil nas suas localidades. Também o Pacto Alimentar de Milão foi um importante estímulo para o desenvolvimento de políticas locais nalguns países, como a Espanha.

Todos os países analisados têm sistemas de governo descentralizados, nos quais os governos regionais e municipais têm competências de longo alcance que lhes permitem orientar a direção do sistema alimentar. No caso de Portugal, a descentralização de competências para as autoridades locais é um fenómeno bastante recente que ainda enfrenta desafios. No entanto, mesmo nos países com uma longa tradição de governação federal/descentralizada, a utilização de competências dos governos locais e a importância atribuída ao tema da alimentação varia significativamente, sendo, para alguns países, como a Alemanha, um desenvolvimento bastante recente.

ÁREAS DE INTERVENÇÃO

As áreas de intervenção dos governos locais incluem:

»»» **As refeições coletivas** nas escolas, creches, hospitais e lares de idosos é uma área central da ação do governo local em todos os países. As refeições comunitárias e os **contratos públicos** associados são considerados uma importante alavanca de mudança, tanto em termos de garantia de acesso a alimentos saudáveis e sustentáveis como de contribuição para uma transição mais ampla dos sistemas alimentares que favoreça alimentos biológicos e/ou produzidos regionalmente. Entre as medidas aplicadas estão a adaptação dos critérios dos contratos de compras públicas, a educação e formação (de cozinheiros/pessoal de cozinha) e os incentivos positivos, como os sistemas de certificação.

»»» A maioria das estratégias e iniciativas analisadas procura reforçar os **circuitos regionais de produção e intercâmbio** e a transição para modelos de produção e consumo **ecológicos** ou, pelo menos, **mais sustentáveis**. Estão frequentemente relacionadas aos esforços para impulsionar as economias locais e preservar as identidades regionais. As medidas para alcançar estes objetivos incluem:

- regimes de apoio e incentivos à produção ecológica;
- infraestrutura/logística de distribuição de alimentos;
- mercados de produtos regionais/ecológicos;
- comercialização de produtos regionais (como campanhas de branding, rótulos de qualidade);
- educação e formação para aumentar a procura; e
- introdução de critérios de sustentabilidade/regionalidade nos contratos públicos.

»»» Medidas para combater o **desperdício alimentar** (por exemplo, em cantinas públicas).

»»» Melhoria do **acesso** a alimentos saudáveis e sustentáveis em bairros desfavorecidos e em hortas urbanas e periurbanas.

»»» Preservação e acesso de jovens agricultores a **terras agrícolas** e sua utilização sustentável. Embora estes esforços sejam excecionais em alguns dos casos analisados, são fundamentais para a garantia do DAN, considerando-se a perda exponencial de terras agrícolas e os desafios enfrentados pelos (jovens) agricultores na Europa.

De um modo geral, nota-se uma ênfase em formação/educação e em incentivos positivos, ao passo que as medidas regulatórias e restritivas (por exemplo, a restringir a utilização de pesticidas ou a venda de produtos ultraprocessados) são praticamente inexistentes. Isto indica uma possível lacuna nas competências a este nível, bem como uma tendência geral dos decisores políticos europeus (locais) de optarem por medidas mais “suaves” na transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e saudáveis.

ESPÍRITO TRANSFORMADOR E LIMITAÇÕES

O caráter transformador varia nos casos estudados. Algumas estratégias/iniciativas, especialmente as lideradas ou desenvolvidas em estreita colaboração com a sociedade civil e os movimentos sociais, adotam uma abordagem ampla e mais radical (a afastar-se do sistema alimentar industrial), enquanto outras permanecem mais superficiais (por exemplo, o reforço da sustentabilidade do sistema alimentar industrial ou o aumento da competitividade da produção alimentar regional). É importante notar que muitas estratégias e iniciativas reconhecem a alimentação como uma questão pública que deve ser abordada de forma sistémica em todos os departamentos governamentais.

Os estudos de caso mostram que foi enfatizada a integração de objetivos ambientais, de saúde e de justiça social (como nas refeições das escolas públicas). No entanto, a dimensão da justiça social é frequentemente limitada em termos de foco e âmbito. A tónica, especialmente nos casos mais urbanos, recai sobre a acessibilidade de alimentos saudáveis e sustentáveis, com menos atenção aos meios de subsistência e aos direitos de pequenos produtores e trabalhadores dos sistemas alimentares. Além disso, poucas estratégias abordam os obstáculos estruturais ao acesso, como rendimentos, proteção social, direitos laborais e desigualdades de género. Um fator limitador é o facto de a proteção social e as finanças serem frequentemente tratadas a nível nacional, estando, portanto, fora do âmbito dos governos locais. Isto põe de parte uma dimensão importante do direito à alimentação e da transição para sistemas alimentares centrados nos direitos humanos: a abordagem das injustiças sociais que permeiam o sistema alimentar.

A repartição nacional de competências não é a única limitação à ação dos governos locais. Em todos os países, os regulamentos da UE, como a regulamentação sobre a concorrência e o comércio, têm representado barreiras significativas à ação dos governos locais quando se trata de reforçar os sistemas alimentares locais/regionais e dar prioridade à produção local, incluindo nos contratos públicos. Embora alguns governos tenham encontrado formas inovadoras de os contornar, como a criação de rótulos de qualidade para produtos regionais, muitos hesitam em fazê-lo por receio de repercussões legais e financeiras. Este é um obstáculo importante na transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e territorialmente integrados.

As limitações humanas, técnicas e de recursos são outros desafios comuns enfrentados pelas administrações locais. A colaboração mais estreita com a sociedade civil, através de conselhos de política alimentar ou de outros mecanismos de cooperação, tem sido uma estratégia importante para fazer frente a estas limitações, a promover ao mesmo tempo uma maior participação do público na elaboração de políticas públicas. No entanto, isto pode levar a uma dependência excessiva da sociedade civil e outros intervenientes na aplicação de estratégias alimentares ou de projetos conjuntos, enfraquecendo a propriedade e a liderança do governo.

Embora a maioria das estratégias estudadas reconheça a importância de uma abordagem sistémica, em apenas alguns casos, principalmente na Espanha e na Bélgica, foram criadas estruturas institucionais correspondentes para facilitar a colaboração e ancorar as estratégias alimentares em todos os departamentos governamentais, um pré-requisito para mudanças sistémicas. Esta é uma lacuna importante na maioria dos casos analisados. Consequentemente, as estratégias ficam muitas vezes num nível idealizado ou, na prática, são implementadas de forma fragmentada e baseada em projetos, em vez de o serem de uma forma mais estruturada, com planos de ação concretos, objetivos com prazos específicos e em associação com sistemas de acompanhamento.

Uma questão relacionada é a insegurança de planeamento, causada por orçamentos a curto prazo e (possíveis) mudanças nas prioridades políticas (a partir de mudanças nos partidos políticos no poder), com que muitas administrações públicas têm de lidar. Neste contexto, a sociedade civil organizada e as estruturas institucionalizadas de participação têm um papel fundamental a assegurar a continuidade dos esforços do governo e a manter a pressão política. No entanto, a própria sociedade civil muitas vezes tem dificuldade em obter recursos (financiamento de base) que lhe permita um envolvimento e um acompanhamento mais consistentes dos processos políticos para além da execução de projetos individuais.

As estruturas hierárquicas, a falta de transparência, a rigidez e a lentidão das administrações públicas têm sido fontes de frustração, especialmente para a sociedade civil, mas também para o pessoal dedicado do governo em muitos países, e podem atuar como uma barreira importante à implementação, mesmo quando são assumidos compromissos a nível político. Além disso, a falta de estratégias nacionais que estabeleçam normas mínimas no que tange à participação, por exemplo, bem como a comunicação e a coordenação frequentemente limitadas entre os diferentes níveis de governo, constituem outros desafios.

SOCIEDADE CIVIL E ENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE

As estruturas para a participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas relacionadas com a alimentação e a nutrição variam consideravelmente de país para país e no interior de cada um. Em termos gerais, as formas institucionalizadas de participação, como os conselhos de política alimentar integrados ou formalmente ligados a estruturas públicas de tomadas de decisão, são mais frequentes na Espanha e na Bélgica. Muitos destes espaços estão ligados ou foram criados no contexto de estratégias alimentares municipais e regionais. Algumas estruturas, no entanto, têm um mandato que vai além da aplicação de estratégias específicas para aconselhar o governo local em todas as questões relacionadas com a alimentação (por exemplo, o Conselho Alimentar de Valência). Por norma, o governo local (a representação política e a administração pública) é parte integrante destes conselhos institucionalizados. Assim, estes não apenas desempenham um papel importante na facilitação da participação da sociedade civil como também promovem o intercâmbio e a colaboração entre os departamentos governamentais, essencial para a implementação das mudanças sistêmicas pretendidas.

A Alemanha, por sua vez, testemunhou nos últimos anos uma proliferação de conselhos de política alimentar da sociedade civil/comunitários em todo o país. São espaços autónomos com a clara intenção de democratizar a elaboração de políticas alimentares, mantendo assim diferentes graus de proximidade com os governos locais. Embora não façam parte da estrutura oficial do governo, muitos destes conselhos gozam de reconhecimento ou mesmo apoio formal do seu governo e são consultados sobre questões relacionadas à alimentação. Alguns CPA assumem também a forma de mesas redondas em que a administração pública é representada de forma direta.

Há também estruturas da sociedade civil semelhantes na Áustria e na Bélgica, embora não sejam tão comuns nem assumam um papel tão proeminente na elaboração da política alimentar local. No caso da Áustria, são mais comuns as iniciativas baseadas em projetos que procuram obter a opinião/envolvimento da comunidade para um fim específico. No caso da Suécia, há lacunas significativas na instalação de estruturas participativas que acompanhem a aplicação das estratégias alimentares locais e regionais, havendo apenas um exemplo recente na cidade de Malmö.

Quanto a Portugal, há uma diversidade de acordos de colaboração a nível local que congregam a sociedade civil, o governo local e outros intervenientes num esforço comum de promoção da transição para sistemas alimentares territoriais sustentáveis. Embora tendam a situar-se mais no nível da implementação do que no nível político, algumas estruturas de governação, tanto as flexíveis como as mais formalizadas, surgiram a partir destes esforços. Por sua vez, lançaram

as bases para os esforços pioneiros de criação de conselhos locais de política alimentar na região do Algarve e nalguns municípios.

Para além das estruturas de participação mais permanentes, existem ainda espaços temporários de participação que podem ser invocados pela sociedade civil e que têm sido utilizados para a discussão da política alimentar a nível local. Exemplos destes espaços são os conselhos de cidadãos em Vorarlberg, na Áustria, e a iniciativa popular nas Ilhas Baleares, na Espanha.

A interface e o grau de influência no processo decisório público variam consideravelmente de acordo com o país e no interior de cada um, e são difíceis de definir (especialmente no caso dos formatos mais abertos de participação). O que se pode dizer é que as decisões tomadas pelos conselhos de política alimentar (ou espaços semelhantes) tendem a assumir a forma de recomendações (com pesos variáveis) aos governos locais, em vez de terem um carácter vinculativo. No entanto, podem ter um peso político importante, especialmente quando o próprio governo local tem participação nestes espaços.

Embora as organizações da sociedade civil e as comunidades sejam uma força motriz no seio dos conselhos de política alimentar, o que costuma haver é uma multiplicidade de outros intervenientes envolvidos, provenientes do setor privado (de todo o sistema alimentar), dos meios académicos, de associações profissionais e empresariais, da administração pública e partidos políticos. O papel dos conselhos de política alimentar na disponibilização de uma plataforma para que os diferentes intervenientes do sistema alimentar colaborem e se reúnam para trocar opiniões, incluindo sobre pontos de vista divergentes, é considerado um de seus méritos importantes.

Nenhum dos conselhos de política alimentar faz uma distinção clara entre grupos de interesse públicos e privados, mais especificamente os detentores de direitos. Também não há salvaguardas institucionais para a proteção contra influências indevidas de empresas privadas e conflitos de interesses. Por norma, este risco não é considerado alto. Isto deve-se, em parte, à noção de que os estes espaços são impulsionados pela sociedade civil com uma orientação clara de que seria difícil de “capturar” pelos interesses das empresas, além do facto de que estas têm os seus próprios canais de comunicação e não precisariam de conselhos para influenciar governos. De um modo geral, os conselhos são muito diversos, sendo alguns mais orientados para os movimentos sociais e a sociedade civil, com uma agenda mais radical, e outros mais orientados para o setor privado, com uma agenda mais convencional e menos ambiciosa.

Apesar dos esforços para incluir grupos marginalizados e desfavorecidos em várias iniciativas, a sua participação efetiva (direta) continua reduzida, e alguns grupos, como os trabalhadores agrícolas, migrantes e grupos afetados pela pobreza, estão praticamente ausentes. No caso de iniciativas com uma estrutura

fixa baseada em representação, poucas vão além das grandes categorias de intervenientes e reservam lugares para grupos mais específicos, incluindo os marginalizados. No entanto, mesmo nos casos em que isto acontece, não há medidas específicas para a promoção da voz destes grupos ou para fazer face aos desequilíbrios de poder existentes em relação a outros grupos.

Embora se observe uma tendência positiva de participação na elaboração de políticas relativas aos sistemas alimentares, raramente se baseia nos direitos humanos no sentido de priorizar as vozes de grupos marginalizados e em situação de insegurança alimentar. A maioria das iniciativas e plataformas tem como base a ideia de trazer à mesa todos os intervenientes dos sistemas alimentares como uma condição para promover mudanças em todo o sistema alimentar. Assim, as diferenças entre os intervenientes em termos de interesses e poder tendem a ser ignoradas, e perde-se a oportunidade de utilizar estes espaços de forma mais proativa para contrabalançar os desequilíbrios de poder existentes dentro e fora do sistema alimentar.



ANEXO 1: LISTA DE ENTREVISTAS

A. ÁUSTRIA

Conselho de Política Alimentar de Viena. 26/04/2023, 22/05/2023.

KBB – Kultur-Betriebe Burgenland. 05-06/2023.

Bio Áustria. 11/05/2023.

Büro für Freiwilliges Engagement und Beteiligung, Bregenz. 28/04/2023.

REGIO Klostertal Arlberg 05-06/2023.

Cidade de Viena, Departamento Municipal de Planeamento e Zoneamento Distrital. 27/03/2023.

Zukunft Essen – Gutes Schulessen für Alle. 12/05/2023.

Agrarmarketing Tirol 19/06/2023.

B. BÉLGICA

Conselho de Política Alimentar *Gent en Garde*. 02/04/2024.

Conselho de Política Alimentar da Antuérpia. 27/04/2023.

Conselho de Política Alimentar de Namur. 28/04/2023.

Conselho de Política Alimentar da Valónia (CwAD). 02/05/2023.

Conselho para a Boa Política Alimentar de Bruxelas. 21/06/2023.

C. ALEMANHA

Conselho de Política Alimentar de Berlim. 25/04/2023.

Conselho de Política Alimentar de Brandeburgo. 01/02/2024.

Conselho de Política Alimentar de Colónia. 14/08/2023.

Conselho de Política Alimentar de Heidelberg. 26/04/2023.

Conselho de Política Alimentar de Oldenburg. 25/04/2023.

Senado de Berlim, Departamento de Proteção aos Consumidores. 28/06/2023, 30/06/2023.

Cidade de Colónia, Departamento de Defesa do Meio Ambiente e do Consumidor. 24/08/2023, 25/08/2023.23.

Cidade de Nuremberga, Cidade Biológica de Nuremberga. 27/04/2023.

Cidade de Nuremberga, REPROLA. 27/04/2023.

Baden-Wuerttemberg, Ministério da Alimentação, do Desenvolvimento Rural e da Proteção aos Consumidores. 25/08/2023.



D. PORTUGAL

Torres Vedras, Área de Alimentação Escolar e Saúde da Divisão de Educação (equipa PSAE). 31/03/2023.
Montemor-o-Novo, Divisão de Planeamento e Apoio ao Desenvolvimento Económico da Câmara Municipal. 18/04/2023.
Terra Sintrópica - membro da Rede Alimentar de Mértola. 26/04/2023.
São Pedro do Sul, Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento Rural da Câmara Municipal. 11/04/2024.
Comunidade Intermunicipal da Região do Algarve. 15/04/2024.
Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Região Saloia - membro da FoodLink AML. 18/04/2024
Departamento de Educação e Desenvolvimento Social da Câmara Municipal do Funchal. 18/04/2024.
WWF-ANP membro do Comité de Cogestão para a Apanha do Percebe. 18/04/2024..

E. ESPANHA

Consell Alimentari de València. Diretor de Agricultura. 09/2023.
Agròpolis. 04/2024.

F. SWEDEN

Estratégia alimentar de Västerbotten. Entrevista com o representante do governo. 02/2023.
Estratégia alimentar de Norrbotten. Entrevista com um representante do governo. 03/2023.
Estratégia de utilização dos solos de Södertälje. Entrevista com o representante do governo. 03/2023..
Estratégia alimentar do condado de Estocolmo. Entrevista com um representante do Governo. 03/2023.
Política alimentar de Malmö. Entrevista com o representante do Governo. 01/2023.
Estratégia climática de Örebro. Entrevista com o representante do Governo. 04/2023
Conselho Alimentar de Malmö. Entrevista com representante da sociedade civil. 12/2022 e 01/2023.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany



www.fian.org



[@FIANista](https://twitter.com/FIANista)



[@fianinternational](https://www.instagram.com/fianinternational)



[FIAN International](https://www.facebook.com/FIANInternational)