

Envolvimento significativo nos sistemas alimentares locais: conjunto de ferramentas centrado em direitos humanos para transformar os sistemas alimentares na Europa

JUNHO 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

Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Elisabeth Jost (FIAN Austria), Emily Mattheisen (FIAN International), Laura Michéle (FIAN International), Oriane Petit (FIAN Belgium), Sara Rocha (FIAN Portugal), Almudena Garcia Sastre (FIAN Belgium).

TRADUÇÃO

Carol Alfaro

CONCEÇÃO

Ewelina Ulita

PUBLICADO POR

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

JUNHO 2024

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
O PROJETO CRESS	6
1. CONCEITOS	7
Direito à alimentação e nutrição	8
Sistemas alimentares centrados em direitos humanos	9
Participação	11
Inclusão	12
Representatividade	12
Detentor de direitos	14
Sistemas alimentares territoriais	14
2. PROCESSOS REGIONAIS DA UNIÃO EUROPEIA	16
O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NA EUROPA	18
POLÍTICAS PÚBLICAS DA UE QUE CRIAM BARREIRAS À TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES	19
A política agrícola comum	19
Política comercial da União Europeia	21
Política europeia de pesticidas	25
ARCABOUÇO LEGAL DA UE PARA A SUSTENTABILIDADE DOS SISTEMAS ALIMENTARES	27
COMO OPERACIONALIZAR UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA MULTINÍVEL NA UE?	29
Porque precisamos de uma governança multinível?	29
Base jurídica sobre a qual assentar uma governança multinível a nível da União Europeia	30
Orientações para o desenvolvimento de uma governança multinível	31
Recomendações finais para uma estratégia multinível para a transformação no sentido de sistemas alimentares sustentáveis	34
3. PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO	37
A PARTICIPAÇÃO COMO FATOR FUNDAMENTAL PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA	39
Quem se envolve em políticas públicas e espaços políticos sobre a alimentação, e em que medida?	43
4. PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS	54
DIREITO À CIDADE	55
Como o Direito à Cidade fortalece as lutas pela transformação dos sistemas alimentares?	57
CONCLUSÃO	61



INTRODUÇÃO

A maioria das constituições dos Estados europeus não garante explicitamente o direito à alimentação e nutrição. Tem prevalecido a convicção, embora falsa, de que desde que os direitos laborais e a segurança social sejam respeitados, não são necessárias garantias explícitas ao direito à alimentação e nutrição.¹ No entanto, com o aumento da insegurança alimentar e nutricional e da pobreza, a preponderância da obesidade e de problemas de saúde relacionados à alimentação, o declínio da agricultura camponesa, a concentração do mercado e a influência política do setor corporativo, a redução do estado de bem-estar social e as pressões económicas, é cada vez mais evidente a necessidade de leis, políticas e programas que garantam o direito à alimentação e nutrição na Europa.²

A nível local, estão a ser criados e abertos espaços para a mudança centrada nos direitos humanos, proporcionando oportunidades para que os movimentos de base comunitária influenciem a elaboração de políticas e impulsionem a transformação sistémica. Através de abordagens participativas e de processos decisórios inclusivos, autoridades locais estão a colaborar com grupos da sociedade civil e comunidades para criar conjuntamente soluções inovadoras que priorizem a saúde, a equidade e a sustentabilidade, contribuindo para a garantia dos direitos humanos nos sistemas alimentares.

Este conjunto de ferramentas visa promover uma abordagem mais abrangente centrada em direitos humanos para enfrentar os desafios do sistema alimentar da base ao topo e promover estruturas de governança inclusivas. Também tem por objetivo contribuir para a nossa compreensão coletiva do envolvimento estratégico com os sistemas alimentares a nível local na Europa e promover estratégias que garantam uma governança mais forte da base ao topo ao nível da União Europeia (UE). Além disso, explora o potencial de uma arquitetura multinível para políticas e estruturas de governança dos sistemas alimentares e examina o impacto das políticas regionais na elaboração de políticas locais.

1 P. Alston, 'International Law and the Right to Food' in A. Eide et al. (eds) *Food as a Human Right* (2d printing, Singapore: United Nations University, 1988) p. 162-174, at 17; Jonsén, Jennie. n.d. 'Europe and the Right to Adequate Food and Nutrition: Assessing a Decade of Progress, Shortcomings, and Challenges Ahead', não publicado.

2 Commercial determinants of noncommunicable diseases in the WHO European Region. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2024. Disponível em <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>

ESTA PUBLICAÇÃO PROCURA ATINGIR ESTES OBJETIVOS ATRAVÉS DO:

- »» 1. exame de conceitos-chave pela perspectiva dos direitos humanos e do direito à alimentação e à nutrição;
- »» 2. exploração de debates sobre os sistemas alimentares a nível europeu e o potencial para integrar as necessidades de base territorial na política alimentar regional da UE;
- »» 3. estabelecimento de um entendimento comum, centrado em direitos humanos, do que é uma participação significativa; e
- »» 4. aprendizagem de lições da organização territorial no âmbito do movimento "Direito à Cidade".



O projeto CRESS

O projeto **Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems** (CRESS) analisa o papel que os governos locais em alguns países europeus (Áustria, Bélgica, Alemanha, Portugal, Espanha e Suécia) estão a assumir na promoção da transição de um sistema alimentar global e industrial para sistemas alimentares centrados em direitos humanos que sejam saudáveis, sustentáveis e justos. Além disso, o projeto 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 (Alemanha, coordenação do projeto), FIAN Portugal, Observatório DESCA (Espanha) e FIAN Suécia.

Este conjunto de ferramentas acompanha a publicação intitulada “**Mapeamento de políticas alimentares locais e participação pública na Europa**”, que examinou cerca de dez estudos de caso sobre políticas alimentares locais e espaços políticos participativos em cada um desses países (Áustria, Bélgica, Alemanha, Portugal, Espanha e Suécia). Os critérios de seleção incluíram o envolvimento do governo local em ações progressivas no sistema alimentar, a diversidade geográfica (urbana e rural), a combinação de políticas municipais e regionais/estaduais, e tipos de políticas públicas e fatores específicos do país, como o pioneirismo dos conselhos alimentares. Além disso, os espaços participativos deveriam ter funções consultivas diretas com os governos locais, impacto em questões relativas ao direito à alimentação e nutrição, e ênfase a nível local ou territorial, além de facilitar a participação da sociedade civil, frequentemente promovida por organizações da sociedade civil e entidades sociais.

1

CONCEITOS





É importante esclarecer e definir alguns conceitos que surgirão ao longo da publicação e a forma como são entendidos a partir da perspectiva dos direitos humanos. Muitos dos termos representam princípios que são fundamentais para o Direito à Alimentação e Nutrição (DAN) e para os direitos humanos em geral.

Direito à alimentação e nutrição

O direito à alimentação é um direito reconhecido por lei que “protege o direito de todos os seres humanos a viver com dignidade, livres de fome, insegurança alimentar e subnutrição. O direito à alimentação não tem que ver com a caridade, mas sim, com a garantia de que todas as pessoas têm a capacidade de se alimentar com dignidade”.³

O direito humano à alimentação e nutrição (DAN) adequada, bem como a sua compreensão mais ampla, surgiu das lutas pela dignidade humana e contra a discriminação, exploração, fome e subnutrição. A comunidade internacional reconheceu formalmente o DAN no artigo 25(1) da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e no artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, como parte do direito a um padrão de vida adequado.

O conteúdo exato deste direito e as obrigações correspondentes dos Estados foram posteriormente enunciados no Comentário Geral n.º 12 do Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CESCR) (1999) e aprofundados nas diretrizes da FAO sobre o Direito à Alimentação de 2004. No entanto, houve importantes avanços jurídicos e normativos na compreensão do que significa proteger, respeitar e concretizar o direito à alimentação. Este quadro normativo mais amplo adota uma **interpretação holística**.

CONFORME FOI EXPLICADO E APROFUNDADO NO PEOPLES MONITORING TOOLKIT FOR THE RTFN:

Uma abordagem holística segue os princípios da interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos e reconhece a importância de cada um para a concretização do DAN. Por exemplo, exige que se dê atenção aos direitos das mulheres, ao direito à saúde, à liberdade de associação e a um meio ambiente saudável de forma integrada. A compreensão holística do DAN vai além de uma perspectiva limitada de segurança alimentar e insere firmemente o direito no quadro da soberania alimentar. Assim, sublinha a autonomia, as dinâmicas de poder e a participação das pessoas na

³ Jean Zeigler, “What is the Right to Food?”. Disponível em <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>
<https://www.righttofood.org/work-of-jean-zeigler-at-the-un/what-is-the-right-to-food/>

concretização do DAN, a levantar questões importantes sobre quem detém o controle dos recursos naturais e da produção alimentar, bem como sobre a troca e o consumo de alimentos. Compreende fundamentalmente que o DAN não pode existir no vazio e, por conseguinte, tem em conta as diferentes condições políticas, sociais, culturais e ambientais que giram em torno da alimentação e nutrição.

O DAN supera também a falsa separação entre nutrição e alimentação e enfatiza os direitos das mulheres e a soberania alimentar.

Sistemas alimentares centrados em direitos humanos⁴

No contexto do Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CMSA), as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais que operam de forma independente no âmbito do Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSCPI) formularam a sua visão coletiva para a transformação dos sistemas alimentares com base nos princípios de direitos humanos. Esta serve como arcabouço orientador ao longo do processo de convergência de políticas públicas e para além deste. Conhecido como a Visão sobre Sistemas Alimentares e Nutrição do MSCPI, o documento está em constante evolução e baseia-se nas experiências e desafios enfrentados pelos constituintes do mecanismo, incluindo produtores de alimentos em pequena escala, povos indígenas, mulheres, trabalhadores do sistema alimentar e consumidores. Está assente em cinco pilares interligados:

- 1) Governança centrada nas pessoas e nos direitos humanos: as pessoas afetadas pela fome e a subnutrição, e não as empresas, devem estar no centro das tomadas de decisões públicas. As políticas públicas devem basear-se de forma clara nos direitos humanos e devem ser criados enquadramentos de responsabilização.
- 2) Proteção e regeneração da natureza: um planeta saudável é a base de sistemas alimentares e pessoas saudáveis. Os Estados devem promover a utilização regenerativa dos recursos naturais e dos métodos de produção correspondentes e devem garantir os direitos dos pequenos produtores de alimentos e dos povos indígenas, incluindo o direito à terra.
- 3) Saúde, nutrição e bem-estar: os Estados devem garantir o acesso e incentivar dietas saudáveis e diversificadas baseadas em alimentos verdadeiros, limitando o consumo de produtos alimentares ultraprocessados. Devem afastar-se de soluções para a subnutrição baseadas em medicamentos.

⁴ O Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSCPI) para as relações com o Comitê Mundial da Segurança Alimentar (CMSA) criou a "Visão sobre Sistemas Alimentares e Nutrição", um documento holístico centrado nos direitos humanos e elabora do a partir das experiências e dificuldades das comunidades afetadas e dos grupos de base. Encontra-se em: <https://www.csm4cfs.org/csm-vision-on-food-systems-and-nutrition/>

- 4) Modos de produção, emprego e troca: os Estados devem eliminar progressivamente os modos de produção e troca nocivos, que provocam a destruição do meio ambiente e da biodiversidade. Devem promover mercados territoriais e garantir meios de subsistência dignos aos trabalhadores de todo o sistema alimentar.
- 5) Cultura, relações sociais e conhecimento: os Estados devem proteger e promover o conhecimento coletivo tradicional, a inovação e as práticas dos povos indígenas, dos pequenos produtores e das comunidades. Devem combater as desigualdades, a discriminação e a violência, bem como reconhecer e redistribuir o trabalho dos cuidadores.



Participação

A participação e a inclusão são fundamentais para qualquer estratégia centrada em direitos humanos e servem como pré-requisitos para políticas públicas e medidas eficazes. Isto implica a promoção do diálogo entre comunidades cujos direitos têm sido violados e entre grupos marginalizados e responsáveis pelas políticas públicas ou funcionários públicos, incluindo as pessoas mais afetadas pelos temas em debate. Todas as pessoas têm o direito de participar dos processos decisórios e de aceder às informações que afetam a sua vida e o seu bem-estar. As abordagens centradas em direitos humanos exigem um envolvimento robusto das comunidades afetadas, da sociedade civil, de minorias, mulheres, jovens, povos indígenas e outros grupos marginalizados.⁵

A participação na governança refere-se ao envolvimento ativo de indivíduos ou grupos nos processos decisórios, na formulação de políticas públicas e na sua implementação dentro de um quadro governamental ou administrativo.⁶ No âmbito da governança relacionada à alimentação a nível local, a participação pretende assegurar que as perspetivas, necessidades e interesses da comunidade são considerados no desenvolvimento e implementação de políticas para o sistema alimentar. A participação e os formatos participativos são considerados essenciais para a governança dos sistemas alimentares e para a elaboração de políticas públicas, a fim de garantir o direito à alimentação e nutrição, bem como os direitos humanos em geral. A participação promove ainda a soberania alimentar através da redistribuição do poder e do controlo dos sistemas alimentares aos intervenientes locais e territoriais. Os espaços e processos participativos devem ser concebidos de forma a facilitar o envolvimento ativo, livre, significativo, substancial e persistente das pessoas afetadas, fazendo referência especificamente aos grupos que são marginalizados pelo sistema alimentar industrial e dentro dele. A conceção eficaz de espaços participativos e de processos decisórios permite a redistribuição do poder democrático presente nos sistemas alimentares pela sociedade civil. É essencial reconhecer as dinâmicas de poder prevaletentes e as barreiras estruturais (por exemplo, o “*multistakeholderism*” ou participação de múltiplas partes interessadas, a participação meramente simbólica, o racismo e o preconceito) na busca de uma governança participativa, inclusiva e eficaz nos sistemas alimentares.

5 Para outras informações breves e simples sobre os princípios dos direitos humanos, visite a página do UNFPA disponível em <https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>.

6 Para explorar de forma mais profunda a dinâmica da participação, veja ‘Participation and Local Food-System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe’, publicado pela FIAN International, disponível em https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp11102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf

Inclusão

Para que haja participação significativa na definição de políticas públicas para o sistema alimentar, o pré-requisito da inclusividade é fundamental, ou seja, é preciso abranger todos os indivíduos ou grupos relevantes, de diversas origens, e permitir a igualdade de oportunidades de participação, representação e acessibilidade. A inclusão inclui a identificação de mecanismos ou práticas de exclusão e a compreensão da forma como as pessoas vivem a desigualdade e a exclusão no contexto específico do seu sistema alimentar. Os governos, autoridades e agências públicas podem desempenhar um papel fundamental ao garantir espaços de participação quando da concepção e elaboração de políticas públicas, o que também pode levar a resultados que atendem às necessidades de pessoas muitas vezes historicamente marginalizadas e/ou excluídas dos processos decisórios. As organizações da sociedade civil desempenham frequentemente um papel importante ao exigir estes espaços e ao assegurar que as vozes da comunidade são ouvidas. A aplicação de uma perspectiva baseada na soberania alimentar para a elaboração de políticas públicas condizentes com sistemas alimentares inclusivos pode ajudar na identificação de participantes a serem incluídos, ao perguntar i) quem controla os recursos?, ii) quem toma as decisões?, e iii) quem regula os intervenientes poderosos?

Representatividade

A representatividade durante a elaboração de políticas públicas e tomada de decisão para a criação de sistemas alimentares sustentáveis centrados em direitos humanos inclui consultas e cooperação amplas e abrangentes com pessoas ou as instituições que as representam, de modo a envolver e procurar o apoio daqueles que podem ser afetados pelas decisões antes de estas serem tomadas. Para uma representatividade holística na elaboração de políticas públicas e no processo decisório sobre os sistemas alimentares, deve-se priorizar a presença de organizações e movimentos formados pelas pessoas mais afetadas pela insegurança alimentar e a subnutrição, muitas vezes as mais marginalizadas e excluídas desses processos.

Os principais grupos reconhecidos no ativismo internacional relacionado à soberania alimentar e o direito à alimentação⁷ incluem camponeses/pequenos agricultores, grupos de pastoreio, pescadores, povos indígenas, trabalhadores agrícolas e do setor alimentar, sem-terra, mulheres, jovens, consumidores e pessoas em situação de insegurança alimentar que vivem em áreas urbanas. Estes representam os grupos mais marginalizados do

⁷ Para saber mais sobre estes processos internacionais, leia sobre o Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSCPI) para as relações com o Comitê Mundial da Segurança Alimentar das Nações Unidas na página <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/> e sobre o Comitê Internacional de Planificação para a Soberania Alimentar (IPC) na página <https://www.foodsovereignty.org/about/>.

sistema alimentar numa perspetiva global, mas, consoante o contexto local, outros grupos afetados podem ser incluídos (como os grupos anti-pobreza, associações de migrantes ou refugiados, e organizações culturais específicas, entre outros).

Para ser significativa, a representatividade deve respeitar o pluralismo, a autonomia, a diversidade e a auto-organização desses grupos, além de assegurar um equilíbrio entre os interessados, entre os diferentes géneros e entre as regiões (ver, por exemplo, os princípios apresentados pelo Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas, ou MSCPI).⁸ A noção de representatividade inclui a identificação dos grupos mais marginalizados, a avaliação das condições de poder dominantes e de como redistribuí-lo, e a aplicação de medidas de regulação e controlo da participação das grandes corporações e dos mais poderosos.

“Partes interessadas” e “multistakeholderism”⁹

O termo “parte interessada” está muito presente em vários espaços de tomada de decisão internacionais, nacionais e locais, mas vem sendo questionado pela comunidade que trabalha com o direito à alimentação e nutrição. De um modo geral, o termo é definido como um interveniente que tem um interesse (ou em inglês, “*stake*”) numa determinada questão e, por conseguinte, deve estar envolvido nas discussões. O termo abrange tanto aqueles que são diretamente afetados por um problema (como as comunidades subnutridas) quanto aqueles que têm um interesse económico nela (como as empresas que produzem produtos nutricionais). Devem ser adotados procedimentos claros para a designação das partes interessadas relevantes, uma vez que muitas vezes não existe uma definição consensual de parte interessada. Além disso, o tratamento equânime das partes interessadas não reconhece os desequilíbrios de poder e oculta diferenças cruciais em termos de direitos, interesses, papéis, responsabilidades e legitimidade dos diversos intervenientes (os intervenientes da sociedade civil são definidos como “detentores de direitos”, as empresas privadas com interesses económicos são definidas como “detentores de responsabilidades”, os governos como “portadores de deveres” obrigados a agir no interesse público, etc.). A definição de quem é escolhido ou excluído, que voz é ou não ouvida, é uma escolha profundamente política com ramificações para todos.

⁸ Os princípios do MSCPI podem ser consultados em <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/>

⁹ Para saber mais sobre estes temas, veja o “Briefing Note on Multi-stakeholder Initiatives (MSI)”, publicado pela FIAN International em abril de 2020 e disponível em https://www.fian.org/files/files/Briefing_Note_on_Multi-Stakeholder_Initiatives_Final_e_revised.pdf. Os materiais são também adaptados da contra-mobilização da Cimeira dos Sistemas Alimentares da ONU (UNFSS) https://www.foodsystems4people.org/wp-content/uploads/2022/05/UNFSSAnalysisReportMay2022_FS4P.pdf.

A mera existência de espaços ou plataformas de diálogo (incluindo plataformas com múltiplos intervenientes) não garante automaticamente um processo inclusivo, equitativo, transparente e responsável, nem produz automaticamente resultados orientados para a aplicação dos direitos humanos.

O surgimento de “plataformas com múltiplas partes interessadas (*multi-stakeholder*)” no contexto da segurança alimentar e da nutrição, nomeadamente através da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), trouxe riscos, incluindo a confusão dos papéis dos Estados, das organizações intergovernamentais, da sociedade civil e do setor privado.

Detentor de direitos

Todos os seres humanos são detentores de direitos ao abrigo da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Detentores de direitos são indivíduos ou grupos com direitos específicos em relação a detentores de deveres específicos, como os Estados, que têm a obrigação geral de respeitar, proteger e cumprir os direitos dos detentores de direitos. É fundamental ter em conta que os direitos de grupos específicos de detentores de direitos não costumam ser plenamente concretizados, como é o caso de mulheres e raparigas, minorias étnicas, povos indígenas, migrantes e jovens. Uma abordagem centrada em direitos humanos reconhece que os direitos dos detentores de direitos devem ser respeitados, cumpridos e protegidos e os considera agentes ativos na aplicação dos direitos humanos. No que diz respeito ao direito humano à alimentação, o reconhecimento de coletividades e comunidades como detentores adquire uma importância especial. Os documentos legais devem definir quem são os detentores de direitos num contexto específico (ver, por exemplo, o artigo 1º da declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos camponeses e de outras pessoas que trabalham em zonas rurais).

Sistemas alimentares territoriais¹⁰

Os sistemas alimentares existem em diferentes escalas. Ao referirem-se a “sistemas alimentares territoriais”, normalmente está a falar-se da mudança de intenção para reforçar esta escala do sistema alimentar como forma de resistência ao sistema alimentar industrial global, garantindo as condições para que esta floresça no âmbito social, ambiental e económico. Os sistemas alimentares territoriais são, portanto, entendidos como uma abordagem de base local para a orientação e governança do sistema alimentar, o que inclui relações geográficas e sociais estreitas entre produtores, transformadores e consumidores. Estes podem criar as condições para a formação de circuitos alimentares curtos e redes alimentares cívicas que reforçam a

¹⁰ Este item utiliza em parte informações do verbete “sistema alimentar territorializado” do Dictionary of Agroecology, que se encontra em <https://dicoagroecologie.fr/en/dictionnaire/territorialised-food-system/>

auto-organização da comunidade, além de facilitar a aquisição pública sustentável de alimentos, comprometida com a aquisição de alimentos locais produzidos de forma sustentável e com objetivos educativos e laborais. O objetivo é deslocar as organizações de produção, transformação, distribuição, consumo e gestão de resíduos, bem como as suas inter-relações, para a escala de um território específico. A abordagem territorial pretende ainda assegurar a colaboração intersetorial, intervenções ajustadas ao contexto e a coerência das políticas públicas nos diferentes níveis de governança.

2

PROCESSOS REGIONAIS DA UNIÃO EUROPEIA





Os **casos** explorados nos seis Estados-membros da UE ilustram o potencial das políticas e estratégias agroalimentares locais na transformação sustentável dos sistemas alimentares centrados em direitos humanos. Ao mesmo tempo, revelam os limites existentes, uma vez que continuam subordinados a outros níveis de intervenção política. Por exemplo, as transições agroecológicas a nível municipal dependerão em grande parte das ambições da futura Política Agrícola Comum (PAC) na área da justiça socioecológica.

Nesta secção, exploramos as principais barreiras políticas existentes ao nível da UE, como a política comercial, que interferem na busca de uma via sustentável eficaz inspirada em inovações locais. Tradicionalmente, a PAC concentra-se na garantia de segurança alimentar e estabilização dos mercados na UE. No entanto, precisa de evoluir para se alinhar aos objetivos de sustentabilidade, justiça ecológica, saúde e equidade social e promover, como princípios de base, os fundamentos da soberania alimentar. As leis de concorrência atuais favorecem as grandes empresas, levando à concentração do mercado e a desequilíbrios de poder que prejudicam os pequenos agricultores e as práticas agroecológicas. Para se criar um sistema alimentar sustentável, é preciso reformar as políticas comerciais para impedir práticas injustas, promover a cooperação e abordar fatores externos negativos, como a degradação ambiental. As políticas públicas devem dar prioridade à produção local e sustentável de alimentos e assegurar que os acordos comerciais não comprometem os esforços nacionais de sustentabilidade e a democracia alimentar.

Ao longo do documento, mostramos como uma abordagem centrada em direitos aplicada a uma legislação comunitária abrangente, como o quadro legislativo para sistemas alimentares sustentáveis da UE (LSA), pode gerar uma abordagem coerente e integrada às políticas públicas relacionadas aos alimentos, contornando arcabouços regulamentares fragmentados e incoerentes que atrasam uma transição efetiva. São necessárias disposições sobre governança e planeamento a longo prazo para enfrentar os desafios interligados da produção alimentar, sustentabilidade ambiental e equidade social.

Exploramos ainda como uma governança multinível pode facilitar a criação de espaços de diálogo político, de modo a avaliar como o quadro político da UE pode ser utilizado para apoiar a transformação dos sistemas alimentares a nível local. Por fim, analisamos como os mecanismos de governança em vários níveis podem gerar evidências a partir das experiências inovadoras de sustentabilidade alimentar local, o que incentiva o desenvolvimento de políticas alimentares baseadas na experiência ao nível da UE, e fazemos recomendações finais para uma estratégia em vários níveis.

O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NA EUROPA

Os governos nacionais europeus e a União Europeia promovem ativamente a utilização do DAN a nível global e na sua ação externa em países do Sul Global. No entanto, apesar da crescente violência sistémica e da desigualdade estrutural, este compromisso com os direitos humanos não está presente na maioria das constituições e arcabouços jurídicos dos Estados europeus, nem tampouco nos tratados europeus e decisões dos tribunais nacionais.¹¹ Embora os Estados da UE tenham ratificado acordos internacionais em que se comprometem a respeitar estes direitos, as legislações nacionais não foram atualizadas adequadamente para os fazer respeitar de forma eficaz.

O reconhecimento constitucional oferece uma proteção jurídica mais forte para o DAN, mas por si só não garante políticas públicas de apoio ou resultados melhores, como a redução da insegurança alimentar ou um melhor acesso à terra para os pequenos agricultores.

Algumas regiões europeias estão a dar passos significativos rumo a uma legislação sobre o DAN. Por exemplo, a Lombardia, na Itália, aprovou a primeira lei da UE sobre o DAN em 2015.¹² Também na Bélgica, em Portugal e na Escócia foram apresentadas propostas ou apelos à adoção de leis sobre o DAN, com resultados variados. A lei agrícola e alimentar francesa de 2014 complementa a política nacional com medidas concretas que favorecem sistemas alimentares sustentáveis alinhadas à Estratégia do Prado ao Prato da UE, lançada em 2020.

Apesar destes esforços, as políticas públicas europeias que têm impacto na alimentação carecem de coordenação e de inclusão, em especial no que toca grupos marginalizados. A participação e a representação social na elaboração das políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e a nutrição continuam a ser inadequadas em toda a Europa.

11 Para saber mais, consulte o State of the Right to food and nutrition report 2023, publicado pela Rede Mundial para o Direito à Alimentação e à Nutrição e disponível em https://www.righttofoodandnutrition.org/files/2023-02-26_state-rtfn-report_2022_eng_0.pdf

12 Para uma visão panorâmica de algumas considerações sobre o direito à alimentação na Europa, consulte os materiais do projeto coletivo anterior intitulado "Responding to Hunger", disponível em: <https://www.fian.org/en/publication/article/ri-ght-to-food-and-nutrition-in-europe-3035?lang=fr>.

POLÍTICAS PÚBLICAS DA UE QUE CRIAM BARREIRAS À TRANSFORMAÇÃO DOS SISTEMAS ALIMENTARES

A política agrícola comum

A Política Agrícola Comum (PAC), que representa 31% do total do orçamento plurianual da UE,¹³ promove um modelo de produção para a agroexportação que não é sustentável face aos desafios do clima e da biodiversidade e é incompatível com a agricultura em pequena escala, o que a torna um obstáculo considerável à transformação justa do sistema alimentar.

Em primeiro lugar, a PAC apoia um modelo de agricultura intensiva e produtivista que tem impacto negativo significativo nas dimensões ambiental e social da sustentabilidade. O modelo da PAC baseia-se em subsídios por hectare, o que incentiva a produção em grande escala e prioriza o volume em detrimento da qualidade. O seu principal objetivo é manter a produtividade agrícola e garantir matéria-prima barata para a indústria agroalimentar. De acordo com um relatório do Tribunal de Contas Europeu,¹⁴ a PAC paga montantes elevados a explorações agrícolas grandes e altamente poluentes e beneficia os maiores proprietários de terras.¹⁵

Os agricultores são obrigados a investir em equipamentos cada vez mais caros para satisfazer as exigências da indústria agroalimentar e produzir a baixo custo, o que os torna altamente dependentes da PAC e os faz alterar as suas práticas. Alguns agricultores não têm outra opção se não especializar-se excessivamente em culturas menos diversificadas com elevado potencial de rendimento, embora altamente sensíveis a riscos naturais. Por conseguinte, utilizam cada vez mais produtos fitossanitários e veterinários.

O sistema instituído pela PAC não incentiva os agricultores a adotarem práticas sustentáveis. Por um lado, é difícil adaptar-se ao sistema mantendo práticas sustentáveis. Por outro, a reduzida condicionalidade criada tem pouco efeito. Para transformar o sistema, não basta declarar a intenção de tornar a PAC mais sustentável. A condicionalidade não leva em conta a rotação das culturas e há atrasos na criação das zonas de interesse ecológico.

Na prática, a maioria dos agricultores já se qualifica à ajuda condicionada à “ecologização” (*greening*), ou seja, a uma maior sustentabilidade, o que elimina qualquer possibilidade de incentivo.¹⁶ Apesar destas reformas, a dis-

13 “Financing of the CAP: Facts and Figures | Fact Sheets on the European Union | European Parliament”, 30 de novembro de 2023.

14 European Court of Auditors. “Rapport spécial 16/2021: Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l’UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d’origine agricole ne diminuent pas”, 11 de junho de 2020.

15 Greenpeace Belgique. “Accord européen sur la nouvelle PAC : ‘un désastre environnemental annoncé’”, 25 de junho de 2021.

16 Alternatives Économiques. “Agriculture : une PAC à réformer”, 11 de outubro de 2017.

tribuição dos recursos não sofreu grandes alterações e a ajuda “ecológica” nada mais é do que um apoio ao rendimento disfarçado, já que é recebido mesmo no caso de atividades poluentes e não questiona o sistema.

Na ausência de objetivos sustentáveis claros e vinculativos, a PAC continua a ser um obstáculo à transformação do sistema alimentar.¹⁷ Assim, as quintas com os efeitos mais positivos para o ambiente são as que recebem menos subsídios por hectare.¹⁸ A PAC manteve a sua lógica intrinsecamente produtivista e a introdução de um segundo pilar não a justifica.

Em segundo lugar, os subsídios da PAC estão concentrados em torno dos maiores produtores de determinados setores, o que contribui para o aumento das desigualdades sociais entre os agricultores. O sistema de subsídios da PAC beneficia uma minoria e incentiva a concentração das quintas,¹⁹ uma vez que 20% dos beneficiários recebem 80% dos recursos.²⁰ Em 2020, considerando a União Europeia como um todo, os beneficiários mais pequenos representaram 32% do total de beneficiários.²¹ As consequências são muitas: jovens agricultores têm dificuldade em entrar no sistema, o setor de frutas e legumes representa apenas 3% do orçamento,²² a diversificação de culturas é reduzida, a diversidade de intervenientes é limitada e o sistema alimentar perde sustentabilidade e resiliência. As condições em que os subsídios da PAC são concedidos não são propícias à transformação do sistema alimentar e não oferecem incentivos suficientes.

Por último, a incongruência da PAC com outras políticas europeias relacionadas à alimentação representa um obstáculo final à transformação do sistema na direção da sustentabilidade de forma sistémica. A PAC não está alinhada aos objetivos das políticas públicas de saúde, sociais e ambientais definidos na abordagem “Uma Só Saúde”, adotada pela Comissão Europeia, que visa definir um quadro unificador para equilibrar de forma sustentável a saúde das pessoas, animais e ecossistemas. A falta de coordenação cria incoerências e, por vezes, até contradições, limitando a eficácia dos esforços de transformação do sistema alimentar.

17 European Court of Auditors. “Rapport spécial 16/2021: Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l’UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d’origine agricole ne diminuent pas”, 11 de junho de 2020.

18 Kirsch, Alessandra, Jean-Christophe Kroll, et Aurélie Trouvé. 2017. “Aides directes et environnement : la politique agricole commune en question”. *revue Économie rurale : Agricultures, alimentations, territoires*, n°359 (mai 2017), 121-39. <https://doi.org/10.4000/economierurale.5223>.

19 Rachele, Rossi, “Small Farms’ Role in the EU Food System”, briefing do Parlamento Europeu, 5 de setembro de 2022.

20 “CAP Performance: 2014-20 - European Commission”, 24 de maio de 2024.

21 Pauline LECOLE, “PAC 2023-2027 : applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l’EU”, *économie rurale* 387, n°1 (2024): 115-35.

22 McINTYRE, Anthea. “REPORT on the Future of Europe’s Horticulture Sector – Strategies for Growth | A7-0048/2014 | European Parliament”. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0048_ES.html

Política comercial da União Europeia

Os acordos de livre comércio são um dos principais obstáculos à transformação dos sistemas alimentares. A UE é a maior exportadora mundial de produtos agroalimentares e os seus acordos comerciais favorecem tanto as exportações agrícolas em larga escala como as importações vindas de grandes produtores estrangeiros. A política comercial da UE levou à celebração de muitos acordos de livre comércio, nomeadamente com o Canadá (CETA), EUA (TAFTA), Mercosul, Nova Zelândia, EFTA, Ucrânia e Geórgia.

Estes acordos criam entraves às aspirações de natureza ambiental necessárias para a transformação do sistema. O aumento no comércio internacional contradiz os objetivos ambientais da UE. As importações são responsáveis por 20%²³ das emissões de CO₂ da UE e estão a aumentar constantemente, sobretudo com parceiros cada vez mais distantes (Nova Zelândia). Os acordos comerciais também têm impacto ambiental em decorrência da desflorestação, que abre espaço para a indústria pecuária, devido à crescente procura europeia. Esta procura por produtos agrícolas está a aumentar a pressão sobre os recursos naturais da região, sobretudo para a produção de carne bovina, levando a um aumento da desflorestação.

É sobretudo no domínio dos direitos sociais que estes acordos impedem a transformação na direção de um sistema justo e equitativo. Embora os acordos mais recentes contenham disposições em matéria de direitos humanos e laborais, a ausência de mecanismos vinculativos produz um historial de direitos humanos preocupante. As empresas europeias encontram nestes novos parceiros a oportunidade de reduzir os custos de produção em detrimento de trabalhadores vulneráveis, mal pagos e desprotegidos. As empresas que oferecem melhores condições na UE concorrem com as primeiras e exercem uma pressão descendente sobre os direitos e salários dos trabalhadores europeus para se manterem competitivas e garantirem o máximo lucro. Além disto, as empresas estão a exercer uma pressão constante, ameaçando mudar-se caso seja introduzida regulamentação.

Devido aos padrões do comércio mundial e à forte procura europeia, os países parceiros estão a sofrer impactos sociais e ambientais adversos. Estes acordos têm impacto negativo sobre o ambiente e o direito à alimentação nos países do sul. O acordo UE-Mercosul, por exemplo, foi amplamente denunciado pela desflorestação da Amazônia, pelos graves danos causados à biodiversidade, pelas normas sanitárias questionáveis e pelo desrespeito aos

23 Think Tank | European Parliament "Economic Assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment". s. d. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI\(2020\)603501](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2020)603501).

direitos humanos.²⁴ Os direitos sociais mencionados nos acordos correspondem aos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), mas os capítulos relativos a esses direitos não são vinculativos e não estão sujeitos a sanções. Assim, a UE celebrou acordos com países que têm valores opostos em termos de direitos sociais. É o caso, por exemplo, do acordo com o Vietname, que permite o trabalho infantil.²⁵

Estes acordos de livre comércio são contrários à soberania alimentar, uma vez que prejudicam a agricultura local de pequena escala e impõem a produção em grande escala de produtos alimentares para exportação, além de dar prioridade aos direitos das multinacionais em detrimento dos direitos sociais e ambientais. De facto, a procura por produtos agrícolas por parte dos países da UE é cada vez mais elevada, o que inevitavelmente exerce pressão sobre os agricultores dos países parceiros. Por exemplo: por um lado, o acordo com o Mercosul aumenta a exportação de pesticidas perigosos, que não podem ser utilizados na UE, para os países do Mercosul, enfraquecendo assim o setor de produção biológica e a política alimentar global nesses países. As indústrias químicas europeias teriam o benefício de vender os produtos mais perigosos a tarifas reduzidas. Por outro lado, os países do Mercosul estão cada vez mais dependentes destas substâncias ativas para produzir maiores quantidades de produtos destinados aos países europeus. A procura por soja está a aumentar, em especial para alimentar o gado europeu, mas há aumento também na procura por milho, algodão e açúcar. A expansão destas culturas, que beneficiam o setor agroindustrial e agroquímico europeu, tem consequências importantes em outros países.²⁶ Os agricultores e os consumidores da União Europeia e dos países parceiros são os mais afetados pelas injustiças contidas nos acordos de livre comércio.²⁷ Por exemplo, entre 2010 e 2019 mais de 1.800 pessoas morreram no Brasil devido à contaminação por pesticidas utilizados na agricultura.²⁸

Por último, os acordos de livre comércio podem ter impacto no acesso à terra noutros países. Devido ao sistema global, a terra tornou-se uma nova oportunidade de investimento lucrativo para os investidores europeus. Na verdade, os acordos de livre comércio oferecem a oportunidade de cultivo de produtos de grande procura ao abrigo de regulamentos diferentes. Assim, grandes intervenientes do mundo financeiro investem em terras no estrangeiro

24 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard, et Jacques Berthelot, "Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, Coordination SUD", publicado em fevereiro de 2021, <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud>.

25 Ngoc Diep Tran, Memorandum of Understanding on the Implementation of the EU-Vietnam Free Trade Agreement with Respect to Child Labour, European Institute for Asian Studies, março de 2016, <https://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/Mou-EUVFTA-Child-Labour.pdf>.

26 Sharon ANGLIN TREAT "The EU-Mercosur Agreement: Increasing Pesticide Use and GMOs, and Undermining Healthy Food Production and Standards", <https://www.iatp.org/documents/eu-mercrosur-agreement-increasing-pesticide-use-and-gmos-and-undermining-healthy-food>.

27 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard, et Jacques Berthelot, "Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, Coordination SUD", publicado em fevereiro de 2021 <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud>.

28 Chotteau, Philippe, Boris Duflot, et Alexis Rosa, "The EU-Mercosur Free Trade Agreement, its impacts on Agriculture", publicado em maio de 2023, <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8401>.

para projetos industriais ou agroindustriais disfarçados de desenvolvimento rural. Para além do impacto ambiental dessas atividades, os investimentos levam à apropriação das terras pelos intervenientes mais poderosos. Em consequência, as populações locais perdem o controlo efetivo sobre as suas terras e perdem o poder de decisão sobre a utilização dos seus recursos. O impacto nas populações locais é relevante: algumas das atividades desenvolvidas são altamente poluentes, prejudicando a saúde da população local, e os produtores perdem o acesso à terra, que é muitas vezes um dos principais meios para manter um padrão de vida decente. A apropriação de terras põe em risco a soberania alimentar destas populações, a resiliência do ambiente onde vivem, os seus direitos e a segurança alimentar local.²⁹

Desta forma, as normas necessárias para a transformação do sistema alimentar tornam-se obstáculos a contornar e não a pedra angular de uma mudança na UE e no mundo. O quadro competitivo estabelecido pela política comercial da UE não consegue ser totalmente compatível com um sistema alimentar justo, saudável e sustentável.

O direito à concorrência na UE e a sustentabilidade dos sistemas alimentares

O direito à concorrência na Europa é efetivamente um obstáculo à ação governamental orientada para a promoção de uma transição para sistemas alimentares mais localizados. O objetivo do direito à concorrência na Europa é criar condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes. No entanto, na prática, para se estabelecerem no mercado e nas cadeias de abastecimento, os intervenientes precisam de muitos recursos. Consequentemente, os maiores deles são favorecidos, enquanto intervenientes locais e circuitos de produção mais curtos ficam em desvantagem. Um exemplo concreto observado em todos os países é o efeito dissuasor do direito à concorrência no desenvolvimento de leis/orientações sobre contratos públicos que dão prioridade a produtores regionais, como no contexto das refeições escolares. Alguns governos encontraram formas inovadoras de contornar a lei (circunscrevendo a regionalidade), como é o caso do Estado de Baden-Württemberg. No entanto, outros foram efetivamente dissuadidos de incluir critérios de regionalidade nos contratos públicos. Governos locais começaram a incorporar critérios para a produção biológica, mas estas medidas muitas vezes favorecem os grandes produtores e fornecedores que conseguem dominar este mercado lucrativo de forma efetiva. Esta abordagem pode não dar apoio suficiente à produção agroecológica local dos pequenos produtores, a menos que seja combinada com critérios adicionais regionais ou específicos para o produtor. Consequentemente, o potencial de transformação destas medidas é extremamente limitado.

29 Sophie Bloemen et Satoko Kishimoto, "The European Union and the Global Land Grab", Transnational Institute, janeiro de 2012, https://www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-as.pdf.

O arcabouço criado pelo direito à concorrência incentiva a exclusão em vez de concorrência e cooperação. O direito à concorrência proíbe acordos entre empresas, o que pode limitar a capacidade dos intervenientes no sistema alimentar de colaborar em iniciativas e práticas sustentáveis. Além disto, as regras de concorrência podem limitar a capacidade dos Estados-membros de introduzir regulamentação para a promoção de um sistema alimentar sustentável a nível nacional. Com efeito, os auxílios económicos estatais destinados a promover as melhores práticas podem ser considerados auxílios injustos, que distorcem a concorrência. Há uma linha ténue entre apoio e prática injusta. Por fim, a legislação em matéria de concorrência pode favorecer as grandes empresas em detrimento das mais pequenas, limitando a diversidade dos intervenientes no sistema alimentar e, por conseguinte, a inovação. Este quadro favorece a preeminência dos grandes participantes da cadeia de abastecimento, com consequências para o sistema alimentar como um todo.

O direito à concorrência favorece cadeias de abastecimento longas, com grandes distâncias geográficas e um controlo democrático complexo. Registou-se um enorme aumento na concentração de intervenientes nas cadeias de valor de alimentos, resultando numa maior instabilidade e complexidade do sistema alimentar, o que tem várias consequências para as cadeias de valor.³⁰ O sistema favorece as empresas líderes e a intensificação das cadeias alimentares de alto capital. A diferença de poder de negociação entre os participantes na cadeia está a aumentar e gera um grande desequilíbrio que prejudica os intervenientes mais pequenos. O setor retalhista está cada vez mais concentrado. Tudo isto favorece a consolidação, a homogeneização e a financeirização, além de produtos cada vez mais padronizados. O resultado é uma concorrência feroz entre os agricultores, o que gera impacto negativo na biodiversidade, nas suas condições de trabalho e na responsabilidade que têm na cadeia de valor.

Para se adaptarem a este ambiente, os produtores tentam satisfazer as exigências do mercado, que favorecem os maiores. Por conseguinte, adotam uma agricultura convencional intensiva para vender uma maior quantidade de produtos homogêneos. Esta cadeia de valor contribui para o abuso de posições dominantes, preços mais elevados e práticas injustas. O fenómeno favorece a agroindústria e tem impacto nos agricultores, em certas empresas, nos consumidores e a sua saúde, bem como em pequenas empresas. A necessidade de reduzir os preços desestimula a adoção de práticas sustentáveis, que são mais onerosas a curto prazo. Isto não incentiva práticas mais sustentáveis a nível local e leva ao desaparecimento das pequenas quintas. A política de concorrência atual tem impacto significativo na cadeia

30 Ferrando, T., & Lombardi, C. (2019). "EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing the Broken Links". Fair Trade Advocacy Office. <https://fairtrade-advocacy.org/our-work/eupolicies/competition-law/>

alimentar em termos da sobrevivência da agricultura em pequena escala, das condições de trabalho e do encerramento de mercearias locais. O risco é inteiramente suportado pelo produtor, que deve adaptar-se às exigências dos outros intervenientes se quiser vender os seus produtos.

O direito à alimentação é, pois, um dos fatores externos negativos deste modelo de concorrência. O sistema alimentar industrial dominante caracteriza-se pela promoção agressiva de produtos ultraprocessados porque são os mais rentáveis. As consequências para a saúde e a nutrição estão a fazer-se sentir em toda a UE.³¹ O arcabouço legislativo atual não tem conseguido regular o mercado suficientemente para lidar com os fatores externos negativos da cadeia de produção alimentar. O sistema existente não garante nem o direito à alimentação nem a criação de uma cadeia de abastecimento sustentável do ponto de vista social, sanitário e ambiental. É o que mostra o relatório *“Too Big to Feed”*,³² do IPES. O direito à concorrência tradicional não tem sido capaz de fornecer instrumentos adequados para avaliar e corrigir algumas considerações preocupantes não relacionadas ao mercado.

Política europeia de pesticidas

Desde 2009, a utilização de pesticidas na União Europeia é regulamentada pela Diretiva 2009/128/CE, que trata da utilização sustentável de pesticidas (USP). A diretiva tem muitas limitações e a sua eficácia tem sido fortemente questionada, sobretudo pelo Tribunal de Contas num dos seus relatórios.³³ Assim, em conformidade com a estratégia *“Do Prado ao Prato”*, a Comissão apresentou uma nova proposta de regulamentação para reduzir os riscos associados à utilização de produtos para a proteção de cultivos. No entanto, este ambicioso regulamento nunca foi adotado pelos legisladores e a utilização de pesticidas continua a ser regida pela diretiva de 2009, cuja eficácia está aquém do ideal.

A falta de regulamentação eficaz contradiz os objetivos iniciais de redução da utilização de pesticidas contidos na estratégia *“Do Prado ao Prato”*. Além dos riscos para a saúde, o sistema atual não consegue limitar os riscos incorridos pelos agricultores que utilizam estes produtos, nem os impactos consideráveis desta utilização na biodiversidade e na qualidade do ar e da água. Desta forma, o arcabouço previsto pela diretiva deixa aos Estados-membros uma grande margem no que se refere ao controlo da utilização de pesticidas. A transposição da diretiva tem sofrido grandes atrasos, as suas medidas nem sempre são respeitadas e o incentivo à utilização da gestão integra-

31 Ferrando, T. & Lombardi, C. (2019). EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing the Broken Links. Fair Trade Advocacy Office <https://fairtrade-advocacy.org/our-work/eupolicies/competition-law/>

32 ETC Group, « Too Big to Feed: The Short Report », IPES-Food, publicado em outubro de 2017. https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

33 European Court of Auditors. “Special Report 05/2020: Sustainable Use of Plant Protection Products: Limited Progress in Measuring and Reducing Risks”, 11 de junho de 2020. https://www.ecca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_ES.pdf.

da de pragas continua a ser bastante fraco. Além disto, a diretiva permite a utilização de substâncias ativas de alto risco sem incentivar a utilização de substâncias de baixo risco. Os utilizadores de pesticidas são obrigados a aplicar os princípios da gestão integrada de pragas (GIP), mas a verificação da conformidade é limitada devido à ausência de critérios claros sobre como estes princípios gerais devem ser aplicados. Consequentemente, a diretiva não incentiva a adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis nem favorece o uso de métodos não químicos, como demonstram as conclusões do relatório do Tribunal de Contas.

A política europeia de gestão de pesticidas é também limitada por outros regulamentos em vigor. O Regulamento (CE) 396/2005,³⁴ que trata dos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e na superfície de géneros alimentícios e rações para animais, de origem vegetal ou animal, também tem limitações: não se aplica a todos os pesticidas, nem a produtos importados de países terceiros, criando riscos para os consumidores e distorções na concorrência para os agricultores. Além disso, o Regulamento (CE) n.º 1185/2009, relativo às estatísticas sobre pesticidas, constitui um obstáculo à transformação do sistema, já que se baseia no indicador de medição HRI 1, altamente controverso. De facto, o indicador é ineficaz para avaliar a redução na utilização de pesticidas porque considera apenas a quantidade de substâncias ativas vendidas e não as superfícies tratadas com estas, ou a sua toxicidade.³⁵ Isso contribui para a distorção das estatísticas, o que dá a falsa impressão de um declínio na utilização de pesticidas e penaliza substâncias de baixo risco e a agricultura biológica. Por fim, a recente decisão a favor da renovação do acordo sobre a utilização de glifosato por mais dez anos constitui também um entrave à evolução do sistema alimentar rumo à sustentabilidade. Assim, a política europeia para a gestão dos pesticidas atual é pouco ambiciosa e faltam-lhe incentivos, o que impossibilita a transformação do sistema alimentar. Enquanto os documentos deixarem demasiada margem de manobra nesta área, o sistema alimentar não será sustentável.

34 Ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX:32005R0396#--:text=EU%20law%20regulates%20which%20MRLs%20apply%20to%20different%20vegetable%20origin%20intended%20for%20human%20or%20animal%20consumption>

35 Global 2000, Générations Futures. Report. "Pesticides et indicateur de risque: le mauvais choix de l'EU", 21 de junho de 2022.

ARCABOUÇO LEGAL DA UE PARA A SUSTENTABILIDADE DOS SISTEMAS ALIMENTARES

Como carro-chefe do Pacto Ecológico,³⁶ a estratégia “Do Prado ao Prato” (F2F)³⁷ reconheceu que os sistemas alimentares devem ser orientados para assegurar a saúde das pessoas e do planeta, agora e no futuro. Como espinha dorsal dessa estratégia, o processo de elaboração do arcabouço legislativo da UE sobre os sistemas alimentares³⁸ (FSFS) teve início em 2022 com uma série de consultas públicas e específicas envolvendo participantes relevantes dos sistemas alimentares.³⁹ Esperava-se que a lei fosse instituída até setembro de 2023. A legislação foi concebida como um arcabouço horizontal, o que significa que estabeleceria objetivos gerais para todas as políticas futuras relacionadas à alimentação, incluindo os diferentes domínios políticos, de uma forma coerente. O objetivo era superar a fragmentação da legislação agrícola e alimentar com a partilha de competências entre a União Europeia e os Estados-membros, e também com objetivos frequentemente contraditórios.

Ao introduzir objetivos e princípios de sustentabilidade baseados numa abordagem sistémica à alimentação, a Comissão pretendia assegurar um “sistema alimentar justo, saudável e favorável ao meio ambiente”.⁴⁰ Para tal, a arquitetura do arcabouço legislativo foi concebida de modo a articular dois tipos de intervenções políticas. Por um lado, foi previsto um conjunto de medidas, que variam de voluntárias a vinculativas, destinadas a afastar do mercado europeu produtos ou atividades que não cumpram critérios mínimos de sustentabilidade (ou seja, a estabelecer responsabilidades para os gestores de empresas em relação a padrões de sustentabilidade e obrigações de acordo com os princípios do “não prejudicar”). Por outro lado, procurou-se também desenvolver ações políticas destinadas a incentivar e a acelerar a transição sustentável, nomeadamente através de contratos para compras públicas sustentáveis. Além disso, a legislação continha disposições para a regulamentação de ambientes alimentares e o desenvolvimento de uma estrutura de governança para a sua implementação, monitorização e responsabilização.

36 O Pacto Ecológico é o plano da União Europeia para alcançar a neutralidade carbónica até 2050, promovendo o crescimento económico sustentável e garantindo que ninguém será deixado para trás. Inclui medidas de redução das emissões dos gases de efeito estufa, melhoria da eficiência energética e proteção da biodiversidade. Ver: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es&trans=es

37 A estratégia “Do Prado ao Prato” está no centro do Pacto Ecológico Europeu, que visa tornar os sistemas alimentares justos, saudáveis e favoráveis ao meio ambiente. Ver: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

38 A lei faz parte da estratégia “Do Prado ao Prato” e tem por objetivo integrar a sustentabilidade a todas as políticas públicas relacionadas com a alimentação, abordando simultaneamente as ligações entre a saúde das pessoas, das sociedades e do planeta. Ver: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en?prefLang=es

39 Os intervenientes envolvidos nas diferentes fases de consulta são: cidadãos (16%), operadores económicos de todas as dimensões, empresas (13%), incluindo PME e organizações que as representam, associações empresariais (30%), organizações de consumidores, parceiros sociais, ONG (21%), autoridades públicas em todos os níveis de governança (3%), compradores públicos, e instituições académicas e de investigação (3%). Ver: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative/feedback_en?p_id=26525304&page=22

40 A estratégia “Do Prado ao Prato” está no centro do Pacto Ecológico Europeu, que visa tornar os sistemas alimentares justos, saudáveis e favoráveis ao meio ambiente. Ver: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es

Para integrar os objetivos de sustentabilidade a vários níveis e em todos os domínios de políticas públicas que afetam os sistemas alimentares, é essencial o estabelecimento de uma arquitetura de governança que coordene os diferentes níveis territoriais. O objetivo é desenvolver uma abordagem deliberativa e participativa que envolva todos os intervenientes dos sistemas alimentares em causa e faça a ligação entre todos os sistemas sociais e ecológicos que operam em diferentes contextos por toda a Europa.

As disposições relativas à governança no âmbito do FSFS devem cumprir os requisitos de uma abordagem centrada em direitos humanos.⁴¹ Em termos de substância, devem basear-se no conteúdo normativo do direito à alimentação. Quanto à forma, devem basear-se nos princípios de participação, responsabilidade, não discriminação, transparência, dignidade humana e Estado de direito, inerentes aos direitos humanos. O desenvolvimento e a consolidação de fóruns de governança democrática devem refletir os múltiplos valores e interpretações sobre os sistemas alimentares nos Estados-membros e captar as suas interdependências.

Os mecanismos de governança do FSFS devem facilitar o desenvolvimento de processos autónomos que traduzam eficazmente as experiências das pessoas que vivem nos países da UE para a elaboração de políticas públicas. A Comissão poderia inspirar-se nos conselhos de política alimentar que atuam a nível local e noutras experiências já em curso nos níveis federal e regional. Esses conselhos podem servir como mecanismos institucionais capazes de fazer a ponte entre os espaços deliberativos e participativos e as estruturas de tomada de decisão, resolvendo os desequilíbrios de poder e criando condições que garantam a inclusão, sobretudo a dos que sofrem marginalização económica ou qualquer forma de discriminação, seja cultural, de género, racial ou de outro tipo.

No entanto, o FSFS foi suspenso devido ao aumento das tensões entre os grupos ambientalistas e as forças conservadoras a respeito da promoção de objetivos ecológicos que afetam a agricultura. Existe ainda uma grande incerteza sobre se continuará a ser uma prioridade para o mandato da próxima Comissão que será formada. Mas, por ora, ou nos próximos meses, quando a nova Comissão for criada, a União Europeia tem uma oportunidade única de definir a direção a seguir para a transformação dos sistemas alimentares.

Recomendamos que essa transição se baseie na alimentação como um direito humano e tenha como principal elemento os direitos dos camponeses e dos trabalhadores rurais⁴² e o direito a um ambiente saudável e limpo. A

41 RAMEL, Magali, coord. em colaboração com Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT e Fabrice RIEM. "The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS)". Bruxelas, Bélgica. FIAN, 2023.

42 Ver: <https://defendingpeasantsrights.org/en/the-story-of-the-undrop/>

abordagem centrada em direitos humanos exige uma integração sistêmica em vez de mudanças setoriais isoladas. O FSFS deve apresentar uma base jurídica através do dever do Estado de proteger o interesse público e reunir os diversos setores das políticas públicas que têm impacto em todos os aspectos do sistema alimentar, da produção ao consumo.

COMO OPERACIONALIZAR UMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA MULTINÍVEL NA UE?

Porque precisamos de uma governança multinível?

Os sistemas alimentares,⁴³ assim como conjuntos de pessoas, recursos naturais e a sua interação em contextos sociais, políticos e económicos, são heterogêneos e dinâmicos. A complexidade envolvida na transformação dos sistemas alimentares na direção da sustentabilidade deve-se ao caráter dinâmico e à interdependência que ocorre em diferentes escalas. Uma abordagem participativa e de múltiplos níveis de governança pode ajudar a resolver essa equação.

A governança participativa⁴⁴ engloba um conjunto de espaços deliberativos e democráticos para a tomada de decisão. Baseia-se em princípios participativos e orientados para a justiça que permitem aos participantes dos sistemas alimentares refletir as suas preocupações quotidianas na elaboração de políticas públicas. Além disso, uma visão da governança multinível pode captar horizontalmente as interações em várias escalas dos intervenientes estatais e não estatais e ultrapassar as competências jurisdicionais e administrativas fragmentadas verticalmente que ocorrem em diferentes níveis territoriais.

Governança multinível para superar silos e fragmentação. A distribuição de competências em matéria de política alimentar e agrícola, bem como a de responsabilidades administrativas e fiscais entre as jurisdições, continua a ser um desafio que não pode ser enfrentado apenas com intervenção a um único nível. Na maioria dos casos, é necessário compreender a forma como as jurisdições e as respetivas competências interagem entre si. Para tal, é necessário perceber a interdependência institucional e os níveis de decisão correspondentes. Como existem demasiadas interdependências e dimensões envolvidas, uma transição eficaz não pode ser abordada sem uma estratégia multinível. No entanto, não é realista nem viável abordar um sistema complexo na sua totalidade e intervir em todos os níveis possíveis simultaneamente. Uma governança multinível pode servir a este fim, ao informar e fazer a ligação entre diferentes níveis de elaboração de políticas públicas e ao conceber um

43 Pettenati, Giacomo, Alessia Toldo e Tomaso Ferrando. „The food system as a commons.” In *Routledge handbook of food as a commons*, pp. 42-56. Routledge, 2018.

44 Suvi Huttunen, Anni Turunen & Minna Kajonien (2022) "Participation for just governance of food-system transition. Sustainability: Science, Practice and Policy", 18(3), 500-514, DOI: 10.1080/15487733.2022.2088187

conjunto de intervenções para assegurar a coerência das políticas públicas e reforçar as orientações desejáveis de mudança numa escala transversal.

A governança multinível pode facilitar a tomada de decisão com base em conhecimentos especializados e no intercâmbio de boas práticas. As decisões informadas devem basear-se na transparência e no acesso a todos os dados e informações disponíveis. A governança multinível permite reunir conhecimentos especializados de todos os intervenientes dos sistemas alimentares, incluindo os seus pontos de vista contrastantes, de modo a tornar a informação completa, clara e acessível. Os intervenientes dos sistemas alimentares locais têm conhecimentos especializados sobre as especificidades e condições dos seus territórios e sobre os contextos sociais e económicos em que exprimem as suas necessidades específicas. É ao nível da base que são lançadas as iniciativas mais inovadoras e específicas. Uma governança multinível pode criar os espaços necessários para a promoção do intercâmbio de boas práticas e, ao mesmo tempo, informar os níveis superiores da elaboração de políticas públicas para que se receba o apoio económico e político necessário para evoluir e catalisar a transformação a partir da base.

Governança multinível para a elaboração de políticas democráticas. A alteração das propriedades dos sistemas alimentares é um desafio sociopolítico delimitado por interesses concorrentes e possibilidades limitadas de controlo centralizado. A reconfiguração dos sistemas alimentares exige um processo de negociação não linear e a longo prazo que compreenda as tensões sociais inerentes e dê espaço às lutas que ocorrem nas dinâmicas e nos resultados de um sistema alimentar em mutação.⁴⁵ Necessita de estratégias com múltiplos intervenientes que não sejam passíveis de planeamento e controlo, mas sim de maior autonomia e auto-organização de acordo com necessidades específicas. Para tal, seria necessário que mais participantes construíssem um consenso genuíno, que recupere a agência política dos cidadãos e os reconheça como detentores de direitos. Uma política baseada na governança multinível e em responsabilidades claramente definidas garante a legitimidade global das decisões tomadas e os fundamentos democráticos da transição dos sistemas alimentares.

Base jurídica sobre a qual assentar uma governança multinível a nível da União Europeia

Na União Europeia, a governança multinível tem as bases jurídicas que se seguem: o artigo 11.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que as instituições dão aos cidadãos e às associações a possibilidade de exprimirem os seus pontos de vista e manter um diálogo

⁴⁵ Leeuwis, Cees, Birgit K. Boogaard, and Kwesi Atta-Krah. "How food systems change (or not): Governance implications for system transformation processes." *Food security* 13, no. 4 (2021): 761-780.

aberto e regular com a sociedade civil através de consultas e da possibilidade de iniciativas por parte dos cidadãos; o artigo 14.º do TFUE especifica que os legisladores têm funções consultivas; o artigo 15.º do TFUE procura promover a boa governança e assegurar a participação da sociedade civil através do princípio da abertura. No entanto, estes artigos têm limites. O artigo 11º não é vinculativo na medida em que é ambíguo no que diz respeito a quem deve ser consultado, com que frequência e de que forma. Na prática, o diálogo varia muito de acordo com a instituição e os membros da sociedade civil. Por conseguinte, não existe um arcabouço específico e concreto, uma vez que os princípios são muito amplos e gerais. Cada organização a nível local e as OSC devem lutar para ter acesso à esfera de decisão e para o manter; o direito ao diálogo ainda não está totalmente estabelecido. Portanto, o arcabouço jurídico oferece algumas possibilidades, mas é ainda demasiado vago. Para que uma governança multinível eficaz seja operacional, devem existir critérios transparentes de funcionamento.

A 14 de março de 2023, o Conselho da UE preparou algumas conclusões sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o papel da sociedade civil. As conclusões destacam o direito à liberdade de associação (Artigo 12) e à liberdade de expressão e de informação (Artigo 11),⁴⁶ além da necessidade de a sociedade civil dispor de recursos suficientes para garantir os seus direitos e assegurar a promoção e a proteção dos direitos dos cidadãos. Por conseguinte, o Conselho apela aos Estados-membros para que protejam, promovam e reforcem as OSC, cujo papel na aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE foi reconhecido pela Comissão no relatório de 2022.⁴⁷ Por fim, o Parlamento Europeu está empenhado nesta questão, nomeadamente através do relatório sobre a aplicação das disposições do Tratado relativas à cidadania da UE. Entre outras coisas, o Parlamento pede uma revisão dos tratados para garantir uma governança mais democrática e participativa baseada nos direitos cívicos que estão associados à cidadania europeia. Pede ainda um reforço significativo dos instrumentos de participação.

Orientações para o desenvolvimento de uma governança multinível

Uma política alimentar comum

Muitos dos peritos técnicos em sistemas alimentares estão a refletir sobre o que a revisão das políticas alimentares europeias pode significar e, em particular, o que significaria para o desenvolvimento de uma governança multinível dos sistemas alimentares na UE. Uma política alimentar comum que alinhe as ações a nível europeu, nacional e local, acompanhada de

⁴⁶ "Challenges Facing Civil Society Organisations Working on Human Rights in the EU" (2017). Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.

⁴⁷ "Report by the European Commission on the application of the EU Charter of Fundamental Rights: a thriving civic space for upholding fundamental rights in the EU" (2022)

uma arquitetura de tomada de decisão multinível, é proposta pelo antigo relator especial das Nações Unidas para o direito à alimentação e atual relator especial para a pobreza extrema e os direitos humanos, Olivier De Schutter.⁴⁸ Esta abordagem determina o rumo a tomar para eliminar a fragmentação entre os níveis institucionais e criar sinergias entre os que trabalham em prol de sistemas alimentares sustentáveis. Embora seja ao nível local que ocorre a maior parte da inovação e da experimentação social, os tomadores de decisão da UE ainda estão alheios a estas iniciativas de base. Consequentemente, a UE e as políticas nacionais relacionadas com a alimentação não estão bem orientadas para apoiar política e economicamente estas experiências, para as desenvolver ou para informar a elaboração de políticas públicas que possam apoiar as experiências e necessidades locais.

O cargo de “vice-presidente da Comissão Europeia para Sistemas Alimentares Sustentáveis” poderia ser criado para facilitar a cooperação intersetorial sob a égide de uma política alimentar comum. Com esse objetivo, De Schutter sugere que seja designado um responsável pela alimentação em cada DG da Comissão para que a colaboração intersetorial seja assegurada e seja desenvolvido um grupo de trabalho sobre alimentação sustentável no âmbito do Centro Europeu de Estratégia Política (EPSC).

As outras disposições institucionais necessárias envolveriam a criação de um Intergrupo Formal para a Alimentação dentro do Parlamento Europeu. O Comité Económico e Social poderia também desempenhar um papel de articulação entre as instituições da UE, a sociedade civil e as regiões através de um Conselho de Política Alimentar usado como mecanismo de coordenação sistemática, intercâmbio de práticas e aprendizagem ao nível da UE sobre iniciativas alimentares locais/territoriais. O controlo e a responsabilização são essenciais para a garantia de políticas centradas em direitos humanos. De Schutter propõe a criação de um painel de avaliação da alimentação sustentável para acompanhar os progressos na aplicação desta política alimentar comum e a introdução de um processo participativo para avaliar as inovações tecnológicas⁴⁹ através de uma abordagem centrada nos direitos humanos.

48 Oliver De Schutter. “Towards a common food policy for the European Union the policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe”. IPES-Food (2019). Acedido em chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcgclefindm kaj/https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf [16 de maio de 2024]

49 Ver https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231402/De%20Schutter_presentation.pdf

Um Conselho Europeu de Política Alimentar

Um arcabouço jurídico para os sistemas alimentares sustentáveis assentado numa abordagem centrada em direitos humanos serviria como um roteiro claro para as disposições sobre a governança, permitindo que os conselhos de política alimentar já existentes nos Estados-membros da UE fossem vinculados a um “Conselho de Política Alimentar da EU”. Num parecer preparado por iniciativa própria e adotado na reunião plenária de 14 de junho de 2023,⁵⁰ o Comité Económico e Social Europeu (CESE) propõe a criação de um “Conselho Europeu da Política Alimentar” (CPEA). Este organismo deve servir de catalisador para a sustentabilidade, interligando e alinhando as políticas relacionadas à alimentação da UE, nacionais e locais. Por último, o CPEA poderá ainda contribuir para o desenvolvimento de políticas contextualizadas que aumentem a eficácia das políticas adotadas pela UE. O CESE vê-o como uma *“plataforma multinível com uma estrutura institucional independente e potencialmente composta por peritos e cientistas académicos, intervenientes da cadeia de abastecimento alimentar, intervenientes do sistema educativo, organizações da sociedade civil, representantes dos jovens e representantes institucionais (Parlamento, Conselho, Comissão, CESE, CR)”*⁵¹ A criação desse conselho pode contribuir para a adoção de uma abordagem integrada, participativa e coerente para a elaboração da política alimentar.

Um sistema multinível deve basear-se na inteligência coletiva⁵² e envolver os vários intervenientes nos sistemas alimentares em todos os níveis. As estruturas de intercâmbio existentes permitiriam a coordenação de todos estes níveis, horizontal e verticalmente, e a troca de informações desde a conceção de políticas públicas até à sua aplicação e acompanhamento. Todos os níveis devem estar ligados e as suas responsabilidades claramente definidas. A ação política deve basear-se nos princípios de direitos humanos referidos acima – o direito à participação, à responsabilização, à não discriminação, à transparência, à dignidade humana e ao estado de direito, que constituem os fundamentos para que as políticas e os processos sejam criados no melhor interesse das comunidades em questão, proporcionando um espaço significativo para os intervenientes em diferentes níveis e preenchendo as lacunas do atual panorama da política alimentar a nível nacional e europeu.

50 Ver: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/towards-sustainable-and-participatory-european-food-policy-council>

51 Ver: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-european-food-policy-council-new-governance-model-future-eu-framework-sustainable-food-systems>

52 Bock, Anne-Katrin, Laurent Bontoux, e Jennifer Rudkin. “Concepts for a Sustainable EU Food System: Reflections from a Participatory Process”. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2022

Uma abordagem da governança centrada em direitos

O conteúdo normativo do direito à alimentação pode ser o guião para as disposições de governança de um quadro legislativo que estabeleça os objetivos gerais das políticas públicas relacionadas à alimentação.⁵³ Ao integrar os mecanismos de governança nos princípios dos direitos humanos, uma abordagem multinível evitaria qualquer forma de discriminação, priorizando as reivindicações daqueles a quem mais falta o acesso a alimentos. Permitiria ainda a integração dos direitos das gerações futuras ao adotar um princípio de intervisibilidade e ao aplicar o direito à alimentação juntamente com outros direitos, como o direito a um ambiente limpo e saudável, à vida, etc. Assim, os arcabouços e requisitos dos direitos humanos são postos no centro da governança. A influência das empresas deve ser abordada e devem ser incorporadas salvaguardas para conflitos de interesses.

Além disso, a aplicação e o respeito aos princípios de direitos humanos exigem um mecanismo de controlo. Em todos os níveis, os intervenientes estatais devem prestar contas das suas obrigações em matéria de direitos humanos e das políticas públicas aplicadas, sendo fundamental a criação de mecanismos de acompanhamento para a avaliação dos progressos realizados. Devem ser criadas instituições e/ou processos específicos, com mecanismos de contestação independentes, para a avaliação dos progressos realizados. A avaliação deve ser acompanhada de objetivos claros e indicadores de impacto, de modo a verificar-se a conformidade e os progressos realizados em relação às exigências do direito à alimentação.

Recomendações finais para uma estratégia multinível para a transformação no sentido de sistemas alimentares sustentáveis

Para superar as barreiras políticas, é necessário que haja coerência política e uma abordagem global operacionalizadas em diferentes níveis. O desafio a vencer é sistémico e diz respeito a muitas áreas interligadas. Portanto, a resposta deve consistir numa mudança fundamental no sentido de uma estratégia transversal, local, europeia e global.

Em primeiro lugar, o quadro de governança deve basear-se no direito à alimentação, ou o direito ao acesso, em qualquer momento, a alimentos suficientes, adequados e culturalmente aceitáveis, produzidos e consumidos de forma sustentável. Para que as pessoas possam usufruir desse direito, o sistema alimentar deve mudar e tornar-se mais sustentável. Um arcabouço jurídico baseado nesse direito permite que se abordem questões relativas aos

53 RAMEL, Magali, coord. em colaboração com Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT e Fabrice RIEM. "The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS)". Bruxelas, Bélgica. FIAN, 2023.

sistemas alimentares do ponto de vista das desigualdades e da discriminação, e do produtor ao consumidor. Para superar essas desigualdades, a abordagem jurídica centrada em direitos humanos implica dar protagonismo aos participantes mais marginalizados dos sistemas alimentares, cujos direitos não são respeitados apesar da responsabilidade do Estado em fazê-lo. Assim sendo, o direito à alimentação está indissociavelmente ligado à esfera política, já que os instrumentos políticos e jurídicos são alavancas essenciais para a transformação de um sistema que, até ao momento, tem dificultado a garantia do direito à alimentação. O instrumento jurídico deve, portanto, fazer duas coisas: definir o direito à alimentação como fundamental e criar mecanismos para o assegurar e, conseqüentemente, todos os direitos que dele decorrem.

Em segundo lugar, para avançar na direção de um sistema sustentável que garanta o direito à alimentação, o arcabouço jurídico europeu precisa de evoluir. O principal desafio consiste na harmonização de uma série de direitos ligados ao sistema alimentar, atualmente independentes uns dos outros e, por vezes, contraditórios. Atualmente, a legislação agrícola e a legislação alimentar não estão juridicamente unificadas, o que impede o progresso. A falta de harmonização poderia ser parcialmente remediada com a adoção do Quadro Legislativo sobre Sistemas Alimentares (QLSA) europeu. Este permitiria o afastamento da visão dominante dos tratados, em que o direito se limita a garantir a livre circulação de produtos e a segurança alimentar. Com efeito, esta abordagem engloba um domínio jurídico vasto e heterogêneo, que abrange todos os aspetos dos sistemas alimentares e transcende barreiras nacionais, europeias e internacionais. Assim, dada a importância da influência jurídica na transformação do sistema, um arcabouço coerente e vinculativo permitiria o ordenamento da legislação atual e a arbitragem entre os diferentes objetivos necessários para se avançar na direção de um sistema alimentar sustentável. É neste contexto que o quadro legislativo europeu pode contribuir para tornar o direito à alimentação uma realidade, colocando-o no centro de um arcabouço jurídico abrangente e coerente rumo ao direito à alimentação. Esta coerência exige uma abordagem transversal que considere todas as questões relacionadas à alimentação.

O desenvolvimento desse quadro e o seu bom funcionamento exigem uma transformação da arquitetura de governança. Uma política alimentar comum a nível europeu é necessária para que se defina o rumo de todas as políticas públicas relacionadas com o sistema alimentar. Para tal, várias medidas devem ser tomadas para incentivar a cooperação entre os intervenientes e para que se avance na direção de uma abordagem holística. É isso o que o relatório sobre a alimentação do IPES, liderado por Olivier De Schutter,⁵⁴ recomenda,

54 ETC Group, "Too Big to Feed: The Short Report", IPES-Food, publicado em outubro de 2017, https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

tomando como exemplo a integração da diretoria-geral do meio ambiente e a da agricultura nas negociações da PAC. O relatório do IPES incentiva a aplicação de processos de planeamento de longo prazo e governança multinível e cita o exemplo dos planos plurianuais de desenvolvimento rural, que podem ser integrados a abordagens com prazos mais limitados. Trata-se de uma forma de coordenar vários níveis de governança e vários setores para avançarmos na direção de um plano único, mais abrangente e holístico. O mesmo relatório propõe ainda a redefinição de papéis no seio das instituições com a criação de uma vice-presidência na Comissão Europeia para sistemas alimentares sustentáveis, um intergrupo para a alimentação no Parlamento Europeu e um grupo de trabalho para o estabelecimento de objetivos a longo prazo entre os diferentes mandatos e instituições. Para que haja uma mudança radical no sistema, não basta melhorar o que já existe.

A transformação do sistema de governança exige mudanças tanto na forma quanto no conteúdo. Os mecanismos de governança devem basear-se nos princípios de direitos humanos para que haja uma verdadeira democracia alimentar. A sociedade civil e os cidadãos devem desempenhar um papel central nesse processo, e os governos devem assumir a sua parcela de responsabilidade na garantia do direito à alimentação. Para mudar o sistema, é essencial que haja consciência dos desvios na abordagem multipartidária de governança e combatê-los através da criação de conselhos de política alimentar, por exemplo, para assegurar uma maior participação.⁵⁵ No entanto, embora devamos ter cautela em relação à abordagem multipartidária, a abordagem multinível é crucial se quisermos verdadeiramente implementar um sistema global. A governança multinível transcende as barreiras entre os níveis locais, nacionais e europeus para criar um sistema harmonioso, assegura uma maior participação dos intervenientes não governamentais e um maior envolvimento da sociedade civil, bem como uma melhor coordenação dos participantes em diferentes escalas, e permite uma melhor tomada de decisão ao integrar as questões locais e as características específicas de cada região.

55 RAMEL, Magali, coord. in collaboration with Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT and Fabrice RIEM. The Right to Food for a Just Transition Towards Sustainable Food Systems: How the right to food can underpin and guide the European Commission's work on a legislative Framework for Sustainable Food Systems (FSFS). Bruxelas, Bélgica. FIAN, 2023.

3

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO





O sistema alimentar industrial atualmente predominante no mundo assenta e agrava as injustiças sociais e discriminação de género, raça/etnia, classe, estatuto migratório, entre outras características. Este sistema promove fome, subnutrição e problemas de saúde daí advindos, más condições de trabalho e a exploração dos sistemas agrícolas e alimentares. Além disso, aumenta a desigualdade de distribuição da riqueza e recursos naturais, desempenhando um papel central na destruição do nosso planeta, afetando particularmente grupos marginalizados.⁵⁶ Assim, facilitar a transição para sistemas alimentares mais inclusivos, centrados em direitos humanos e sustentáveis passa também, e sobretudo, por garantir que sejam empenhados esforços para redistribuir o poder e criar espaços de governança que procurem dar mais atenção às vozes marginalizadas.

Em processos políticos e na elaboração de políticas relativas ao direito à alimentação e nutrição, a representação e participação são fundamentais para que os resultados estejam alinhados às necessidades das pessoas mais afetadas pelas decisões, bem como das pessoas marginalizadas no sistema alimentar e afetadas pela fome e subnutrição. Isto é particularmente importante a nível local, onde o âmbito geográfico mais reduzido tende a tornar mais viáveis as abordagens participativas.

Através do nosso **exercício de mapeamento** e da nossa colaboração com outras análises e publicações,⁵⁷ observámos que surgiram conselhos alimentares e outros espaços de deliberação localizados que ampliaram a participação e capacitação das comunidades locais e de outros intervenientes na governança alimentar a nível regional e local, promovendo o apoio público e abordando lacunas nas políticas dos sistemas alimentares. Estes espaços têm a capacidade de permitir às comunidades identificar os problemas locais e reivindicar intervenções políticas, reforçando a capacidade institucional em todos os setores. No entanto, apesar da intenção de serem inclusivos, os conselhos alimentares e outros processos também correm o risco de excluir grupos marginalizados que não têm acesso ou participação significativa nestes fóruns.⁵⁸

O grau de inclusão varia bastante, assim como o envolvimento com intervenientes menos “progressistas” e com aqueles que procuram preservar o status quo, o que afeta a operacionalização de programas mais transformadores, que desafiem as práticas existentes e abordem as prioridades de grupos marginalizados. A participação não tem um formato único. Existem diferentes

56 Para saber mais, consultar <https://www.fian.org/en/publication/article/comic-the-corporate-capture-of-food-systems-2846>

57 José Luis Cruz, Richard James Hewitt e Verónica Hernández-Jiménez. (2023) *Can public food procurement drive agroecological transitions? Pathways and barriers to sustainable food procurement in higher education institutions in Spain*. *Agroecology and Sustainable Food Systems* 47:10, disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15487733.2022.2088187>

58 *Ibid*; ver também “Participation and Local Food-System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe”, published by FIAN International, disponível em https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf.

modos de participação e diferentes resultados associados a muitos fatores, incluindo estruturas de governança e deliberação, participação cívica e confiança, entre outros. No entanto, analisar como a participação é estruturada e refletir sobre os processos decisórios é um passo fundamental para a transformação dos sistemas alimentares centrados em direitos humanos.

LA PARTICIPATION COMME ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'UNE TRANSITION JUSTE

Uma variedade de cenários, com diferentes formas de participação e representação, foi observada na nossa [análise de mapeamento](#). Abaixo, encontram-se referidos alguns exemplos.

Em primeiro lugar, os espaços políticos analisados têm diferentes graus de abertura. Alguns têm formatos completamente abertos que permitem a participação direta de indivíduos, bastando que manifestem interesse ou se façam presentes. Exemplos desta abordagem podem ser encontrados especialmente nos conselhos de política alimentar alemães liderados pela comunidade (por exemplo, Berlim e Heidelberg) e na Bélgica (Antuérpia). Outros têm formatos mais condicionais ou restritos, que exigem a apresentação de uma candidatura que deve ser avaliada pelo conselho ou comissão representativa para aceitação formal. Como exemplos, temos os conselhos de política alimentar institucionalizados na Espanha e na Bélgica que fazem parte da estrutura dos governos locais, bem como alguns conselhos de política alimentar na Alemanha organizados através de estruturas representativas (por norma, em combinação com estruturas mais abertas), cujos membros são nomeados ou eleitos. Existem também diferenças devido ao facto de haver lugares limitados para diferentes grupos ou de a apresentação de uma candidatura ser uma formalidade, apesar de o espaço, de um modo geral, ser aberto. Vários destes também permitem que os membros da comunidade participem como ouvintes e, em alguns casos, como intervenientes ativos. Alguns grupos estão fechados a convidados inesperados e apresentam uma lista pré-determinada de intervenientes participantes, como no conselho de cidadãos de Vorarlberg, na Áustria, onde os participantes foram escolhidos aleatoriamente e apenas os convidados puderam participar.

No que diz respeito a outras experiências fora do âmbito deste projeto, constatámos que a participação condicional não implica necessariamente exclusividade, mas pode, pelo contrário, promover a participação de grupos marginalizados e o equilíbrio de poder, com assentos reservados ou designados como prioritários para determinados grupos e restritos a outros (ver o exemplo do CONSEA mais adiante). Ao mesmo tempo, o simples facto de haver um espaço aberto a todos não significa necessariamente que seja acessível aos membros da comunidade – e, em particular, aos grupos marginalizados/em

situação de insegurança alimentar. Há nuances importantes quanto ao grau de recrutamento de membros da comunidade nos conselhos, seja para uma participação ativa ou como ouvintes, e à importância dada à necessidade de se assegurar que a ordem de trabalhos e os debates mantidos sejam relevantes e acessíveis aos membros da comunidade.

Quanto aos espaços com estruturas representativas, os grupos diferem bastante uns dos outros, com alguns a optarem por categorias muito amplas baseadas em segmentos da sociedade – ou seja, sociedade civil, setor privado, academia ou governo – e outros a optarem por categorias mais específicas, geralmente baseadas em diferentes intervenientes/setores dos sistemas alimentares. Poucas estruturas representativas dispõem de espaços específicos para grupos marginalizados, mas as condições que poderiam garantir a sua participação são inadequadas ou inexistentes. Em muitos casos, não é dada atenção às dinâmicas de poder e às diferenças de interesses dentro dos grupos, como no caso do sector agrícola.

No que diz respeito ao processo decisório (ou seja, como e por quem são tomadas as decisões), na maioria dos casos há uma distinção entre os intervenientes com “voz e voto” e aqueles apenas com “voz”. Como já foi mencionado, esta distinção não indica necessariamente uma participação fechada, mas reflete os processos ligados ao governo, que seguem regras específicas formais de tomada de decisão e deliberação. A forma como essas regras são interpretadas e como a comunidade é consultada afeta profundamente o impacto dos direitos de voto formais no espaço dado às vozes marginalizadas. No âmbito dos processos decisórios, foram também registados no **mapeamento** alguns esforços para equilibrar os poderes existentes, mas, de um modo geral, eram bastante limitados e não eram a norma. Além disso, a tomada de decisão pode ocorrer através de votação (por maioria simples, por exemplo) ou de consenso, sendo esta a forma mais prevalente nos fóruns políticos locais e, em particular, nos espaços liderados pela comunidade.

Em quarto lugar, é feita uma distinção entre os organismos liderados por instituições e entidades lideradas ou cofundadas por organizações da sociedade civil (OSC). Um número significativo de conselhos alimentares locais identificados no mapeamento surgiu a partir de movimentos e organizações da sociedade civil que gradualmente estabeleceram redes de colaboração e espaços comuns. Esse quadro associativo implica muitas vezes a coordenação de atividades e de influência sobre as políticas públicas alimentares de uma região específica, com a cobrança de reformas de órgãos da administração local. Algumas das redes evoluíram para conselhos formalizados que ou permaneceram fora da estrutura governamental (como espaços autónomos da sociedade civil) ou se tornaram parte da estrutura

governamental. Outras continuam a ser redes e parcerias mais flexíveis que envolvem o governo local, a sociedade civil e outros intervenientes (como em Portugal). Quanto aos espaços que permanecem fora das estruturas formais dos governos (como na Alemanha), muitos ainda recebem apoio dos governos locais e gozam de reconhecimento como órgãos da sociedade civil/comunidade competentes para participar de deliberações sobre políticas alimentares. Algumas estruturas também nascem de um mandato direto da entidade governamental local de acolhimento, o que facilita a criação destes fóruns políticos (por exemplo, Valência e os conselhos regionais na Bélgica). As decisões dos conselhos de política alimentar analisados no mapeamento são genericamente recomendações (não vinculativas para o governo) e o peso que têm varia, sendo naturalmente mais forte nos conselhos que também envolvem representantes do governo.

Estratégias e desafios para a participação da sociedade civil a nível local

A integração dos princípios centrados em direitos humanos nos arcabouços de governança é essencial para assegurar resultados equitativos e uma participação significativa na elaboração de políticas públicas para o direito à alimentação e nutrição. Esses princípios destacam a inclusão, a não discriminação e a proteção de grupos marginalizados, princípios fundamentais para a formação e funcionamento de organismos de colaboração como os conselhos alimentares e outros organismos de participação comunitária.⁵⁹

O direito à participação nos processos decisórios é fundamental. Os arcabouços legais de direitos humanos afirmam que os indivíduos e as comunidades (os “detentores de direitos”) têm o direito fundamental de participar nas decisões que afetam as suas vidas. Este princípio faz intersecção direta com a governança colaborativa, sublinhando a necessidade de uma representação diversificada nos espaços de tomada de decisão para aumentar a legitimidade e a responsabilização pelas decisões. No contexto dos conselhos alimentares, isso significa garantir que as pessoas afetadas pelas políticas alimentares, incluindo os grupos marginalizados e as partes interessadas de diversas origens, sejam não apenas incluídas, mas também ativamente envolvidas nas tomadas de decisão.

A ênfase nas vozes de grupos marginalizados é outro aspeto fundamental. Os princípios de direitos humanos dão prioridade à proteção das populações vulneráveis e enfatizam a sua participação significativa. Nos espaços de colaboração, como os conselhos alimentares, é preciso que estes grupos

59 A análise desta secção se baseia na nossa compreensão dos princípios dos direitos humanos, bem como nas informações e análises feitas em Oñederra-Aramendi, A., Begiristain-Zubillaga, M. & Cuellar-Padilla, M. “Characterisation of food governance for alternative and sustainable food systems: a systematic review”. *Agric Econ* 11, 18 (2023). <https://agrisfoodecon.springeropen.com/articles/10.1186/s40100-023-00258-7>.

sejam deliberadamente incluídos e capacitados, evitando-se assim a sua marginalização e assegurando que as suas perspetivas são ouvidas e respeitadas.

Devemos reconhecer que as comunidades afetadas são os especialistas na sua situação e conhecem melhor as soluções que esta exige. É fundamental que o conhecimento vivencial e a ciência cidadã sejam vistos como “provas” válidas nos debates sobre políticas públicas e estejam em pé de igualdade com as provas produzidas em contextos académicos ou técnicos.

Além disso, a inclusão e a não discriminação são fundamentais. Os direitos humanos defendem a igualdade de oportunidade de participação, independentemente das origens ou identidade dos participantes. Do mesmo modo, é essencial que os incluídos e excluídos sejam identificados na governança colaborativa, de modo a assegurar que os processos de participação sejam abertos e acessíveis a todas as partes interessadas relevantes.

Alcançar estes objetivos exige práticas de governança reflexivas⁶⁰ que promovam o diálogo inclusivo e reconheçam perspetivas diversas. A governança reflexiva incentiva as redes de colaboração a reconhecerem e conciliarem objetivos e valores diversos, o que promove um entendimento comum de interesse público. Esta abordagem não apenas legitima os esforços de colaboração, como também reforça a sua eficácia e impacto ao incorporar um leque abrangente de perspetivas e interesses.

A colaboração, quando bem-sucedida, não é apenas uma questão de quantidade: também importa a seleção ponderada dos participantes com base no seu potencial de contribuição, nos papéis que desempenham e nos impactos sofridos dentro do sistema alimentar. Isto reforça a ideia de que a diversidade de pontos de vista e de conhecimentos, incluindo sobretudo os especialistas por experiência, melhora a qualidade dos processos decisórios nos conselhos alimentares e noutros espaços participativos.

Além disso, a criação de confiança entre os participantes na elaboração de políticas públicas em colaboração é crucial para a sustentabilidade desses esforços. A confiança promove equidade, estabilidade e previsibilidade nos processos de governança, sendo fundamental para que haja responsabilização e transparência. Numa abordagem centrada em direitos humanos, a criação de confiança envolve não só a confiança interpessoal como também a confiança institucional entre comunidades, organizações e organismos governamentais.

60 *Ibid.*

A participação a nível local da sociedade civil exige uma abordagem estratégica e disposição para enfrentar muitos desafios. Ao longo deste projeto, foram entrevistados produtores de alimentos de pequena escala e ativistas da soberania alimentar, que relataram as suas experiências de participação na elaboração colaborativa de políticas públicas. Estes enfatizaram a importância da formulação de uma visão comum, regras adequadas a cada caso e planos estratégicos abrangentes para garantir a longevidade e o impacto, além da necessidade de criar diferentes alianças e aproveitar as oportunidades, protegendo o anonimato em situações que possam acarretar risco. Por fim, opinaram sobre a necessidade de envolvimento de perspetivas diferentes, de uma mentalidade ambiciosa e do apoio à investigação sobre os contextos locais e as normas estabelecidas.

No entanto, ainda há desafios significativos que incluem a gestão de tempo e recursos, o equilíbrio entre os compromissos pessoais e o ativismo político e a luta contra a esmagadora influência do poder empresarial e da corrupção política. A falta de recursos financeiros, de conhecimentos jurídicos e de apoio mediático para muitas das organizações e processos dificulta ainda mais os seus esforços. Diante desses obstáculos, os entrevistados salientam que é importante criar uma equipa central confiável, praticar o respeito e a consciência além de manter uma perseverança flexível. Destacam ainda o papel fundamental das parcerias estratégicas e da seleção cuidadosa de aliados para se navegar essas complexidades.

Quem se envolve em políticas públicas e espaços políticos sobre a alimentação, e em que medida?

Como garantir que as vozes marginalizadas são ouvidas: quem deve estar representado?

Não há uma fórmula única para a participação no processo decisório dos sistemas alimentares locais, uma vez que cada território tem as suas próprias características e desafios. No entanto, algumas questões devem ser consideradas para garantir a coerência numa abordagem centrada em direitos humanos.

As políticas alimentares e os espaços políticos devem encarar o processo decisório através de uma abordagem holística do sistema alimentar, salientando a importância dos seus diversos elementos, interdependências e interações para que se consiga uma transformação eficaz.

A aplicação de uma abordagem sistémica à participação e à ação política permite uma compreensão mais profunda de questões como o aumento da subnutrição e da insegurança alimentar, que resultam muitas vezes de

problemas sistêmicos mais amplos, como a pobreza,⁶¹ o acesso limitado a alimentos nutritivos e as barreiras estruturais, que incluem o planeamento urbano,⁶² o preço dos alimentos e as oportunidades educativas.⁶³ A resposta a esses desafios exige uma abordagem global que reconheça e resolva estes fatores subjacentes. Para tal é fundamental assegurar uma participação diversificada e representativa, bem como uma sensibilização orientada para os diferentes sectores da elaboração de políticas públicas.

Para que o sistema alimentar corporativo atual seja transformado de forma significativa, é necessário começar pela transformação das relações de poder que sustentam este sistema. Isto só será feito se conseguirmos mudar as vozes que são ouvidas nos fóruns de políticas públicas relacionadas à alimentação, abrindo espaço para aqueles que têm sido historicamente marginalizados e desfavorecidos e que carregam o peso dos resultados negativos do sistema alimentar, bem como para intervenientes-chave na construção de sistemas alimentares mais equitativos.

Estes grupos englobam um grande número de intervenientes que enfrentam frequentemente barreiras intersectoriais e sistêmicas à participação e representação no sistema alimentar. Ao mesmo tempo, devem existir proteções à participação daqueles cujos interesses são afetados pelas decisões tomadas nesses espaços, tais como os organismos financeiros que investem em sistemas alimentares ou os *lobbies* favoráveis às empresas e que defendem as políticas orientadas para o lucro.

A identidade dos grupos marginalizados dentro do sistema alimentar varia de local para local, mas podemos destacar algumas generalizações sem exaurirmos os exemplos. Um desses grupos é o dos pequenos e médios produtores de alimentos, como agricultores, camponeses, criadores de gado e pescadores cuja subsistência depende dessa produção. Estes grupos lutam com frequência para ter acesso a recursos e mercados, e para garantir condições salariais e de trabalho justas. De modo semelhante, os pequenos retalhistas e as cooperativas alimentares podem ter dificuldades para competir com as grandes empresas devido às pressões sobre os preços e às práticas de *dumping* da agroindústria. Também enfrentam dificuldades para cumprir os requisitos legais e de rastreabilidade, uma vez que, por norma, não dispõem de departamentos de gestão dedicados, ao contrário das grandes empresas. Os sindicatos e as organizações que representam os trabalhadores do sistema alimentar desempenham um papel vital na

61 Ver a ficha informativa da OMS intitulada "Malnutrition", 1 de março de 2024, disponível em <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>

62 Ver a secção 3.2, intitulada "Urbanization influences agri-food systems, creating challenges and opportunities to ensure access to affordable and healthy diets" do relatório State of Food Security and Nutrition (SOFI) de 2023, disponível em <https://www.fao.org/3/cc3017es/online/state-food-security-and-nutrition-2023/urbanization-affects-agrifood-systems.html>

63 Asmare B, Taddele M, Berihun S, Wagnew F. "Nutritional status and correlation with academic performance among primary school children, northwest Ethiopia". BMC Res Notes, 9 de novembro de 2018, disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6230243/>

defesa de salários justos, condições de trabalho seguras e direitos laborais, mas as suas vozes costumam ser marginalizadas nos debates sobre política alimentar.

Outros grupos essenciais que têm um papel importante a desempenhar na tomada de decisão sobre os sistemas alimentares são os migrantes e os grupos que defendem os seus direitos. Os trabalhadores migrantes desempenham um papel central na produção agrícola e na transformação de alimentos na UE, mas são frequentemente vítimas de exploração e discriminação. Além disso, os migrantes e os refugiados são muitas vezes vítimas de discriminação social e institucional, o que afeta a aplicação do direito à alimentação e dos direitos humanos em geral.⁶⁴ As pessoas que vivem em situação de pobreza e as que estão envolvidas em redes de luta contra a pobreza trazem uma visão em primeira mão sobre a insegurança alimentar, os desafios do acesso a alimentos nutritivos e a interdependência entre o direito à alimentação e outros direitos económicos, sociais e culturais (por exemplo, o direito à habitação). Os grupos de defesa dos direitos das mulheres defendem a igualdade de género no sistema alimentar, abordando questões como o acesso à terra, ao crédito e às oportunidades de tomada de decisão. Também são as mulheres a realizar a maior parte do trabalho de prestação de cuidados em muitas sociedades, mesmo na Europa, incluindo os cuidados alimentares.⁶⁵

Além disso, as organizações dedicadas ao acesso a alimentos e a justiça alimentar trabalham para garantir que todas as comunidades, em especial as marginalizadas, tenham acesso equitativo a serviços básicos e a opções alimentares saudáveis e económicas. Os grupos e comunidades historicamente marginalizados, incluindo povos indígenas, minorias étnicas, comunidades racializadas e bairros marginalizados, enfrentam reiteradamente formas intersectoriais de discriminação e marginalização que afetam o seu acesso aos alimentos e a sua participação nos processos decisórios.

As comunidades rurais, especialmente aquelas situadas em zonas remotas ou mal atendidas pelos serviços públicos, podem deparar-se com desafios únicos relacionados à infraestrutura, ao acesso ao mercado e serviços sociais. As zonas rurais são, por vezes, profundamente afetadas pelos processos decisórios “locais” em cidades próximas, mas são muitas vezes deixadas de fora desses diálogos e espaços de deliberação. Do mesmo modo, os bairros marginalizados em centros urbanos são frequentemente sujeitos a um *apartheid* alimentar, a acesso limitado a produtos frescos e disparidades na qualidade e acessibilidade dos alimentos.

64 Ver, por exemplo, “Monitoring Social Inclusion and the Right to Food and Nutrition in Europe”, de Jasber Singh, disponível em https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp11102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_3_Social%20Inclusion_English.p

65 Para saber mais sobre o trabalho de prestação de cuidados nos sistemas alimentares, veja <https://www.fian.org/en/news/article/on-international-womens-day-who-cares-for-the-caregivers-3455>

Para enfrentar estes desafios e permitir a participação de grupos marginalizados, os processos locais e territoriais de política alimentar devem começar por identificar quais são os grupos marginalizados/afetados pela insegurança alimentar no seu território e o que é necessário para os envolver de forma significativa. É necessário refletir a diversidade do contexto local em termos de situação económica, raça, sexo, nacionalidade e idade, entre outros. No entanto, apesar da consciencialização de alguns conselhos e outros espaços similares sobre a necessidade da incorporação de todas as realidades, muitos poucos casos analisados no **mapeamento** envolvem indivíduos que enfrentam insegurança alimentar e outras marginalizações pelo sistema alimentar e dentro dele, tais como beneficiários de bancos alimentares ou trabalhadores em situação laboral precária na cadeia alimentar industrial.

Por conseguinte, é necessário criar espaços e modalidades de governança colaborativa que reconheçam as diferentes realidades e necessidades presentes nas localidades e promovam a divisão da responsabilidade através da criação de um sistema alimentar mais justo e sustentável, reconhecendo também a economia de prestação de cuidados e a de subsistência como elementos centrais do sistema alimentar. As atividades invisíveis ao sistema económico, como as idas às compras e o planeamento e preparação de refeições desempenham um papel fundamental na nutrição e estão, por norma, a cargo das mulheres. O potencial da alimentação para priorizar a vida e conciliar a subsistência e a prestação de cuidados é uma clara oportunidade para a transformação das relações socioeconómicas.

No âmbito deste apelo à experimentação, é fundamental definir o que é uma “participação significativa”, sendo que o seu carácter será diferente consoante o contexto territorial. O simples facto de estas vozes serem trazidas para a discussão não garante a sua participação efetiva e a tomada de decisão “inclusivas”. Há que considerar muitas questões e o papel da facilitação e do apoio não deve ser subestimado. No âmbito dos conselhos alimentares e de outros espaços semelhantes para a tomada de decisão a nível local, há um apelo à experimentação envolvendo a inclusão e a responsabilização de membros da comunidade. Ao mesmo tempo, é preciso cautela com as abordagens supostamente inclusivas que trazem “todos os intervenientes dos sistemas alimentares” para a discussão, reconhecendo-se os desequilíbrios de poder existentes e a necessidade de um maior equilíbrio através da priorização de algumas vozes em detrimento de outras, para que se alcance a inclusão real e se prepare o caminho para a ação transformadora (ver “*multistakeholderism*” na secção de conceitos acima).

O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO BRASIL (CONSEA)

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), restabelecido em 2023 depois de ter sido abolido durante o governo Bolsonaro, é uma plataforma institucional que aconselha diretamente o presidente brasileiro em questões relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Fundamentado no direito à alimentação, o CONSEA é composto por dois terços de membros da sociedade civil e um terço de membros do governo, sendo que a presidência é eleita e exercida pela sociedade civil. Participam no CONSEA 24 ministérios e 48 membros da sociedade civil e dos movimentos sociais altamente diversificados do país, dando-se ênfase aos grupos historicamente desfavorecidos e em situação de insegurança alimentar. Entre os membros estão articulações de Povos Indígenas, Quilombolas, mulheres camponesas e negras, agricultores familiares e de pequena escala, trabalhadores rurais, sindicatos e movimentos e redes de agroecologia, soberania alimentar, direitos humanos e saúde.¹ O conselho teve um papel fundamental na construção do sistema de segurança alimentar e nutricional brasileiro e dos diversos programas que permitiram que o país saísse do mapa da fome da ONU em 2014.

Além do conselho nacional, existem também CONSEAS regionais (estaduais) e a nível local em muitos municípios que monitorizam a implementação do sistema de segurança alimentar e nutricional e as políticas e programas relacionados, estando em diálogo uns com os outros. A cada quatro anos, o conselho nacional organiza uma conferência que reúne uma variedade de representantes da sociedade civil e do governo de diferentes partes do país para discutir as prioridades das agendas nacionais, estaduais e municipais para a segurança e soberania alimentar e nutricional, posteriormente definidas pelos conselheiros do CONSEA.⁶⁶

66 Para saber mais, consulte <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea> (sítio Web oficial do CONSEA) e *Democratic Governance of Food Systems for the realization of the Human Right to Adequate Food: Brazil's Experience // Gobernanza Democrática de los Sistemas Alimentarios para la realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada: la experiencia de Brasil* (disponível em inglês e castelhano).

O MECANISMO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS POVOS INDÍGENAS (CSIPM)

O Mecanismo da Sociedade Civil e dos Povos Indígenas (MSCPI)⁶⁷ para as relações com o Comitê de Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA) é o maior espaço internacional de coordenação das organizações da sociedade civil (OSC) que trabalham para erradicar a insegurança alimentar e a subnutrição. O MSCPI foi fundado em 2010 como uma parte essencial e autônoma do CFS reformado. O seu objetivo é facilitar a participação e a articulação da sociedade civil nos processos políticos do CSA. Esse é um espaço aberto e inclusivo e, por isso, não tem membros formais, apenas organizações participantes. Todas as organizações pertencentes à sociedade civil que trabalham no domínio da segurança alimentar e da nutrição podem aderir e participar. Todas as organizações participantes do MSCPI pertencem a um dos onze grupos que se seguem: pequenos agricultores, pastores, pescadores, povos indígenas, trabalhadores agrícolas e do sector alimentar, sem-terra, mulheres, jovens, consumidores, pessoas afetadas pela insegurança alimentar urbana e ONG.

O MSCPI DESENVOLVE AS MODALIDADES DE TRABALHO QUE SE SEGUEM:

Dá prioridade às organizações e movimentos das pessoas mais afetadas pela insegurança alimentar e subnutrição, reconhecendo que estas são formadas

- por detentores de direitos que são o objeto do seu próprio desenvolvimento e também os contribuidores mais importantes para a segurança alimentar e nutricional em todo o mundo;

- Respeita o pluralismo, a autonomia, a diversidade e a auto-organização e tenta assegurar um equilíbrio entre círculos eleitorais, géneros e regiões; e

Não representa as organizações que nele participam; essas representam a si próprias e articulam posições em conjunto com outros membros do MSCPI. As

- organizações participantes, nomeadamente as que organizam os pequenos produtores e consumidores de géneros alimentícios, contam com mais de 300 milhões de membros filiados de todos os continentes.

67 Todas as informações foram retiradas da página do CSIPM: <https://www.csm4cfs.org/what-is-the-csm/>

Os grupos que devem ser considerados a participar da tomada de decisão sobre sistemas alimentares territoriais

Note-se que estas considerações têm por base os **casos analisados** no mapeamento que acompanha o presente documento e refletem o contexto dos países/territórios examinados no projeto, bem como o que pode ser relevante para o contexto europeu. Não pretendem ser exaustivas.

- Organizações não governamentais (ONG) que tratam de questões relevantes, por exemplo:
 - Justiça ambiental e climática
 - Defesa e ativismo para a alimentação
 - Desenvolvimento agrícola
 - Saúde e nutrição
 - Justiça social
 - Direitos humanos
 - Ajuda contra a fome

- Associações de bairro, como associações de jardinagem urbana ou centros comunitários

- Plataformas ou redes relacionadas a questões sobre os sistemas alimentares (por exemplo, redes de política alimentar e conselhos alimentares comunitários)
 - Coligações para a Justiça Alimentar
 - Coligações ou redes locais/territoriais de sistemas alimentares
 - Redes de agricultura sustentável
 - Plataformas de Soberania Alimentar
 - Organizações comunitárias indígenas
 - Redes de luta contra a pobreza

- Organizações que apoiam a produção alimentar em pequena e média escala, tais como:
 - Associações de agricultores
 - Sindicatos de trabalhadores agrícolas
 - Cooperativas agrícolas e alimentares
 - Associações de criadores de gado
 - Pescadores e trabalhadores da pesca
 - Organizações de defesa do direito à terra

- Sindicatos de trabalhadores do sistema alimentar, tais como:
 - Sindicatos de trabalhadores agrícolas
 - Sindicatos de trabalhadores da indústria alimentar
 - Sindicatos de trabalhadores da distribuição e dos armazéns
 - Sindicatos de entregadores de comida
 - Sindicatos de trabalhadores do setor da hotelaria e receção

- Organizações de consumidores

- Organizações de mulheres

- Coletividades/organizações de migrantes e refugiados

- Especialistas em saúde pública e nutrição

- Academia - universidades e organismos de investigação relevantes, tais como os que abordam:
 - Pesquisa agrícola
 - Nutrição e saúde pública
 - Estudos Ambientais
 - Institutos de pesquisa política

- Departamentos/setores relevantes da administração local:
 - Saúde Pública
 - Agricultura
 - Economia
 - Serviços sociais
 - Meio ambiente, clima e/ou sustentabilidade
 - Planeamento urbano/zonamento
 - Educação
 - Contratos públicos
 - Partidos políticos

- Pequenas e médias empresas do setor alimentar

Como garantir uma participação inclusiva e significativa?

Para que haja uma participação inclusiva e significativa nos processos políticos é fundamental combater as desigualdades no sistema alimentar. No entanto, a criação de espaços verdadeiramente inclusivos é difícil, pois depende de reflexões cuidadosas e da escolha intencional de práticas. Não basta convocar um espaço aberto a múltiplos intervenientes; é fundamental definir o que é um envolvimento “significativo”.

Ao nível local, os espaços de tomada de decisão permitem, em teoria, que as comunidades lhes tenham um acesso mais amplo, incluindo aquelas que são tradicionalmente excluídas. No entanto, devem empreender-se esforços deliberados para criar as condições que permitam um empenhamento genuíno. As barreiras estruturais – como o preconceito –, associadas à resistência à redistribuição do poder, impedem que muitos participem plenamente. Um primeiro passo essencial para a inclusão é a avaliação das dinâmicas de poder e a identificação ativa dos grupos mais marginalizados, de modo a facilitar a sua inclusão num espaço centrado nos direitos humanos.

Os indivíduos e comunidades enfrentam formas interseccionais de discriminação, opressão e marginalização com base em fatores interseccionais diferentes, como raça, etnia, género, situação de migração, classe e capacidade, entre outros. No entanto, não existe uma fórmula única para identificar quem vive a marginalização num determinado local. Algumas perguntas podem ser feitas a partir de uma perspetiva territorial:

- Quem vive em situação de maior insegurança alimentar e pobreza na comunidade?
- Existem bairros/quarteirões/etc. com maiores concentrações de insegurança alimentar?
- Quem está a produzir alimentos em pequena escala?
- Que tipos de trabalho contribuem para o sistema alimentar territorial e quem são os trabalhadores essenciais dentro do sistema alimentar?

Este tipo de pergunta é importante não só para avaliar quem precisa de ser envolvido nos processos de tomada de decisão, mas também para saber como as políticas alimentares podem ser concebidas de forma a abordar e enfocar as necessidades e prioridades das pessoas que vivem em situação de marginalização, insegurança alimentar e pobreza.

As circunstâncias devem assegurar, no mínimo, a participação de grupos marginalizados representativos ao mesmo tempo em que regula a participação de entidades poderosas, como empresas e outros interesses privados. Sem estas salvaguardas, a participação corre o risco de se transformar em simbologia ou de servir para legitimar políticas que perpetuam os danos e a privação de direitos.

FERRAMENTAS PARA A TOMADA DE DECISÃO - APRENDENDO COM O MÉTODO SOCIOCÁRÁTICO DE ORGANIZAÇÃO EM CÍRCULO

Podemos basear-nos no método sociocrático de organização em círculo para elaborar as políticas locais para os sistemas alimentares centrados nos direitos. O objetivo da aplicação destes princípios ao processo de tomada de decisão sobre o sistema alimentar é promover a inclusão, enfrentar os desequilíbrios de poder e assegurar que as vozes de todos os intervenientes são ouvidas, em especial as dos que são reconhecidos como detentores de direitos em contextos específicos. Além disso, a tomada de decisão por consenso reforça a legitimidade dessas decisões. Inspirada nos métodos da sociocracia, a tomada de decisão orientada para o consenso inclui:

- o desafio ao formato das hierarquias lineares;
- um sistema de gestão que envolve todos os intervenientes de forma equitativa na tomada de decisão e na assunção de responsabilidade; e
- a tomada de decisão sociocrática, ou seja, sem objeções sérias.

- **1. Obter o consenso:** pontos para facilitação Apresentação do pedido/tópico: Convide a pessoa/organização apresentando o pedido/tópico sobre o qual tem de ser tomada uma decisão para apresentar a sua proposta
- **2. De que outras informações precisamos?** Pergunte a todos os participantes se têm dúvidas ou se são necessárias mais informações (ouça todos; tente esclarecer as dúvidas no local; evite as opiniões nesta fase)
- **3. Rodada de opiniões:**
 - a. primeira rodada: pergunte a todos os participantes “qual é a vossa opinião sobre isto?”
 - b. segunda rodada: pergunte a todos os participantes “a vossa opinião mudou? Há alguma proposta de solução?”
(faça uma lista e visualize todas as ideias, preocupações e informações; responda a quaisquer perguntas adicionais que possam surgir; tente formular/sintetizar uma proposta de consenso)

- »» **4. Apresente o pedido/tópico:** Redija e volte a apresentar a proposta (que considere as opiniões e contribuições da sala)
- »» **5. Chegar ao consenso:** pergunte a todos os participantes se concordam em dar o seu consentimento (sinais com as mãos podem ajudar)

Como lidar com as objeções?

As objeções graves expressas por qualquer participante não devem ser ignoradas ou rejeitadas; as objeções menos importantes não impedem uma decisão

> Responda às objeções com interesse para compreendê-las melhor e ouvir as razões e argumentos

Muitas vezes, as objeções podem ser resolvidas pela análise dos objetivos e dos argumentos para aperfeiçoamento da proposta ou o acordo sobre uma etapa desta

> Se uma objeção grave persistir, a decisão pode ser adiada ou delegada

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EM SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS





O envolvimento na elaboração de políticas locais para o direito à alimentação implica a compreensão das barreiras existentes e o desenvolvimento de estratégias eficazes. Esta requer a compreensão dos princípios subjacentes que orientam os nossos esforços, bem como dos movimentos e práticas com os quais podemos aprender. A luta para a resolução destas barreiras deve ser abordada de forma holística e sistémica, unindo setores em prol da mudança territorial.

Esta secção procura compreender melhor como os outros definem o envolvimento democrático local. Podem obter-se ensinamentos valiosos de vários setores e movimentos dedicados à transformação local e territorial, em especial do **Movimento pelo Direito à Cidade**.

DIREITO À CIDADE

O trabalho e a organização em torno do “Direito à Cidade”, especificamente através da **Plataforma Global para o Direito à Cidade**, é um exemplo importante de como o nível local pode ser concebido como um espaço para a concretização dos direitos humanos, incluindo o dever e papel do governo local.

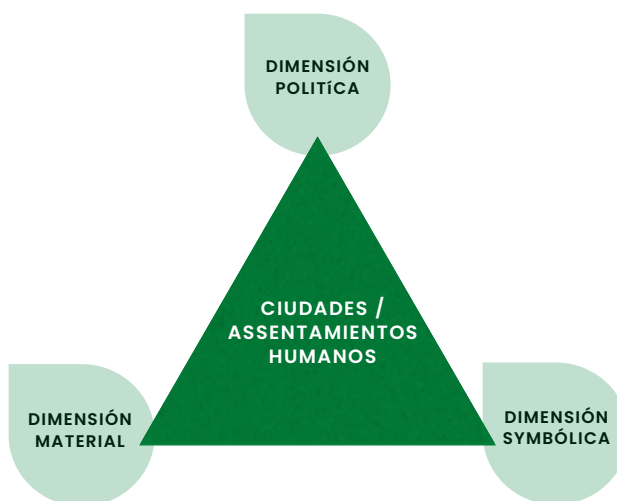
O direito à cidade é uma visão coletiva que transcende o mero planeamento urbano e territorial. É um esforço social que visa transformar as cidades em espaços de justiça social, igualdade, governança democrática e sustentabilidade ambiental. Pressupõe um afastamento das abordagens tradicionais que concebem o desenvolvimento urbano do topo para a base, defendendo, em vez disso, um processo da base para o topo que dê prioridade às necessidades e aspirações de todos os habitantes da cidade.⁶⁸

De acordo com a definição fornecida pela Plataforma Global para o Direito à Cidade, “o Direito à Cidade é o direito de todos os habitantes, presentes e futuros, permanentes e temporários, a habitar, usar, ocupar, produzir, governar e desfrutar de cidades, aldeias e assentamentos humanos justos, inclusivos, seguros e sustentáveis, definidos como bens comuns essenciais para uma vida plena e decente”.⁶⁹

Na sua essência, o Direito à Cidade destaca três pilares fundamentais: (1) a distribuição equitativa dos recursos; (2) a possibilidade de ação política; e (3) a aceitação da diversidade sociocultural. Estes pilares são uma interpretação dos princípios dos direitos humanos e servem de base para a construção de comunidades urbanas inclusivas e sustentáveis. Reconhecem que as cidades não são apenas entidades físicas definidas por edifícios e infraestruturas, mas ecossistemas sociopolíticos complexos moldados por diversas ideias, valores e identidades.

68 “El derecho a la ciudad construyendo otro mundo posible”, published by the Global Platform for the Right to the City, disponível em https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/R3.1_el-derecho-a-la-ciudad_construyendo-otro-mundo-posible-1.pdf

69 Vejas as informações no site da Global Platform for the Right to the City <https://www.right2city.org/the-right-to-the-city/>



O Direito à Cidade inclui oito componentes interligados,⁷⁰ cada um deles essencial para a promoção de ambientes urbanos inclusivos e prósperos com uma abordagem baseada nos direitos humanos. Estes são:

- **1. Não-discriminação:** a garantia de que não há discriminação nas cidades com base no género, idade, rendimento, nacionalidade, etnia ou quaisquer outros fatores; aceitação da diversidade e salvaguarda dos direitos e identidades de todos os habitantes.
- **2. Igualdade de género:** promoção da igualdade de direitos e oportunidades para as mulheres e raparigas em ambientes urbanos, incluindo a proteção contra a violência.
- **3. Cidadania inclusiva:** reconhecimento de que todos os habitantes da cidade, permanentes ou temporários, são cidadãos iguais, com direitos e responsabilidades.
- **4. Participação política aperfeiçoada:** facilitação da participação diversa na governança urbana e nas tomadas de decisões, reforçando a transparência, a responsabilidade e a capacidade de resposta nas políticas urbanas e nos processos de planeamento.
- **5. Função social cumprida:** garantia de que as cidades proporcionam um acesso equitativo à habitação, aos serviços e às oportunidades, em especial para os residentes marginalizados, dando prioridade ao bem comum.
- **6. Espaços e serviços públicos de qualidade:** criação de espaços públicos inclusivos e seguros que promovem a interação social e a coesão da comunidade.
- **7. Economias diversificadas e inclusivas:** promoção da diversidade económica e da inclusão, reconhecendo as economias informais e a contribuição das mulheres e dos grupos marginalizados.
- **8. Ligações rurais-urbanas inclusivas:** reforço das ligações entre as zonas urbanas e rurais para um desenvolvimento equitativo e sustentável, com destaque para a soberania alimentar e a conservação da biodiversidade.

70 Os componentes do direito à cidade podem ser consultados na página da Plataforma Global para o Direito à Cidade, disponível em <https://www.right2city.org/right-to-the-city-components/>

O Direito à Cidade imagina espaços urbanos e territoriais onde as pessoas e as comunidades, independentemente da sua origem ou circunstâncias, possam usufruir dos direitos humanos, participar plenamente na vida cívica e contribuir para a construção de comunidades vibrantes e resilientes. Trata-se de uma abordagem holística que vai além das infraestruturas físicas e aborda as dimensões multifacetadas da vida e do bem-estar urbanos.

À medida que os espaços locais se tornam cada vez mais importantes para a mudança centrada nos direitos humanos e para a elaboração de políticas progressistas, há uma convergência crescente do direito à cidade e outros movimentos de transformação territorial, incluindo os movimentos de soberania alimentar.

Como o Direito à Cidade fortalece as lutas pela transformação dos sistemas alimentares?

A ligação do movimento pelo Direito à Cidade à luta pela soberania alimentar e ao DAN cria um novo espaço para a reavaliação da participação ativa das comunidades nas decisões que as afetam nos seus territórios.

A soberania alimentar “oferece-se como um processo de construção de movimentos sociais e de capacitação dos povos para organizarem as suas sociedades de forma a transcenderem a visão neoliberal de um mundo de mercadorias, mercados e intervenientes económicos egoístas”.⁷¹ O direito à cidade, juntamente com a soberania alimentar e o direito à alimentação e à nutrição, ressalta o imperativo da criação de espaços urbanos e territoriais que sejam inclusivos, justos e sustentáveis. Em conjunto, este quadro conceitual defende o acesso equitativo a recursos, serviços e oportunidades, ao mesmo tempo que defende o empoderamento da comunidade para que possa moldar os sistemas alimentares. Este enfoque duplo assegura o acesso a alimentos nutritivos e culturalmente relevantes, ao passo que promove a responsabilidade social, económica e ecológica em todo o sistema alimentar. O reconhecimento e estímulo dessa sinergia é fundamental para o avanço de ambas as causas, uma vez que convergem para cultivar comunidades urbanas e rurais equitativas e prósperas.

71 Food Sovereignty Now! A Guide to Food Sovereignty,” European Coordination of Via Campesina, disponível em <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-A-guide-Low-Res-Vresion.pdf>

OS SEIS PILARES DA SOBERANIA ALIMENTAR:⁷²

Nyéléni Declaration, Nyéleléni Forum, Mali 2007

1. **Centra-se na alimentação das pessoas:** a soberania alimentar põe o direito a uma alimentação suficiente, saudável e culturalmente adequada para todos os indivíduos, povos e comunidades, incluindo os que passam fome, estão sob ocupação, em zonas de conflito e são marginalizados, no centro das políticas públicas de alimentação, agricultura, criação de gado e pescas; rejeita a ideia de que os alimentos são apenas mais uma mercadoria ou um componente do agronegócio internacional.
2. **Valoriza os produtores de alimentos:** A soberania alimentar valoriza e apoia o contributo e respeita os direitos das mulheres e dos homens, dos camponeses e dos pequenos agricultores familiares, dos pastores, dos pescadores artesanais, dos habitantes das florestas, dos povos indígenas e dos trabalhadores agrícolas e das pescas, incluindo os migrantes, que cultivam, colhem e transformam os alimentos; rejeita as políticas, ações e programas que os subvalorizam, ameaçam os seus meios de subsistência e os eliminam.
3. **Localiza os sistemas alimentares:** A soberania alimentar aproxima os produtores e os consumidores de alimentos, situa-os no centro da tomada de decisão sobre questões alimentares, protege os produtores do dumping de alimentos e da ajuda alimentar nos mercados locais, protege os consumidores de alimentos de má qualidade e pouco saudáveis, de ajuda alimentar inadequada e de alimentos contaminados com organismos geneticamente modificados, e resiste às estruturas, acordos e práticas de governança que dependem e promovem um comércio internacional insustentável e injusto e que dão poder a empresas remotas e irresponsáveis.
4. **Põe o controlo no local:** A soberania alimentar atribui o controlo do território, da terra, das pastagens, da água, das sementes, do gado e das populações de peixes aos produtores de alimentos locais e respeita os seus direitos; reconhece que os territórios locais atravessam frequentemente fronteiras geopolíticas e garante o direito das comunidades locais a habitarem e utilizarem os seus territórios; promove uma interação positiva entre produtores de alimentos de diferentes regiões e territórios e de diferentes setores que ajudam a resolver conflitos internos ou conflitos com as autoridades locais e nacionais; rejeita a privatização dos recursos naturais através de leis, contratos comerciais e regimes de direitos de propriedade intelectual.

72 O texto integral da Declaração de Nyéleléni pode ser consultado em <https://grassrootsonline.org/sites/default/files/The-6-Food-Sovereignty-Principles.pdf>



5. Desenvolve conhecimentos e competências: A soberania alimentar baseia-se nas competências e conhecimentos locais dos produtores de alimentos e das suas organizações locais que conservam, desenvolvem e gerem sistemas localizados de produção e colheita de alimentos, desenvolvendo sistemas de pesquisa adequados para os apoiar e transmitindo esta sabedoria às gerações futuras; rejeita as tecnologias que os minam, ameaçam ou contaminam, como por exemplo, a engenharia genética.



6. Trabalha com a Natureza: A soberania alimentar utiliza as contribuições da natureza em métodos de produção e colheita agroecológicos diversificados e com poucos fatores de produção externos, que maximizam a contribuição dos ecossistemas e melhoram a resiliência e a adaptação, sobretudo face às alterações climáticas; procura curar o planeta para que o planeta nos possa curar, e rejeita métodos que prejudicam as funções benéficas dos ecossistemas, que dependem de monoculturas intensivas em energia e de fábricas de gado, de práticas de pesca destrutivas e de outros métodos de produção industrializados, que prejudicam o ambiente e contribuem para o aquecimento global.

A colaboração entre os defensores da soberania alimentar e os defensores do direito à cidade emerge do compromisso partilhado de promover uma economia enraizada na solidariedade, nos direitos coletivos e nos bens comuns. Essa parceria valoriza a tomada de decisão coletivas, a distribuição equitativa dos recursos e a preservação do património cultural. Reconhece os territórios não apenas como espaços físicos, mas também como repositórios de identidade cultural e social, ressaltando a importância da defesa dos direitos humanos em contextos territoriais específicos. Além disso, ambos os movimentos estão fortemente posicionados contra a invasão por parte dos interesses corporativos que representam uma ameaça à autonomia, integridade e inclusão dos territórios locais.

Embora o movimento pelo Direito à Cidade reconheça a necessidade premente de uma mudança de paradigma nos sistemas alimentares que sustentam as áreas urbanas, também avança com o modelo de soberania alimentar, enquadrado numa lente territorial e num continuum urbano-rural. Essa abordagem dá prioridade a estratégias de produção e distribuição de alimentos orientadas para a comunidade, em conformidade com os princípios da soberania alimentar.

Os princípios da soberania alimentar alinham-se aos componentes do Direito à Cidade, enfatizando o controlo local, a inclusão e a sustentabilidade

dos sistemas alimentares territoriais. Por exemplo, a garantia da não-discriminação e da cidadania inclusiva implica o apoio aos fornecedores locais de géneros alimentícios e o reconhecimento da importância de economias diversificadas e inclusivas. Do mesmo modo, a melhoria da participação política pode implicar processos de tomada de decisão orientados para a comunidade no que respeita a questões relacionadas aos sistemas alimentares, em conformidade com o princípio de pôr o controlo no nível local. Além disso, a ênfase no trabalho com a natureza e na valorização dos produtores de alimentos está em sintonia com o conceito de função social a ser cumprida nas cidades, promovendo o acesso equitativo a alimentos nutritivos e dando prioridade ao bem comum e ao interesse público.

A criação de convergências a nível territorial e a ampliação dos discursos sobre as questões locais para que abranjam os direitos humanos permite que os movimentos sociais e as organizações de base comunitária efetuem mudanças em várias frentes.⁷³ Ao enquadrarem as questões no contexto de direitos humanos, estes grupos podem reunir diversos apoios de base e ganhar legitimidade na sociedade em geral. Além disso, a participação nos quadros legais internacionais e nacionais de direitos humanos baseados em normas internacionais exige uma mudança que se insere na aplicação de obrigações e compromissos em matéria de direitos humanos que já foram definidos.

73 Exemplos de outros movimentos que estão a trabalhar para influenciar essa mudança nos espaços urbanos europeus podem ser encontrados na publicação „Leveraging urban policy for food sovereignty and human rights”, da autoria de Paula Fernandez-Wulff e Christopher Yap, disponível em <https://www.tni.org/en/publication/leveraging-urban-policy-for-food-sovereignty-and-human-rights>

CONCLUSÃO





Ao examinar as diferentes experiências de deliberação e desenvolvimento de sistemas alimentares locais através deste exercício de mapeamento, fica claro que tem havido progressos significativos em termos de políticas e processos de governança local pelo direito à alimentação e nutrição e sistemas alimentares centrados em direitos humanos em toda a Europa. No entanto, apesar desses progressos, muitas iniciativas locais enfrentam limitações, uma vez que continuam subordinadas às políticas adotadas a nível da UE. Por exemplo, a Política Agrícola Comum (PAC) e as políticas comerciais, entre outras, contribuem para a concentração do mercado nos grandes intervenientes e desfavorecem os pequenos agricultores e as práticas agroecológicas. Uma abordagem centrada em direitos humanos, exemplificada por um arcabouço horizontal para os sistemas alimentares que está a ser proposto pela UE, poderia harmonizar e tornar mais eficazes as políticas relacionadas aos alimentos, ajudando também a melhor posicionar os pequenos produtores no sistema alimentar. A adoção de uma abordagem de governança multinível e mais forte pode facilitar os espaços de diálogo político e avaliar a forma como o arcabouço político da UE pode ser informado por iniciativas locais, com o intuito de apoiar a transformação dos sistemas alimentares em todas as escalas.

A sociedade civil, os movimentos de base e as autoridades locais estão a cocriar soluções através de políticas com o potencial de melhor responder às necessidades das comunidades. A nível local e territorial, têm surgido espaços e iniciativas que dão prioridade à saúde, à equidade e à sustentabilidade através de processos decisórios participativos e inclusivos. Embora estejam a surgir mecanismos de governança alimentar local colaborativa por toda a Europa, é necessário continuar a avaliar a forma como as decisões são tomadas e por quem, ligando-as a diferentes níveis.

Através desta publicação, mostramos que os princípios e práticas de direitos humanos informados por movimentos em prol do direito à alimentação e nutrição e outras abordagens mais específicas de cada território, como o Direito à Cidade, oferecem orientação e considerações para estruturar ambientes de elaboração de políticas e processos decisórios. Estas abordagens favorecem a redistribuição do poder, bem como a centralização das vozes e experiências das pessoas marginalizadas no sistema alimentar.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

 www.fian.org

 @FIANista

 @fianinternational

 FIAN International