



# RESPONDENDO À FOME: CONCLUSÕES SUMÁRIAS E FERRAMENTAS PARA MONITORIZAR DIFERENTES ASPECTOS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NA EUROPA

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

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

## AUTOR

Joana Rocha Dias (FIAN Portugal), Elisa Klein Díaz (FIAN Austria), Charlotte Dreger (FIAN International), Samuel Holder (URGENCI), Emily Mattheisen (FIAN International), Jonathan Peuch (FIAN Belgium), Sara Rocha (FIAN Portugal), Jasber Singh (CAWR)

## EDIÇÃO DE TEXTO

Anna Tellez

## LAYOUT

Ewelina Ulita

AGOSTO 2022



FIAN  
INTERNATIONAL



FIAN  
BELGIUM



FIAN  
INTERNACIONAL  
PORTUGAL



FIAN  
ÖSTERREICH



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

Research Centre  
Agroecology, Water  
and Resilience

Coventry  
University



URGENCI



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

O Direito à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA) é frequentemente ignorado na Europa e é frequentemente considerado como pertencente exclusivamente ao "Sul Global" ou "países em desenvolvimento". Assim, a Europa limita o seu compromisso ao apoio ao desenvolvimento e ao discurso político sobre a importância de realizar e proteger o DHANA nesses "países", ao mesmo tempo que não adota medidas nacionais e regionais de DHANA. Esta falta de reconhecimento interno contribui para a despolitização das obrigações de direitos humanos e ignora os verdadeiros desafios que muitas pessoas e comunidades enfrentam em todos os países, tanto no hemisfério sul como no hemisfério norte.

A DHANA não está consagrada na Carta Social Europeia, nem nas constituições da maioria dos países europeus. Isto pode ser explicado em grande parte pelo entendimento histórico dos Estados europeus de que enquanto os direitos laborais e o direito à segurança social estiverem garantidos, então não há necessidade de consagrar o DHANA<sup>1</sup>. Mas agora mais do que nunca, com a crescente marginalização da agricultura camponesa pela agro-indústria, a crescente concentração do poder empresarial, o declínio do Estado social, o aumento dos custos energéticos e alimentares, os impactos persistentes da COVID-19, e o subsequente aumento das intervenções de ajuda alimentar directa em toda a Europa, a necessidade de criar leis, políticas e programas para cumprir as obrigações do DHANA tornou-se gritantemente clara.

O relatório anual sobre o **Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo** revela que em 2021, cerca de 8% da população europeia enfrentava uma insegurança alimentar moderada ou grave<sup>2</sup>, que é de aproximadamente 58,3 milhões de pessoas. O relatório também estima que em 2021, 95,4 milhões de pessoas na UE estavam em risco de pobreza ou exclusão social: o que equivale a 21,7% da população da UE. Isto significa que estas pessoas terão dificuldades em auto-determinar as suas dietas e em aceder a refeições saudáveis, o que por sua vez tem impacto na sua saúde, desempenho educacional e profissional, e na sua capacidade de se envolverem activamente na sua comunidade. Deve também notar-se que os níveis de insegurança alimentar variam consideravelmente em toda a Europa. Além disso, estas estatísticas ainda não têm em conta os efeitos mais recentes do aumento dos preços dos alimentos e do custo de vida que muitas pessoas na Europa (e no mundo) estão a enfrentar em resultado da guerra na Ucrânia. Este relatório demonstra indiscutivelmente que a DHANA não está a ser cumprida por muitas pessoas em toda a região. E mais, estes números não reflectem realmente a escala total do problema, uma vez que a insegurança alimentar é frequentemente subestimada na Europa.

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*, inédito.

2 Segundo o relatório SOFI, a insegurança alimentar moderada "refere-se ao nível de gravidade da insegurança alimentar, baseada na [Escala de Experiência de Insegurança Alimentar] FIES, em que as pessoas enfrentam incertezas sobre a sua capacidade de obter alimentos e foram forçadas a reduzir, por vezes durante o ano, a qualidade e/ou quantidade de alimentos que consomem devido à falta de dinheiro ou outros recursos. Refere-se assim a uma falta de acesso consistente aos alimentos, o que diminui a qualidade alimentar, perturba os padrões alimentares normais e pode ter consequências negativas para a nutrição, saúde e bem-estar". Enquanto "grave insegurança alimentar" é "o nível de gravidade da insegurança alimentar a que as pessoas provavelmente ficaram sem alimentos, passaram fome e, no máximo, passaram dias sem comer, colocando a sua saúde e bem-estar em grave risco, com base no FIES".

Enquanto as políticas alimentares a nível local, nacional e regional estão a tornar-se mais comuns na Europa, tendem a concentrar-se no clima ou no comportamento dos consumidores, enquanto as questões de justiça social, equidade e direitos humanos estão visivelmente ausentes de muitas políticas alimentares europeias, tal como qualquer menção aos direitos humanos em geral. Os quadros nacionais para a segurança alimentar e o DHANA (ou a sua falta) também ignoram estas questões-chave.

No entanto, isto não significa que os grupos da sociedade civil não estejam a organizar ou a abordar estas questões. Comunidades, organizações e movimentos em toda a Europa estão a trabalhar de várias formas - incluindo o fornecimento directo de alimentos, organização comunitária e defesa política - para abordar questões de violações da DHANA que se manifestam como insegurança alimentar e pobreza, racismo e discriminação, ou o desaparecimento da produção alimentar em pequena escala, entre outras questões. Graças aos que trabalham sobre **soberania alimentar e o DHANA** e **anti-pobreza** questões, estão em curso iniciativas significativas; no entanto, as respostas políticas estruturais a todos os níveis e as protecções legais orientadas ainda não foram significativamente abordadas ou adoptadas.

Para melhor explorar e compreender como as questões de DHANA se manifestam na Europa, incluindo contextos nacionais, **FIAN International**, **FIAN Áustria**, **FIAN Bélgica**, **FIAN Portugal**, **Universidade de Coventry** (Centro de Agroecologia, Água e Resiliência), e URGENCI desenvolveram o projecto: Respondendo à Fome: **Um conjunto de ferramentas para a aprendizagem e a acção**.

Esta iniciativa foi motivada pela falta de processos ou esforços consistentes para monitorizar a DHANA nos países europeus, bem como pela ausência de uma avaliação direccionada baseada nos direitos humanos dos programas e políticas alimentares nacionais em vários países europeus. De facto, algumas medidas e programas abordam a insegurança alimentar e existem algumas estatísticas relacionadas com a saúde, mas esta abordagem tem limites significativos. A compreensão das causas estruturais por detrás da insegurança alimentar e das desigualdades na saúde é, em primeiro lugar, uma pedra angular de uma avaliação dos direitos humanos. Na Europa, e não só, é essencial olhar para além da insegurança alimentar, para compreender a participação nos processos de tomada de decisão, como os programas públicos estão (ou não estão) a funcionar, e como a raça, a origem e a diferença têm impacto nas comunidades, entre outras questões.

Esta iniciativa procura preencher esta lacuna explorando a DHANA através de uma lente regional europeia. Com a insegurança alimentar, a fome e a pobreza a aumentar em toda a Europa, é agora o momento de inovar a forma como estas questões são identificadas e avaliadas, para melhor apoiar soluções políticas e medidas de implementação a todos os níveis.

### *Módulos, Descobertas Chave, e Ferramentas:*

O projecto produziu uma série de módulos que exploram questões e conclusões chave para informar e expandir a nossa compreensão do DHANA na Europa, e para apoiar o desenvolvimento de análises mais amplas que incluam questões relacionadas com a inclusão social. Os módulos examinam quadros legais nacionais em Portugal, políticas migratórias discriminatórias no Reino Unido, programas sociais na Áustria, nutrição e saúde na Bélgica, e políticas alimentares locais na Alemanha. As conclusões deste processo, e as ferramentas criadas para apoiar a avaliação podem ser resumidas como se segue:

## **MÓDULOS 1: ESTRUTURAS LEGAIS E INSTITUCIONAIS PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO**

Embora os governos nacionais europeus, bem como a União Europeia, sejam os principais apoiantes da DHANA no palco global, falta ainda uma abordagem baseada nos direitos humanos na maioria dos tratados europeus e na jurisprudência dos tribunais nacionais nos países europeus, apesar do número crescente de famílias afectadas pela insegurança alimentar e pela pobreza em toda a região. Embora os Estados-membros da UE tenham assinado e ratificado instrumentos internacionais e, por conseguinte, assumido compromissos vinculativos, não evoluíram a sua legislatura interna em conformidade para permitir a reivindicação destes direitos.

A natureza profundamente entrelaçada dos direitos à alimentação, saúde e sistemas alimentares sustentáveis está a atrair uma atenção crescente na agenda política internacional e a levar os políticos, profissionais e a sociedade civil a considerar abordagens mais holísticas e abrangentes.

A protecção dos direitos humanos através de quadros constitucionais é a forma mais forte de protecção legal, dado que as constituições são consideradas a lei fundamental ou suprema de um país. Ao proporcionar protecção constitucional ao DHANA, um país faz uma poderosa declaração a favor da realização do DHANA dos seus cidadãos. Contudo, o reconhecimento constitucional por si só não garante políticas e programas de apoio, nem resultados positivos da DHANA (isto é, diminuição da insegurança alimentar, melhoria do acesso à terra para os pequenos agricultores e agricultores familiares, etc.).

Alguns países e territórios europeus estão a explorar e a construir políticas e legislação DHANA. Em 2014 na Bélgica, foi apresentada pelo Partido Verde no Parlamento federal uma proposta de lei-quadro sobre o direito à alimentação, mas infelizmente não foi aprovada. Na região da Lombardia, na Itália, o Lei regional sobre o direito à alimentação (34/2015) adoptado pelo Conselho Regional da Lombardia em Novembro de 2015, e é considerado o primeiro reconhecimento legal deste di-

reito na União Europeia. Em Portugal, o partido Bloco de Esquerda apresentou a "Lei sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada" em 2018, mas esta foi rejeitada pelo parlamento. Em Abril de 2019, a Comissão Escocesa de Direitos Humanos solicitou que o direito à alimentação fosse incorporado na legislação escocesa na sua resposta à Consulta do Governo Escocês sobre Propostas de Nação de Boa Alimentação. Um representante parlamentar também facilitou um processo no sentido de uma lei básica para o direito à alimentação na Escócia.

Embora não existam leis específicas sobre a DHANA nos países europeus, é importante mencionar os processos institucionais que começaram a fomentar a governação sustentável do sistema alimentar em alguns países. Por exemplo, a Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, aprovada em França em 2014, complementa a política alimentar nacional francesa e estabelece orientações concretas destinadas a apoiar a transição para sistemas alimentares sustentáveis. Estes esforços estão alinhados com a Estratégia Farm to Fork, lançada pela Comissão Europeia em 2020, no meio da pandemia COVID-19, e destinam-se a acelerar a transição para um sistema alimentar justo, saudável e ecológico. Tal sistema garantiria a segurança alimentar, facilitaria a nutrição e a saúde pública e proporcionaria o acesso a alimentos suficientes, seguros, nutritivos e sustentáveis. Também preservaria a acessibilidade dos alimentos, geraria retornos económicos mais justos, e fomentaria a competitividade do sector de abastecimento da UE e o comércio justo.

Apesar destas iniciativas inspiradoras e promissoras em curso em alguns contextos europeus, a coordenação e coerência são ainda muito insuficientes nas políticas estruturais europeias que têm impacto nos alimentos. Há também uma ausência flagrante de participação social e representação efectiva dos grupos mais marginalizados na concepção e implementação de políticas em torno de questões relacionadas com a segurança alimentar, nutrição e sistemas alimentares de forma mais ampla.

*O que mais encontrará no **Módulo 1**: Uma discussão sobre o quadro jurídico e institucional do DHANA na Europa. Isto inclui uma visão conceptual, exemplos de abordagens e processos utilizados em diferentes países, bem como obstáculos e desafios significativos para a realização do DHANA. A secção final discute as iniciativas da sociedade civil que monitorizam o DHANA como oportunidades para a advocacia.*

*O módulo fornece um guia passo a passo para uma abordagem baseada em direitos para a mobilização colectiva, monitorização e debate público. Isto inclui também um questionário de amostra que pode ser utilizado para fazer o levantamento e receber contributos de diferentes actores que trabalham em questões relacionadas com o DHANA, a segurança alimentar e a pobreza. As ferramentas podem ser encontradas abaixo.*

## GUIA PASSO-A-PASSO PARA UMA ABORDAGEM BASEADA EM DIREITOS PARAMOBILIZAÇÃO COLECTIVA, MONITORIZAÇÃO, E DEBATE PÚBLICO

### PASSO 1 →

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

### PASSO 2 →

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

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

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

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

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

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

### PASSO 3 →

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

### PASSO 4 →

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

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



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

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

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

## PASSO 5 →

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

## PASSO 6 →

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

## PASSO 7 →

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

### QUESTIONÁRIO – ESTADO DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM PORTUGAL

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

#### **A** *Informações gerais*

1. Organizações que responderam:
2. Tipos de organizações:
3. Principais campos de intervenção das organizações que responderam:
4. Nível territorial de intervenção:
5. A organização realiza atividades na área de direitos humanos e ativismo?
6. Pessoas/grupos sociais identificados como sendo os mais afetados pela insegurança alimentar no território onde a organização trabalha:

7. Quais são as principais necessidades e desafios das pessoas/grupos identificadas na resposta anterior?
8. Considera que as informações/estatísticas oficiais atualmente disponíveis dão uma visão realista da situação da insegurança alimentar em Portugal?
9. Na sua opinião, o que pode ser feito de forma diferente para a formação de *know-how* e conhecimento acerca deste assunto?

#### **B** *Enquadramento legal para políticas públicas*

1. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de adotar mensagens concretas e deliberadas para alcançar a realização gradual e completa do direito à alimentação, assegurando ao menos que os níveis mínimos sejam atingidos e que as pessoas não sofram com a fome?
2. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de aplicar o direito à alimentação de forma direta a todas as pessoas, sem criar condições e limitações relacionadas a raça, cor, género, língua ou condição social?
3. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de respeitar, ou seja, a obrigação de não adotar medidas que impeçam, limitem ou retirem das pessoas a possibilidade de se alimentar por conta própria?
4. Considera que o Estado português está a cumprir com a obrigação de proteger, ou seja, de adotar medidas específicas para regular as atividades de terceiros, assegurando desta forma que não tenham um impacto negativo no exercício do direito à alimentação por setores da população?
5. Considera que o Estado português está a cumprir com as obrigações relativas a esse direito, ou seja, que está a adotar as medidas positivas necessárias para:  
a) implementar políticas públicas e programas para melhorar a capacidade das pessoas de se alimentarem; b) concretizar o direito à alimentação, fornecendo alimentos diretamente a pessoas ou grupos que, por razões fora de seu controlo, não conseguem alimentar-se por si próprias e, no mínimo, assegurando que ninguém passe fome; c) assegurar que os agentes e representantes públicos e o setor público estão cientes da agenda de direitos humanos?
6. Considera que as medidas já implementadas permitem a concretização integral do direito à alimentação?
7. Identifica alguma limitação, lacuna e/ou conflito existente nas medidas e iniciativas atuais?
8. Que realizações e lições contidas nessas medidas e iniciativas gostaria de ressaltar?
9. Identifica melhorias que poderiam ser feitas nas medidas e iniciativas atuais?
10. Considera que está assegurada a participação de grupos sociais vulneráveis na criação de mecanismos e medidas que têm esses grupos com alvo?

**11.** Considera que a criação de uma lei sobre o direito à alimentação faria diferença para a sua implementação em Portugal?

**12.** Explique a sua resposta para a pergunta acima, se possível.

### **C** *Enquadramento institucional*

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

### **D** *Pandemia de COVID-19*

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

## MÓDULO 2: ACESSO AOS ALIMENTOS: MAPEAMENTO E AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS EXISTENTES NA EUROPA

O **acesso aos alimentos** deve incluir a ideia de que as pessoas são capazes de satisfazer as suas necessidades alimentares com alimentos nutritivos, isentos de substâncias nocivas, culturalmente apropriados, e de acordo com as preferências alimentares. Como actores responsáveis por assegurar o DHANA, os Estados devem adoptar medidas e utilizar todos os seus recursos para desenvolver progressivamente condições que permitam a cada um alimentar-se com dignidade. Isto pode ser conseguido, por exemplo, através de políticas laborais, benefícios sociais, ou outras vias. A fim de desenvolver respostas adequadas, os Estados precisam de realizar um acompanhamento abrangente dos diferentes direitos sociais e realidades económicas, tais como: os custos de vida (habitação, acesso à alimentação), a existência ou ausência de um esquema de rendimento mínimo adequado, a adequação dos regulamentos laborais ou rendimentos mínimos existentes, e os benefícios sociais existentes e a sua adequação.

Ao desenvolver e analisar os benefícios sociais, as realidades dos diferentes beneficiários potenciais (prestadores de cuidados individuais, pessoas com doenças crónicas, etc.) devem ser cuidadosamente consideradas e adaptadas de acordo com as suas realidades e necessidades específicas. Ao examinar diferentes situações, verificamos neste módulo que muitas pessoas ficam sem apoio ou subapoiadas porque alguns limiares de benefícios carecem de lógica fundamentada, ou são arbitrariamente avaliados por idade, estado de migração, etc. O exemplo da Áustria indica que muitas destas questões podem também aplicar-se a outros países europeus. Por exemplo, em alguns casos, os benefícios sociais não foram ajustados à inflação durante muitos anos e outros são simplesmente demasiado baixos para cobrir o aumento dos custos fixos. Num outro exemplo confuso, o Estado determinou que o subsídio de refeição para um jovem de 19 anos que procura asilo é o dobro do de um jovem de 17 anos na mesma situação, quando se pode presumir claramente que ambos os indivíduos precisariam de um montante de apoio semelhante. Outro exemplo é o caso de indivíduos a quem é negado Sozialhilfe, um tipo de assistência social na Áustria, simplesmente porque a sua residência no país foi concedida através de um título de protecção subsidiária, e ainda não completaram o requisito de cinco anos de residência e trabalho no país.

As respostas insuficientes do Estado levaram as organizações da sociedade civil e outros movimentos sociais a tomar as rédeas do fornecimento de alimentos às pessoas em situação de pobreza ou com rendimentos muito baixos. A situação é semelhante em outros países europeus. As organizações que oferecem alimentos gratuitamente ou a preços extremamente reduzidos compilam o seu stock principalmente com donativos de supermercados e outros retalhistas de alimentos que têm bens em excesso que não foram vendidos antes da data da sua utilização. Embora estas iniciativas ofereçam uma solução importante a curto prazo, não abordam as causas estruturais da insegurança alimentar e pobreza, e este sistema pode levar a expe-

riências estigmatizantes para muitos participantes. Exacerbada por crises recentes, esta solução temporária está a tornar-se mais generalizada e cada vez mais apoiada por corporações e retalhistas de alimentos, que são frequentemente motivados pelos benefícios financeiros que recebem pela sua participação, em vez de operarem ao abrigo de mandatos ou regulamentos públicos concebidos para defenderem as obrigações de direitos humanos.

Para além da necessidade dos Estados examinarem regularmente os seus próprios programas sociais públicos, as conclusões deste módulo sublinham a necessidade de observar também o trabalho realizado pelo sector privado de caridade, com o objectivo de identificar outras necessidades. O módulo também identifica a necessidade de incluir os direitos sociais e o DHANA na legislação nacional. Sem isto, as pessoas que recebem prestações sociais não podem alegar em tribunal que as suas prestações são demasiado baixas para garantir o seu DHANA ou outros direitos sociais. Estas circunstâncias não só afectam negativamente os indivíduos como titulares de direitos, como também são indicativas da incapacidade do Estado em reconhecer o âmbito da insegurança alimentar e outras questões através da jurisprudência; por conseguinte, as desigualdades existentes são também agravadas.

*O que mais encontrará no Módulo 2: Utilizando o contexto austríaco como exemplo, este módulo inclui uma avaliação das acções estatais que apoiam a implementação do direito à alimentação, bem como uma visão geral das respostas da ajuda alimentar privada. Estas respostas são mapeadas e avaliadas ao longo de todo o módulo. São também incluídos testemunhos de pessoas em situação de pobreza e de pessoas que trabalham em segurança alimentar ou áreas afins, e é fornecida uma visão geral sobre alguns dos principais desafios das medidas existentes. Duas das medidas abordadas são avaliadas em pormenor com base nos princípios dos direitos humanos.*

*Foram criadas perguntas orientadoras que servem para revelar a ligação entre o DHANA e outros direitos sociais e identificar actores adicionais que devem ser envolvidos nos processos de tomada de decisão, que também são delineados neste módulo. Foram desenvolvidos dois questionários para avaliar 1) Medidas estatais; e 2) Medidas privadas para segurança alimentar e assistência social.*



## PERGUNTAS ORIENTADORAS PARA UMA AVALIAÇÃO MAIS APROFUNDADA DAS MEDIDAS ESTATAIS

Observações de casos austríacos e questões de avaliação a serem aplicadas em geral:

**A)** FIAN observa um número consideravelmente elevado de pessoas com baixos rendimentos e afectadas pela pobreza (aproximadamente 17%). Ao mesmo tempo, verifica-se um aumento dos CFDs que fornecem ajuda alimentar.

### *Insegurança alimentar e monitorização*

1. O Estado assegura que existem condições para que as pessoas possam satisfazer as suas necessidades alimentares básicas?
2. O Estado inclui os direitos sociais no seu quadro jurídico nacional e/ou o direito internacional é directamente aplicável?
3. Existem mecanismos de reclamação para contestar decisões administrativas que têm influência sobre o direito à alimentação?
4. O Estado controla a insegurança alimentar de forma regular e sistemática (inclui progressos/regressão, indicadores)?
5. Que fundos são atribuídos para implementar o direito à alimentação?
6. Existe um plano de acção nacional ou um programa estratégico sobre o direito à alimentação e à nutrição?
7. A sociedade civil está envolvida numa estratégia de direito à alimentação e nutrição?

### *Colaboração com instituições de caridade*

8. Existe controlo do número de instituições de caridade que fornecem ajuda alimentar?
9. Existe um controlo sistemático e relatórios sobre o número de pessoas que acedem/dependem da ajuda alimentar privada?
10. O Estado coopera com distribuidores privados de alimentos de caridade que fornecem ajuda alimentar? Como assim (apoio financeiro, planeamento, monitorização, avaliação)?

**B)** FIAN observa que as mulheres idosas que vivem sozinhas, pais solteiros, crianças, desempregados de longa duração, requerentes de asilo, pessoas com protecção subsidiária ou pessoas com doenças crónicas estão sobre-representadas entre as pessoas afectadas pela pobreza.

#### *Causas de raiz*

- 11.** Será que o Estado identifica as causas profundas da pobreza? As causas são regularmente monitorizadas para identificar as mudanças?
- 12.** As estratégias para combater a pobreza estão implementadas? Os impactos de tais estratégias são regularmente monitorizados?

#### *Combate às causas profundas (papéis familiares, cuidados infantis, deficiência, doença)*

- 13.** A pobreza entre as mulheres idosas é frequente (decorrente da licença de maternidade, da educação dos filhos, do trabalho a tempo parcial, do divórcio, de não receber pensão de alimentos, de anos de pensão demasiado reduzidos). Será que o Estado analisa estas causas estruturais e desenvolve medidas preventivas? O Estado trabalha na sensibilização para os papéis de género nas famílias e no trabalho<sup>3</sup>?
- 14.** Existem estruturas de acolhimento de crianças gratuitas para apoiar os pais a equilibrar o trabalho e o cuidado dos seus filhos? São atribuídos fundos suficientes para assegurar a cobertura total da procura? A partir de que idade e quantas horas por dia?
- 15.** Existem mecanismos de apoio aos cuidados infantis que apoiam especificamente as famílias monoparentais?
- 16.** Existe apoio estatal para pessoas com deficiência? Que tipo de apoio é prestado e o apoio é sustentável para o futuro de todas as pessoas envolvidas para viverem uma vida independente?
- 17.** O que está a ser feito para apoiar as pessoas com doenças crónicas em idade de trabalhar?

#### *Acesso à educação e ao trabalho*

- 18.** O Estado dá livre acesso à universidade ou apoia aqueles com recursos financeiros limitados?
- 19.** Quem tem acesso ao trabalho? Isto é especialmente relevante para

<sup>3</sup> Alt.Arm.Weiblich. Clique [aqui](#).



os requerentes de asilo, que muitas vezes têm de esperar anos por uma decisão final e muitas vezes não são autorizados a trabalhar regularmente.

20. Os salários mínimos são estabelecidos oficialmente?
21. Como é regulado o acesso ao trabalho (por exemplo, para pessoas portadoras de deficiência)?
22. O Estado controla se os rendimentos (salários ou outros) são suficientemente elevados para participar na sociedade

**C)** Observamos também um aumento do custo de vida, por exemplo, dos custos de habitação e energia, o que significa que as pessoas com rendimentos mais baixos ou afectadas pela pobreza têm de escolher que despesas fixas podem pagar. Isto prejudica frequentemente a capacidade de uma pessoa determinar a sua própria dieta alimentar.

23. Certos preços são regulados pelo Estado (por exemplo, habitação)?
24. O Estado analisa e responde aos desafios estruturais relacionados com a habitação (por exemplo, taxas imobiliárias para inquilinos, especulação fundiária, penalização de rendas usurárias)
25. Os benefícios sociais são desagregados por custos fixos (por exemplo, alimentação, habitação, etc.)?
26. O Estado tem programas de apoio a pessoas com baixos rendimentos?

**D)** Além disso, observamos que existem diferentes tipos de prestações sociais, mas que nem todas respondem igualmente às necessidades de todas as pessoas com uma autorização de residência primária no país, como país de origem, tipo de autorização de residência, e duração da residência são critérios. Isto pode conduzir as pessoas a uma situação de pobreza aguda ou de longa duração. Com base em diferentes análises, vemos também que os montantes fornecidos são frequentemente insuficientes para cobrir todos os custos, especialmente com o recente aumento da inflação que muitas vezes não é considerado pelos programas de benefícios sociais, e também devido ao aumento dos custos de habitação, energia, e alimentação:



### *Implementação de transferências sociais*

27. Que tipos de benefícios sociais existem? Todas as pessoas que vivem no país têm direito a receber apoio financeiro? Estão excluídos certos dados demográficos?
28. Quais são os principais desafios relacionados com as transferências sociais?
29. Os benefícios sociais são suficientes para cobrir custos fixos? Será também suficiente para participar na sociedade?
30. Os requisitos de benefícios sociais também são concebidos para serem de apoio e capacitação?

### **PERGUNTAS ORIENTADORAS PARA UMA AVALIAÇÃO MAIS APROFUNDADA DAS INICIATIVAS PRIVADAS**

Observações do caso da Áustria que podem servir para auto-avaliação ou avaliação geral.

#### *Inclusão social e tomada de decisões:*

1. Existem requisitos formais ou informais que restringem o acesso a distribuidores de alimentos caritativos?
2. Há pessoas necessitadas que estão sujeitas a discriminação através destes requisitos formais?
3. Se não, como é que o distribuidor garante a diversidade e a inclusão social quando oferece às pessoas vulneráveis o acesso aos alimentos e à nutrição?
4. A iniciativa estabelece limitações (por exemplo, o montante máximo de dinheiro gasto)?
5. A iniciativa permite a participação externa nos processos de tomada de decisão?

#### *Acessibilidade:*

1. O horário de abertura é compatível com o horário de trabalho da maioria das pessoas?
2. Os locais estão a uma distância razoável, geograficamente distribuídos por todos os distritos de uma cidade, e são fáceis de alcançar por transportes públicos?

*Dados e monitorização:*

1. São recolhidos dados sobre: alimentos doados, número de distribuidores de alimentos caritativos, tipos de distribuidores de alimentos caritativos, beneficiários de apoio alimentar, voluntários necessários, horas de voluntariado, distinção entre lugares que requerem identificação e aqueles que não a requerem?

*Qualidade dos alimentos:*

2. Que categorias de alimentos são fornecidas e em que percentagens (por exemplo, doces, iogurtes, pão)? Quais são as quantidades de legumes e frutas frescas?
3. Existe variedade suficiente para uma pessoa fazer as suas compras semanais de mercearia no local?
4. As refeições preparadas são saudáveis (incluem frutas/vegetais ou são bastante pesadas em termos de açúcar?)
5. As refeições distribuídas têm em conta necessidades dietéticas especiais (por exemplo, sem glúten) ou preferências culturais?

*Custo dos alimentos:*

1. Os preços são os mesmos para todos ou existe uma distinção entre pessoas vulneráveis e pessoas com rendimentos suficientes?
2. Se houver diferenciação de preços, a iniciativa impede a estigmatização e preserva o anonimato? Como?

*Actores envolvidos:*

1. A iniciativa está dependente de trabalhadores voluntários? Em caso afirmativo, quantas horas trabalham anualmente ou quantas posições a tempo inteiro ou a tempo parcial representam?
2. Quem fornece os excedentes alimentares que são vendidos a preços baixos ou distribuídos gratuitamente?
3. O Estado fornece apoio ou tem um papel mais activo na manutenção?

### MÓDULO 3: MONITORIZAÇÃO DA INCLUSÃO SOCIAL E DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NA EUROPA

As narrativas sobre o DHANA e as suas violações aparentemente apagaram questões de diferença, especialmente em relação à raça e ao gênero racializado, bem como outros eixos de diferenças sociais. Este apagamento pode ser encontrado em todo o mundo, mas é particularmente pronunciado na Europa, onde o discurso da diferença social não existe realmente.

O afastamento da raça na discussão política é um produto da iniciativa de apagar a raça do pensamento e do discurso europeus. A tendência europeia para ignorar a raça é complexa e histórica. A ideia de raça tem sido historicamente mobilizada pela Europa para apoiar o nacionalismo e justificar a escravatura e o colonialismo, posicionando os europeus como brancos, civilizados, e superiores. As ideias sobre a raça na Europa começaram a evoluir durante a Segunda Guerra Mundial em oposição à interpretação de raça dos nazis. Na sequência do Holocausto, provas científicas da Declaração da UNESCO sobre Raça e Preconceito Racial de 1978 declararam que a raça não tem fundamento biológico, levando a Europa a adoptar um discurso pós-racial nas políticas, recolha de dados, etc. Consequentemente, a raça já não é vista como uma categoria analítica credível, e por isso raramente é abordada em conversas em torno de estruturas e políticas.

Apesar desta postura pós-racial, as nações europeias reconhecem geralmente que o racismo e outras formas de discriminação continuam a constituir um problema. Este reconhecimento deu origem a uma série de leis anti-discriminatórias e de crimes de ódio. Tal legislação é baseada na ideia de que se o racismo ocorre na Europa, ele é encontrado dentro de indivíduos e não em estruturas de poder ou políticas. No entanto, os críticos da narrativa pós-racial têm argumentado que embora a raça não tenha de facto qualquer base científica, ela ainda importa e continua a caracterizar a Europa a um nível estrutural. A discriminação no emprego, educação, policiamento, sistema de justiça criminal, cuidados de saúde e assédio e violência racial continuam a ser teimosamente persistentes em toda a Europa e indicam claramente que a intersecção da raça com o gênero ainda importa, apesar de a raça não ter qualquer fundamento científico.

A análise deste módulo do contexto britânico revela que uma série de diferenças sociais baseadas na raça, etnia, deficiência, saúde mental, gênero, estatuto de imigração/cidadania, pais solteiros, e várias formações interseccionais estão definitivamente correlacionadas com a insegurança alimentar. A análise também demonstra que existe uma relação clara entre as violações da DHANA e o racismo estrutural, patriarcado, interseccionalidade e outras fontes de injustiças, com os requerentes de asilo e outros migrantes particularmente em risco. O DHANA é concebido como um direito humano universal, mas isto pode não reflectir a realidade, uma vez que as pessoas que procuram asilo e outros migrantes nem sempre têm o "direito de ter direitos".

As políticas de imigração no Reino Unido negam às pessoas que requerem asilo o direito ao trabalho, à educação e aos fundos públicos, tais como a segurança social. Isto significa que as pessoas que pedem asilo não teriam acesso a um direito potencial a um direito alimentar, ou a qualquer outro direito social, se considerado parte dos fundos públicos. Além disso, por um lado, podemos ver claramente como o Estado poderia e deveria incorporar o DHANA no direito interno. Mas, por outro lado, as fontes estruturais mais profundas de injustiça, tais como o racismo, o cancelismo, e a heteropatriarquia, todos eles factores fundamentais de violações do DHANA, acabam por permanecer intactos e continuam a restringir o potencial do direito à alimentação.

*O que mais encontrará no **Módulo 3**: Um exame sobre a relação entre as diferenças socialmente construídas e o direito às violações do direito à alimentação. Esta análise é crítica porque existe uma falta generalizada de literatura ou orientação intencional sobre como o DHANA pode monitorizar as violações de uma perspectiva socialmente inclusiva.*

*Este módulo sugere formas de criar uma prática inclusiva de monitorização do direito à alimentação no Reino Unido, com um enfoque específico nos requerentes de asilo, que pode ser encontrado abaixo. O módulo completo inclui também exemplos de outras metodologias úteis de investigação de acção participativa, em particular Photovoice, que utiliza a fotografia participativa para apoiar grupos marginalizados a autodocumentarem as suas próprias experiências num meio mais criativo.*

## PASSO 1 →

### **RECONHECER A RAÇA, GÉNERO, HETERONORMATIVISMO E OUTROS EIXOS DE DIFERENÇA**

Uma abordagem inclusiva do direito à alimentação começa, sem dúvida, por reconhecer que o Reino Unido e a Europa são construídos através de uma lente pós-racial, pós-género, e pós-homofóbica. Do mesmo modo, a deficiência e outros eixos de diferença são também ignorados como fontes de opressão, discriminação, e marginalização. Ao reconhecer o contexto pós-racial, pós-género, e pós-homofóbico, que não aborda totalmente as questões estruturais e interseccionais, a monitorização é impelida a examinar e explorar a relação entre a discriminação institucional constitutiva e o direito à violação do direito à alimentação.

## PASSO 2 →

### **CONSTRUIR UMA ANÁLISE SOCIALMENTE INCLUSIVA INTERSECTORIAL**

A fim de inverter o apagamento da diferença, deve ser aplicada uma abordagem interseccional socialmente inclusiva com cuidado e intencionalmente para controlar as formas complexas em que o direito à alimentação é violado. Para monitorizar o direito à alimentação, inclusive, recomendamos que as análises da insegurança alimentar prestem atenção interseccional às categorias sociais que se sabe estarem associadas a uma discriminação generalizada e frequente. Estas categorias socialmente construídas incluem, entre outras, as seguintes:

- Género: homens, mulheres, não binários e transgéneros;
- Raça e etnia;
- Contexto sócio-económico e educacional;
- Ciganos e grupos de viajantes;
- Deficiência;
- Idade;
- Saúde mental;
- Migrantes - ver caixa um para um olhar mais aprofundado;
- Estatuto de refugiado/cidadão;
- Níveis de rendimento; e
- Sexualidade

Uma análise interseccional revelará intencionalmente como a raça, o género, a deficiência, o contexto económico social, a imigração/estado do cidadão, a saúde mental, a idade, e várias combinações interseccionais destas diferenças sociais se relacionam com violações do direito à alimentação.

A fim de se poder fazer um protótipo e testar uma abordagem socialmente inclusiva, os dados recolhidos pelo governo britânico, grupos da sociedade civil e académicos foram analisados de uma perspectiva socialmente inclusiva, utilizando algumas das categorias chave acima mencionadas. A narrativa gerada de um ponto de vista socialmente inclusivo intersectorial, juntamente com uma perspectiva racial crítica, pode ser encontrada na secção três.

## PASSO 3 →

### **CENTRO VIVEU A EXPERIÊNCIA DE PESSOAS DIRECTAMENTE AFECTADAS POR VIOLAÇÕES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

Uma análise interseccional das violações do direito à alimentação mostra a relação entre a diferença e a insegurança alimentar. No entanto, as formas complexas e matizadas em que o direito às violações do direito à alimentação tem impacto nas realidades quotidianas não podem ser completamente compreendidas apenas através de dados secundários.

Assim, é essencial centrar aqueles com experiência viva de insegurança alimentar e desenvolver uma análise com e dos indivíduos que foram prejudicados por violações do direito à alimentação. A centralização desta experiência vivida pode ser feita de muitas maneiras, por exemplo através de grupos focais, entrevistas, ou inquéritos. Embora estes métodos tenham o seu lugar, estudiosos e activistas têm demonstrado que para centralizar verdadeiramente a experiência vivida, as abordagens de investigação de acção participativa (PAR) devem ser postas em prática.

Além disso, de uma perspectiva racial crítica, é importante envolver-se criticamente com a experiência vivida, para que determinados grupos comunitários não sejam patologizados ou excessivamente simplificados em relação às violações do direito à alimentação. Por exemplo, relatos acríticos de pessoas que não comem alimentos saudáveis em quantidade suficiente podem tornar-se patologistas do indivíduo ou da comunidade, em vez de explorar estruturas de poder e a natureza todo-pervasiva da raça e do racismo, o que dificulta o acesso a alimentos saudáveis e nutritivos.

Ao desenvolver o conteúdo e contexto deste módulo, o método PAR de fotofacturação foi mobilizado e prototipado para centrar a experiência vivida como parte de uma abordagem socialmente inclusiva para monitorizar o direito à alimentação com uma perspectiva racial crítica (ver secção 3.1 para mais detalhes e caixas 2 e 3 para a metodologia da fotofacturação).

## PASSO 4 →

### **MOBILIZAÇÃO DO CONHECIMENTO**

Um passo importante para fazer avançar o direito à alimentação de uma perspectiva racial crítica interseccional é contrariar a narrativa pós-racial, pós-género e pós-diferença actualmente em vigor sobre a insegurança alimentar no Reino Unido e na Europa. Isto poderia tomar a forma de campanhas locais ou nacionais ou de activar análises com decisores políticos e decisores chave para desembrulhar a forma como as forças estruturais informam as violações do direito à alimentação.

O método participativo de fotofacturação utilizado neste projecto permitiu: a) que os migrantes expressassem e narrassem colectivamente a sua experiência viva de violações do direito à alimentação; b) que se identificassem formas de combater a insegurança alimentar e outras violações dos direitos humanos associadas; c) que se mobilizassem e amplificassem as vozes dos migrantes perante os decisores políticos e os decisores. Além disso, a fotofactura permite à comunidade curar uma exposição e fazer avançar as suas narrativas de forma criativa.

#### **MÓDULO 4: O QUE SIGNIFICA NUTRIÇÃO DESDE A PERSPECTIVA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO?**

Uma abordagem dos sistemas alimentares ao DHANA permite uma compreensão holística das questões em jogo e tem em consideração todas as interacções que compreendem um sistema alimentar: desde a produção e processamento até à distribuição, preparação e consumo. Tal análise de um sistema alimentar também precisa de considerar a complexa interdependência com outros domínios e sistemas que têm impacto na alimentação, nutrição e saúde (tais como cuidados médicos, agricultura, clima e ambiente, pobreza e protecção social, etc.), bem como os contextos políticos, económicos, sociais, institucionais e culturais que moldam os sistemas alimentares.

O desenvolvimento de dietas saudáveis e de sistemas alimentares sustentáveis deve ser acompanhado, considerando que a principal fonte de efeitos nocivos para os sistemas alimentares é a industrialização e as longas cadeias de produção e abastecimento. Ao oferecer alimentos locais, sazonais e nutritivos que não dependem de produtos químicos, em contacto mais directo com os consumidores (ou comedores), e coerente com os ecossistemas, a produção agro-ecológica pode melhorar as dietas dos consumidores, aumentando a disponibilidade de frutas e vegetais frescos e comprometendo-se com a natureza de forma harmoniosa e sustentável. No entanto, um sistema agroecológico não é possível sem transformar a regulamentação, redesenhar os subsídios, reorganizar as cadeias de abastecimento e diversificar os métodos de produção e distribuição que favorecem diferentes modelos de produção e acesso.

Embora, em princípio, muitos actores estejam a apoiar estas acções - incluindo os decisores políticos - na prática, tal ainda não é o caso. Para além dos conflitos de interesse e da **captura corporativa da elaboração de políticas** sobre questões de sistemas alimentares, a fragmentação institucional torna difícil a adopção de uma abordagem mais sistémica.

A nutrição e a saúde são muitas vezes completamente desligadas das políticas alimentares e agrícolas mais vastas em muitos países. O Plano Federal para a Nutrição e Saúde na Bélgica (Plan fédéral nutrition-santé) não é holístico, porque se refere principalmente aos determinantes das escolhas alimentares dos consumidores, como as práticas de comercialização de alimentos. Isto impede uma análise sistemática do problema em todo o sistema alimentar e medidas coerentes capazes de abordar múltiplos problemas. Também resulta numa política demasiado centrada nos consumidores e



no ambiente alimentar, em vez de considerar políticas e estruturas que apoiam (ou dificultam) o lado da produção.

Na Bélgica, as competências no domínio da alimentação estão, tal como na promoção da saúde pública, nas mãos das diferentes regiões. A Valónia adoptou a estratégia "**Manger Demain**" em Abril de 2019, que visa a promoção de alimentos sustentáveis. A Valónia adoptou também a estratégia "Manger Demain". "**Boa estratégia alimentar**" em que são enfatizados os laços entre alimentação, saúde e questões sociais. Contudo, este plano atribui também um papel significativo à indústria agro-alimentar como parceiro consultor, enquanto a administração responsável pela condução da estratégia é a principal responsável pela protecção ambiental. A região da Flandres está também a desenvolver pela primeira vez uma estratégia alimentar, com uma forte participação dos actores da indústria na actual fase de consulta. O facto de não existir uma política-quadro global a nível federal que exija abordagens integradas, sob a égide do direito à alimentação, por exemplo, deixa tudo ao critério dos governos regionais e das comunidades, e carece de disposições para evitar conflitos de interesses ou capturas corporativas.

A melhoria da nutrição depende de múltiplas políticas que vão muito além dos sectores da saúde e da agricultura. Por exemplo, as políticas sociais podem desempenhar um papel na forma como comunidades e indivíduos têm acesso aos alimentos (por exemplo, protecção social), e as políticas e regulamentação ambiental podem ter um forte impacto nas práticas de produção agrícola problemáticas. No entanto, até agora, muitas disposições concebidas para melhorar a nutrição e os resultados sanitários continuam a ser voluntárias e dependem da "boa vontade" das corporações e não das obrigações do Estado para regulamentar. É essencial que os Estados intensifiquem o seu compromisso e as suas acções para defender as suas obrigações em matéria de direitos humanos, criando regulamentos vinculativos no melhor interesse do público e não dos actores empresariais. Sem isto, a governação dos sistemas alimentares permanecerá fragmentada, desigual, e dominada pelos interesses dos actores poderosos, e não pelos direitos humanos do povo.

*O que mais encontrará no **Módulo 4**: Uma análise das questões de nutrição, de uma perspectiva baseada nos direitos humanos e de uma perspectiva dos sistemas alimentares. Esta análise é baseada num estudo de caso da Bélgica. A metodologia revê as obrigações internacionais dos Estados relativamente ao DHANA e a sua tradução em políticas públicas alimentares nacionais e regionais. É alimentada com contributos e testemunhos de profissionais e peritos em questões de pobreza, saúde, sustentabilidade e clima, bem como consultas com organizações e movimentos sociais locais com sede na Bélgica.*

*A nutrição e a saúde nem sempre estão incluídas nas discussões em torno da segurança alimentar ou do direito à alimentação. Por conseguinte, o módulo contém também uma pergunta orientadora para apoiar uma avaliação sobre a saúde e o bem-estar, incluindo a nutrição, dimensões do DHANA.*

## PERGUNTAS ORIENTADORAS SOBRE SAÚDE E BEM-ESTAR PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO:

- Qual é a situação no seu país no que diz respeito à desnutrição em todas as suas formas? Quais são as tendências actuais na obesidade, excesso de peso e doenças não transmissíveis associadas (DANT), especialmente em crianças e adolescentes?
- O seu estado promove dietas saudáveis e sustentáveis baseadas em alimentos diversos, locais, frescos, cultivados organicamente, não transformados ou minimamente processados, e comida caseira ("comida verdadeira")?
- Os quadros políticos e/ou jurídicos reconhecem a importância de ecossistemas saudáveis e da sua utilização sustentável para a nutrição, saúde e bem-estar?
- O seu estado promove dietas saudáveis e sustentáveis em instituições públicas, incluindo creches e escolas?
- O seu estado promove culturas culinárias tradicionais, bem como a educação culinária nas escolas e centros comunitários, e toma medidas para prevenir conflitos de interesse na selecção de fornecedores de alimentos?
- As mulheres são capazes de tomar decisões livres e informadas sobre o aleitamento materno? O seu estado toma medidas para proteger, promover e apoiar o aleitamento materno?
- As medidas regulamentares em vigor relativamente à produção, publicidade, comercialização e consumo de produtos alimentares ultra-processados, incluindo substitutos do leite materno, através de políticas, preços e outras intervenções (por exemplo, impostos sobre bebidas açucaradas)?
- O seu estado fez progressos na formulação e implementação de rotulagem imparcial e interpretativa da frente da embalagem que adverte e informa as pessoas sobre os riscos de consumo de produtos alimentares ultra-processados e sobre o seu conteúdo nutricional crítico?
- Baseado sobre a experiência da pandemia da COVID-19, o seu Estado desenvolveu estratégias envolvendo a participação dos detentores de direitos para prevenir e lidar com futuras crises alimentares (ou outras)?
- O seu estado garante o direito à água e ao saneamento?
- Qual é a abordagem do seu estado às novas tecnologias (por exemplo, biofortificação, sementes e organismos geneticamente modifica-

dos)? Utiliza critérios de direitos humanos para avaliar tais produtos e técnicas? E implementa o princípio da precaução quando os riscos são incertos?

- O governo fornece informação amplamente acessível sobre os riscos para a saúde relacionados com os OGM? Existem regulamentos e mecanismos para controlar a presença de produtos alimentares contendo OGM? Os produtos que contêm OGM estão rotulados?
- Qual é a abordagem adoptada para a segurança alimentar? Que medidas estão em vigor para evitar danos?
- O seu estado promove ou exporta internacionalmente, incluindo através da ajuda alimentar, produtos alimentares que incluem substâncias proibidas no seu estado?
- O seu estado regula soluções medicalizadas para a desnutrição, tais como alimentos terapêuticos prontos a usar e suplementos de micronutrientes?
- O seu estado regula a qualidade dos produtos alimentares recebidos sob a forma de ajuda alimentar?

## **MÓDULO 5: PARTICIPAÇÃO E GOVERNAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR LOCAL: PROMOÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NA EUROPA**

A participação num contexto de direitos humanos significa que cada pessoa tem direito à participação activa, livre e significativa e à contribuição para os processos de tomada de decisão que os afectam. A participação pode procurar diferentes grupos - desde a participação directa, organizações ou redes representativas, consultas, e até a participação em referendos ou outras oportunidades legislativas. No entanto, existem frequentemente barreiras estruturais profundamente enraizadas que impedem muitas pessoas de participar nos processos de tomada de decisão. Os indivíduos e as comunidades em situação de marginalização devem ser agentes activos na definição da agenda e da direcção do discurso relevante.

Assegurar que os processos são acessíveis às pessoas que enfrentam insegurança alimentar, marginalização, discriminação e exclusão social é uma parte essencial da criação de políticas e programas públicos que satisfaçam as suas necessidades - desde o nível local até ao internacional. Os quadros e normas que moldam o direito à alimentação e nutrição desenvolveram-se ao longo de vários anos através das reivindicações, exigências e experiências das organizações e movimentos de base e das comunidades da linha da frente que suportam o peso das violações destes direitos. Desde a adopção das Orientações sobre o Direito à Alimentação em 2003,

as normas evoluíram e desenvolveram-se no sentido de uma maior compreensão do âmbito deste direito<sup>4</sup>, e foi dada maior visibilidade às comunidades e indivíduos mais afectados. Garantir espaço para os movimentos sociais e comunidades de base moldarem e evoluírem o direito à alimentação e às normas nutricionais é tão importante como as próprias normas. A nível internacional, a sua participação conduziu a enormes avanços na **posse da terra, camponeses** e **direitos das mulheres**, entre outros.

A participação é um princípio-chave numa estratégia baseada nos direitos humanos: diálogo entre comunidades cujos direitos foram violados, entre comunidades oprimidas e decisores políticos e funcionários públicos, e com as pessoas mais afectadas pelas questões em cima da mesa.

Um obstáculo recorrente à participação significativa é que os papéis, interesses, responsabilidades, e poder dos diferentes actores que se juntam são muitas vezes obscurecidos pelo contexto. Isto pode acontecer quando, por exemplo, representantes governamentais, cidadãos (independentemente da nacionalidade e estatuto legal), organizações sociais, fundações privadas e o sector privado se reúnem em torno de um objectivo comumente definido, mas os direitos e a participação de grupos marginalizados não são priorizados, nem os interesses privados são contrariados ou controlados. Um tal cenário de participação pode ser considerado "**multistakeholderismo**".

A criação de processos políticos que se relacionem significativamente com aqueles que são marginalizados no e pelo sistema alimentar é essencial para abordar as desigualdades e o DHANA. Além disso, é importante determinar o que se entende por "significativo". O simples estabelecimento de um espaço multistakeholder onde todos possam vir para a mesa não é suficiente. Como **Shelley Arnstein** correctamente o coloca: "a participação sem redistribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os impotentes".

Embora os governos e as autoridades tenham um enorme papel a desempenhar na identificação de mecanismos e práticas de exclusão, é também possível que grupos locais que organizam e impulsionam a mudança dos sistemas alimentares possam não funcionar tendo em mente a equidade. Por conseguinte, há trabalho a ser feito tanto nas instituições como na sociedade civil.

O nível local emergiu como uma importante arena para a organização e avanço do direito à alimentação e nutrição. A proximidade dos decisores políticos às comunidades, e a possibilidade de fazer intervenções mais significativas, baseadas no local, poderia ser o elo que falta para desenvolver e implementar verdadeiramente políticas baseadas nos direitos humanos e apoiar também os sistemas alimentares localizados. Contudo, os governos locais têm níveis de autonomia diferentes dos seus governos nacionais, com diferentes capacidades para elaborar políticas ou regulamentos com autoridade. Por conseguinte, os diferentes métodos são capazes de efectuar mudanças, dependendo do contexto específico. Além disso, existe o ris-

4 Para mais informações sobre os progressos realizados em torno do direito à alimentação e às normas nutricionais, por favor ver o documento 2018 **Relatório CSM** de monitorização das Directrizes sobre o Direito à Alimentação, e a publicação em 2022 das **Ferramenta de Monitorização dos Povos** pela Rede Global pelo Direito à Alimentação e Nutrição.

co de recriar barreiras à participação que existem a outros níveis políticos (ou seja, o multistakeholderismo), ou de construir estruturas que reforcem as desigualdades e não fomentem uma participação significativa.

Os conselhos de política alimentar (FPCs) são um quadro relativamente novo para a elaboração de políticas e contributos na Europa que oferecem o potencial de criar diferentes condições de participação. No entanto, os conselhos de política alimentar não são uma opção de tamanho único. Os FPC são organizados de forma diferente, têm objectivos e prioridades diversas, e têm capacidades distintas para envolver os membros da comunidade. São um veículo importante para os actores locais participarem na transformação dos sistemas alimentares, mas o seu impacto em termos de inclusão social e participação é diferente. Alguns conselhos que se concentram, por exemplo, em questões climáticas ou outros temas específicos, podem não dar prioridade a questões que não estão directamente ligadas aos sistemas de produção alimentar (ou seja, acesso aos alimentos ou questões relacionadas com a pobreza). A inclusão social e a equidade não podem ser alteradas passivamente, mas requerem estratégias proactivas e específicas, bem como a identificação direccionada de grupos e a sua inclusão nos processos. Sem estas estratégias, pode ser difícil criar espaços genuinamente participativos e mudanças significativas para todos os membros da comunidade. Deixar os grupos excluídos de fora - mesmo devido às suas próprias questões de capacidade - simplesmente reforça as desigualdades, uma vez que são mais uma vez ignoradas.

Os conselhos alimentares como forma democrática de participação têm grande potencial para fazer avançar o DHANA, mas as suas realizações futuras dependem dos interesses e capacidades dos seus membros, da sua estrutura organizacional, e do seu foco.

O potencial de direitos humanos dos FPCs ainda não foi plenamente explorado na Europa. Por conseguinte, ainda há trabalho a fazer: criar ferramentas e quadros de avaliação e realizar outras análises para apoiar uma governação alimentar participativa forte e mais significativa a nível local. Embora o impulso para a mudança dos sistemas alimentares locais seja forte em toda a Europa, é fundamental que o movimento da sustentabilidade seja emparelhado em igual medida com uma transformação social baseada nos direitos humanos.

*O que mais encontrará no Módulo 5: As pessoas enfrentam diferentes barreiras à participação, bem como diferentes contextos de tomada de decisões a nível local. Este módulo explora estas questões e fornece alguma orientação sobre como obter uma compreensão mais profunda de onde e como são tomadas as decisões relacionadas com os alimentos, como podem ser criadas condições para as pessoas participarem na tomada de decisões, e como avaliar espaços de tomada de decisões e riscos e oportunidades relacionados com o multi-stakeholderismo, no domínio da tomada de decisões de política alimentar territorial/local, e especialmente nos conselhos de política alimentar. O emergente Conselho de Política Alimentar de Heidelberg (Alemanha) é referido como um exemplo.*

*Foram desenvolvidas perguntas orientadoras para avaliar a tomada de decisões dos sistemas alimentares locais, a fim de apoiar diferentes actores para avaliar como as decisões são tomadas, que políticas existem, e que actores já estão envolvidos.*

## FERRAMENTAS: MAPEAMENTO DO SISTEMA DE TOMADA DE DECISÃO DO SISTEMA ALIMENTAR

A fim de criar as condições para uma participação significativa, é importante compreender onde são tomadas as decisões relacionadas com os alimentos, quem opera dentro do sistema alimentar local, bem como os desafios que os diferentes actores enfrentam.

As seguintes perguntas destinam-se a orientar os actores que queiram envolver-se com o seu sistema alimentar local/territorial. A fim de compreender os principais problemas e pontos fortes de um sistema alimentar local, a primeira parte inclui perguntas sobre a situação actual. Tem perguntas sobre as desigualdades, bem como uma secção sobre contratos públicos. Isto foi acrescentado para apoiar o caso específico do Conselho de Política Alimentar de Heidelberg, uma vez que foi considerado uma questão prioritária para o grupo dado o seu objectivo de ter um maior impacto no sistema alimentar local.

Um segundo conjunto de perguntas examina possíveis pontos de entrada para influenciar a tomada de decisões a nível local, a fim de ajudar os actores a serem eficazes nas suas reivindicações e identificar espaços e formas relevantes de envolvimento.

Finalmente, uma terceira parte concentra-se em retratar a natureza do espaço participativo, a fim de avaliar os riscos do multistakeholderismo e investigar a inclusão social.

### I →

#### Compreender o sistema alimentar

1. Qual é o aspecto do seu sistema alimentar local em termos de produção? (Descrição do status quo, por exemplo, área e actividades agrícolas e actores, propriedade da terra, estrutura da economia alimentar local (restaurantes, pequenas lojas e supermercados, mercados, comercialização directa, etc.), contratos directos entre produtores/transformadores locais e aprovisionamento alimentar público e privado)
2. Qual é o aspecto do seu sistema alimentar local em termos de consumo? (Alimentos consumidos na cidade/região: por exemplo, percentagem proveniente da produção local/regional? Percentagem de alimentos produzidos organicamente? Comércio justo?)

*Sobre as desigualdades:*

1. A alimentação adequada, saudável e sustentável é acessível e acessível para todos e em todos os bairros? É possível identificar quaisquer barreiras relacionadas com a localização?
2. Existem grupos marginalizados no sistema alimentar (por exemplo, pessoas que não têm acesso - físico ou económico - a alimentos saudáveis

e sustentáveis; pessoas que sofrem de más condições de trabalho ou de forte pressão económica nas suas actividades relacionadas com a alimentação; pessoas que sofrem os efeitos negativos dos alimentos sobre a sua saúde)?

3. Que sistemas existem para ajudar as pessoas em crise (isto é, falta de rendimento suficiente, falta de acesso aos alimentos, etc.)?
  - Quem implementa o apoio (público/privado)?
  - Será suficiente?
  - Existe apoio para navegar nestes programas/estruturas?

*Sobre contratos públicos/ restauração comunitária:*

1. Em que instalações é que os vendedores públicos adquirem alimentos?
2. Como são fornecidas as instalações e que alimentos são utilizados (percentagem de diferentes grupos alimentares, alimentos biológicos, comércio justo, alimentos não transformados, etc.?)
3. Que tipo de concursos públicos estão disponíveis e quem pode participar no processo (por exemplo, processos de decisão, processos de selecção, orçamentos, catálogo de critérios, duração dos contratos)?
4. Houve alguma avaliação dos contratos públicos/restauração comunitária?
5. Que importantes espaços de restauração comunitária são adquiridos por entidades privadas? O que são essas entidades? Como é a situação nesses espaços?

### **Pontos de entrada/opções de tomada de decisão/responsabilidades no governo local ou territorial**

1. Em que aspectos do sistema alimentar local/territorial o governo local/territorial pode tomar decisões (por oposição a que decisões só podem ser tomadas a outros níveis)?
2. Que áreas do governo/administração local são responsáveis por abordar questões relacionadas com os sistemas alimentares/segurança alimentar? São os departamentos responsáveis que lidam com a questão? Que não o fazem, mas têm capacidade para o fazer? Os diferentes departamentos/secções trabalham em conjunto? O que são interesses/objectivos de intersecção?
3. Pode identificar políticas, programas e regulamentos importantes existentes relacionados com os sistemas alimentares/segurança ali-



mentar que são definidos a nível regional, nacional ou internacional e que desempenham um papel importante para o nível local/territorial? O nível local/territorial pode influenciá-los?

4. Pode listar as políticas, programas e regulamentos existentes, incluindo auto-compromissos, relacionados com a segurança alimentar/sistemas alimentares que são definidos a nível local e o que abrangem (isto é, planeamento do uso do solo, refeições escolares, subsídios agrícolas, incentivos à mudança para a produção biológica, subsídios alimentares ou de rendimento, regulamentos relativos à comercialização de alimentos ultra-processados, programas/políticas orientadas, incluindo sistemas de monitorização, etc.? Como são implementados? Como são prioritizadas essas diferentes políticas, etc.?

### III →

#### **Avaliar e melhorar os espaços de participação a nível local**

Se existir ou estiver em desenvolvimento um órgão de tomada de decisão participativa ou multi-actores...

1. Foram identificados os actores relevantes, incluindo os grupos marginalizados?
2. Como é organizado?
  - É governamental? Numa base da sociedade civil? Híbrido?
  - Se é governamental: em que departamento está localizado?
  - Há pessoal pago? De onde provém o financiamento do pessoal?
3. Como são tomadas as decisões? (por exemplo, por um grupo representativo, por todos os participantes, por maioria, por consenso, por grupos que representam diferentes circunscrições, etc.)
4. Quem participa na tomada de decisão local?
  - Que organizações, associações, etc.?
  - Como estão representados os actores relevantes, incluindo os grupos marginalizados?
  - Quem não participa que deveria, e porquê? Como podem ser melhor incluídos?
  - Os produtores alimentares estão a participar?
  - Comunidades ou representantes de pessoas em situação de pobreza e/ou de insegurança alimentar?

5. Os actores privados engajam-se e como?

- Que papel têm eles?
- Que tipos de actores do sector privado?
- A sua participação está regulamentada? (Por exemplo, existem salvaguardas contra conflitos de interesses)?

**AGOSTO 2022**