

SISTEMAS ALIMENTARES TERRITORIAIS: PROTEGER O AMBIENTE RURAL E LOCALIZAR A RESPONSABILIZAÇÃO PELOS DIREITOS HUMANOS

*Thomas Forster e Emily Mattheisen*¹

Durante décadas, os desafios da urbanização têm ocupado um lugar de destaque em várias agendas políticas. A aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) reforçou o paradigma que coloca as cidades no centro do desenvolvimento, com a adoção de um objetivo específico (Objetivo 11) de “tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”.²

As expressões “interligações entre os espaços urbano e rural”, “sistemas alimentares das regiões urbanas” e “sistemas alimentares territoriais” são frequentemente usadas de forma intercambiável nos fóruns políticos internacionais, na academia e em outras discussões sobre a correlação entre os espaços rurais e urbanos nos sistemas alimentares. No entanto, as discussões sobre o que pode ser considerado “exclusivamente rural” e sobre os direitos das comunidades rurais tendem a ser omitidas. A antiga dicotomia urbano-rural reforça um modelo de desenvolvimento desigual, no qual a indústria e o “crescimento urbano” exercem pressão sobre as áreas rurais e sobre as mulheres e homens produtores de alimentos de pequena escala para que alimentem populações cada vez mais urbanizadas. No entanto, o modelo de desenvolvimento propriamente dito não é posto em causa.

FAVORECIMENTO DAS CIDADES NA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO

A “urbanização” da agenda de desenvolvimento global fica clara nos preparativos da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que será realizada em Quito em outubro de 2016, e no resultado bidecenal proposto: a Nova Agenda Urbana.³ A Habitat III será a primeira cimeira global desde a adoção dos ODS. No momento em que este artigo é escrito, espera-se que a Nova Agenda Urbana reconheça a alimentação e a nutrição como questões fundamentais para o desenvolvimento urbano, mas não a soberania alimentar, nem o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas; tampouco se espera que haja coerência ou sinergia de ideias com o Comitê para a Segurança Alimentar Mundial (CSA) das Nações Unidas. A sociedade civil tem criticado a Habitat III e a Nova Agenda Urbana por não darem seguimento aos compromissos assumidos na Habitat II (1996), nomeadamente as obrigações relativas aos direitos humanos, e por negligenciarem os compromissos anteriores ligados ao equilíbrio entre o desenvolvimento rural e urbano.⁴

O processo da Habitat III é emblemático das mudanças políticas globais ocorridas em todo o sistema da ONU e ao nível nacional, em que os direitos humanos têm, em grande medida, sido removidos das discussões e documentos políticos. Os Estados-Membros e as instituições da ONU continuam a promover uma linguagem e compromissos enfraquecidos, e transferem cada vez mais responsabilidade para o setor empresarial através de uma linguagem que utiliza termos como “inclusão”, “acesso”, “empoderamento” e “responsabilidade social”, em substituição das obrigações dos

¹ [Thomas Forster](#) é Investigador Sênior da EcoAgriculture Partners, uma ONG político-científica que promove abordagens participativas a partir dos movimentos populares, para a gestão integrada dos recursos alimentares, hídricos, florestais e de ecossistemas. Em 2015, liderou uma equipa técnica para desenvolver o Pacto pela Política Alimentar Urbana (*Urban Food Policy Pact*).

[Emily Mattheisen](#) trabalha com monitorização e responsabilização na FIAN Internacional e também na Rede Global para o Direito à Alimentação e à Nutrição (*Global Network for the Right to Food and Nutrition, GNRTFN*). Em 2015, fez igualmente parte da equipa técnica para o desenvolvimento do Pacto pela Política Alimentar Urbana. A FIAN é uma organização internacional de direitos humanos que tem defendido a realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas durante os últimos 50 anos. A FIAN conta com secções nacionais e membros individuais em mais de 50 países em todo o mundo. Para mais informações, veja: www.fian.org.

Agradecimentos especiais a Joseph Schechla (Coligação Internacional Habitat – Rede de Direitos à Habitação e à Terra, *Habitat International Coalition-Housing and Land Rights Network, HIC-HLRN*) e Anne C. Bellows (Universidade de Siracusa, *University of Syracuse*) pelo seu apoio na revisão deste artigo. Este artigo foi escrito originalmente em inglês.

² Para mais informações sobre os ODS, veja: sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300.

³ A Versão Zero da Nova Agenda Urbana (2016) da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) está disponível em: www.habitat3.org/zerodraft.

⁴ Coligação Internacional Habitat (*Habitat International Coalition*). “Fractured Continuity: Habitat II to Habitat III.” 14 de setembro de 2015. Disponível em: www.hic-gs.org/news.php?pid=6392.

Estados relativamente aos direitos humanos. Embora os ODS tenham compromissos fracos em matéria de direitos humanos, é evidente que não podem ser realizados sem que os direitos humanos sejam respeitados, protegidos e realizados, e sem a integração plena da sociedade civil nos processos de tomada de decisões.⁵

A Habitat III é representativa de uma outra tendência global. Em muitos processos internacionais não é promovida a necessidade de um desenvolvimento local equilibrado no que diz respeito à economia, ao planeamento e ao desenvolvimento social. De modo geral, muitos dos processos centrados nas questões “urbanas” que lidam com o espaço, a terra, os ecossistemas, a resiliência etc. têm conceptualizado e exaltado o desenvolvimento urbano e a urbanização sem uma reflexão significativa sobre as zonas rurais, exceto na medida em que servem as prioridades urbanas. Esta agenda limitada privilegia uma visão da urbanização na qual as regiões rurais estão vazias, sem pequenas propriedades nem comunidades rurais, à medida que são incorporadas numa abordagem mecanizada, “transformadora”, extrativa e voltada para o lucro, que considera os recursos rurais – como alimentos, água, energia, biodiversidade e recursos minerais – como mercadorias sem rosto. Estas discussões foram completamente desvinculadas de outros importantes processos normativos, como as negociações para uma Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e de Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais, no Conselho de Direitos Humanos da ONU, bem como outros processos relevantes no CSA.⁶ Como os resultados das agendas internacionais continuam a omitir as obrigações relativas aos direitos humanos e questões que são essenciais para a soberania alimentar, tornou-se fundamental trabalhar a outros níveis. As produtoras e produtores de alimentos de pequena escala produzem a maior parte dos alimentos do planeta, como tal, são necessárias estratégias para discutir o papel e a inclusão das comunidades e das zonas rurais nos processos de desenvolvimento, assegurando que a sua voz seja ouvida.

SOLUÇÕES LOCAIS PRECISAM DE GOVERNANÇA LOCAL

As mudanças mais urgentes e importantes são necessárias aos níveis local e territorial. Os governos subnacionais devem desempenhar um papel importante, apesar da relutância de alguns governos nacionais. Os sistemas alimentares em territórios de qualquer tamanho incluem mercados formais e informais, camadas de comerciantes intermediários, distribuidores e transformadores, bem como muitos homens e mulheres produtores de pequena escala, transformadores locais e trabalhadores agrícolas e do sistema alimentar.⁷ Estes sistemas alimentares rurais e urbanos são mal compreendidos pelos governos locais ou regionais, que muitas vezes não possuem mandato, jurisdição ou capacidade técnica para geri-los. No entanto, ainda há esperança: para lidar com os choques económicos e ambientais do sistema alimentar e com a falta de acesso sistémica a alimentos frescos e saudáveis, muitos governos locais têm sido obrigados a repensar a forma como os seus sistemas alimentares são geridos – e, o mais importante, por quem. Em todo o mundo, cada vez mais governos locais⁸ – municipais, metropolitanos e regionais – dão atenção às questões ligadas à alimentação e à nutrição, em virtude das crescentes pressões em matéria de saúde e nutrição públicas (doenças transmissíveis e não-transmissíveis) e em resposta às exigências dos movimentos pela alimentação.

- 5 Para uma crítica aos ODS, veja o artigo “Avançar em direção à monitorização do direito à alimentação e à nutrição centrada nas pessoas” nesta edição do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*.
- 6 Para mais informações sobre a Declaração, veja o Enfoque 1.2 “Os direitos das e dos camponeses às sementes estão na vanguarda dos direitos humanos” nesta edição do *Observatório do direito à alimentação e à nutrição*. Para mais informações sobre o projeto de Declaração, veja: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2_sp.pdf. Veja também uma série de documentos sobre os direitos camponeses publicados pela FIAN Internacional: www.fian.org/es/biblioteca/publicacione/serie_de_informes_sobre_los_derechos_de_las_personas_campeinas.
- 7 Para mais informações sobre os mercados territoriais, veja o Enfoque 4.1 “Mercados populares ou sistemas de abastecimento empresariais? Negociações no Comité de Segurança Alimentar Mundial” abaixo.
- 8 Para um exemplo, veja o Enfoque 4.2 “De baixo para cima: a construção do Conselho para a Política Alimentar de Detroit” abaixo. Veja também: Lee-Smith, Diana e Davinder Lamba. “Nutrição e Agricultura Urbana nas Cidades da África Subsariana”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): 59-61. Disponível em: www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_PT_web.pdf#page=59.

Neste contexto, um número cada vez maior de movimentos sociais e organizações da sociedade civil (OSC), tradicionalmente centrados nas áreas rurais, começa a examinar a soberania alimentar “urbana” e o direito à alimentação e à nutrição ao nível das cidades, regiões e territórios. O papel das instâncias locais de formulação de políticas públicas é fundamental nestas novas discussões. Algumas das suas principais áreas de atuação são a adjudicação de contratos públicos, o acesso aos mercados nacionais e aos recursos naturais, a agroecologia, a segurança na posse da terra, a preservação das terras agrícolas, a proteção e a assistência social e, de modo geral, a gestão dos bens comuns. As mudanças no sistema alimentar e a formulação de políticas coerentes englobam desafios que são ao mesmo tempo sociais, ambientais, económicos e intersetoriais. Atualmente, sabemos que as soluções mais eficazes exigem muitas vezes uma abordagem inclusiva, envolvendo a colaboração entre diversas agências. No entanto, os ministérios nacionais trabalham frequentemente de forma compartimentalizada, com base em mandatos que colocam a agricultura no âmbito rural (por exemplo, nos ministérios da agricultura) e a segurança alimentar no âmbito urbano (ministérios do desenvolvimento social, saúde e educação). As agências internacionais também estão divididas em mandatos rurais e urbanos. Porém, essa falsa dicotomia talvez esteja a mudar, uma vez que os governos municipais e os agentes da sociedade civil começam a priorizar as políticas para a alimentação e a operacionalizar os vínculos urbano-rurais. Alguns países estão igualmente a responder com políticas que apoiam uma maior autonomia e autodeterminação territorial.

O PACTO PELA POLÍTICA ALIMENTAR URBANA

Embora os vínculos com as comunidades e o potencial de governança participativa estejam a evoluir ao nível local, os governos locais e territoriais são muitas vezes excluídos da formulação de políticas internacionais, o que prejudica a importância da sua autoridade. Alguns exemplos são a falta de envolvimento inclusivo das autoridades locais durante as avaliações do progresso dos ODS no Fórum Político de Alto Nível (FPAN)⁹ e a governança dos sistemas alimentares no âmbito do CSA. Uma nova estratégia adotada por muitas OSC consiste em trabalhar diretamente com associações globais de governos locais e territoriais, tais como Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)¹⁰ e Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI, na sigla em inglês),¹¹ bem como associações nacionais de governos locais, para iniciar um diálogo sobre políticas alternativas e, em alguns casos, estabelecer compromissos políticos.

Assinado em outubro de 2015, o Pacto pela Política Alimentar Urbana (Pacto de Milão) é uma iniciativa liderada por governos municipais que visa criar um quadro de governança mais forte para os sistemas alimentares locais. O Pacto de Milão é um processo que reafirma o papel e as responsabilidades dos governos locais na tomada de iniciativas e no cumprimento dos seus mandatos de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos.¹² O pacto promove a tomada de decisões participativa diretamente com a sociedade civil e as produtoras e produtores de alimentos de pequena escala, abrangendo áreas temáticas como governança, equidade social e económica, dietas e nutrição sustentáveis, produção, abastecimento e distribuição de alimentos e, por último, desperdício de alimentos e redução de resíduos. Estes compromissos representam um passo crucial para a compreensão do papel dos governos locais na defesa e na operacionalização das obrigações relativas aos direitos humanos em todos os territórios.

9 Para mais informações sobre o Fórum Político de Alto Nível (High Level Political Forum, HLPF), veja: sustainabledevelopment.un.org/hlpf.

10 Para mais informações sobre Cidades e Governos Locais Unidos (United Cities and Local Government, UCLG), veja: www.uclg.org.

11 Para mais informações sobre Governos Locais pela Sustentabilidade (Local Governments for Sustainability, ICLEI), veja: www.iclei.org.

12 Para consultar o texto completo do Pacto pela Política Alimentar Urbana (*Urban Food Policy Pact*, 2015), veja: www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-EN.pdf. Para consultar o e-book de boas práticas e práticas nos sistemas alimentares urbanos, veja: www.foodpolicymilano.org/en/ebook-good-practice-en.

Embora o pacto esteja longe de ser perfeito, muitas das 120¹³ cidades que assinaram o documento estão a avançar na criação de espaços participativos de governança e de diálogo com as comunidades na formulação das políticas alimentares, enquanto outras estão a envolver-se em áreas de intervenção específicas (por exemplo, desperdício de alimentos e redução de resíduos, espaços públicos para a produção de alimentos, adjudicação de contratos públicos etc.). Nas discussões sobre como monitorizar o impacto do Pacto de Milão, as OSC estão a avaliar a melhor forma de operacionalizar estes compromissos.

A renovação das discussões sobre a urbanização e os sistemas alimentares tem gerado muito entusiasmo, e muitas cidades estão ansiosas para avançar com o Pacto de Milão. Por um lado, o pacto é visto como uma oportunidade para aproveitar o ímpeto político e promover mudanças que apoiem a realização dos direitos humanos e da soberania alimentar. Por outro, essas mudanças precisam de ser sustentadas para além dos mandatos dos atuais governantes. Além disso, os governos devem coordenar as iniciativas com a sociedade civil, a fim de atender às necessidades das comunidades rurais e urbanas. O Pacto de Milão não é a solução final: trata-se de uma ferramenta para fortalecer a vontade política, apoiando os processos locais e a tomada de decisões inclusiva – bem como a abertura de novos espaços para a defesa destas causas.

Na promoção de mudanças significativas nas políticas alimentares em qualquer nível, a participação da sociedade civil é fundamental. O nível de operacionalização dos direitos humanos ao nível local está diretamente relacionado com a responsabilização do Estado, a eficácia do governo e a governança local. Isto foi destacado num relatório publicado em agosto de 2015 pelo o Comité Consultivo do Conselho de Direitos Humanos da ONU, intitulado *O papel dos governos locais na promoção e proteção dos direitos humanos*.¹⁴

O CAMINHO FUTURO: EQUILIBRAR A GOVERNANÇA ALIMENTAR E FORTALECER A RESPONSABILIZAÇÃO EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS

Qualquer nova política que promova o desenvolvimento territorial integrado deve ser acompanhada de orientações para a sua implementação, do planeamento inclusivo em todos os governos e setores urbanos e rurais e da capacitação institucional na operacionalização dos direitos humanos e da responsabilização ao nível internacional. São necessários mecanismos políticos claros para melhor apoiar as produtoras e produtores de alimentos de pequena escala e a economia local.

No seguimento do Objetivo 11 dos ODS, é muito provável que o discurso em torno da Nova Agenda Urbana seja enquadrado nos termos do desenvolvimento territorial inclusivo, equilibrado e integrado, em resposta aos apelos por políticas urbanas nacionais, estratégias espaciais, proteção ambiental, ações para mitigar as alterações climáticas, governança e financiamento. No entanto, ainda não se sabe se os sistemas alimentares e as produtoras e produtores de alimentos de pequena escala receberão o destaque necessário para um “desenvolvimento territorial” significativo. Até agora, as discussões políticas no âmbito da Habitat III e de outros fóruns têm sido dominadas principalmente por abordagens governamentais e técnicas, com grande envolvimento e contribuição do setor privado. As perspetivas da sociedade civil não têm sido tão bem abordadas ou integradas. Além disso, a narrativa atual continua demasiadamente restrita a conceções limitadas do espaço urbano e não

13 Para mais informações, veja: www.foodpolicymilano.org/en/the-cities-of-the-milan-urban-food-policy-pact.

14 Para mais informações, veja: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_49_ENG.docx.

aborda suficientemente os importantes vínculos e interações dentro dos territórios, incluindo as regiões rurais e periurbanas. Consequentemente, os discursos políticos perpetuam, por vezes, falsas soluções para os problemas ligados à segurança alimentar, ao planeamento territorial, aos vínculos urbano-rurais, ao ambiente, à sustentabilidade, às alterações climáticas e à governança dos recursos naturais. Embora não haja dúvidas em relação à relevância e à importância das abordagens urbanas e territoriais para os sistemas alimentares, o discurso precisa de ser formulado pelas iniciativas dos movimentos sociais e das produtoras e produtores de alimentos de pequena escala, criando assim um espaço para melhor definir e mobilizar os sistemas alimentares, as economias e o verdadeiro desenvolvimento territorial.

Independentemente do que aconteça no processo da Habitat III, do CSA e, até mesmo, do acompanhamento e implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, é fundamental que a sociedade civil e as organizações de base continuem a promover as suas expectativas em relação aos processos e resultados junto a todos os níveis de governo. Para alcançar as mudanças políticas necessárias, é fundamental continuar a trabalhar em todos os setores para promover uma defesa mais forte dos sistemas alimentares, centrada na realização plena e progressiva das obrigações relativas aos direitos humanos e à soberania alimentar, e assegurar a responsabilização por violações dos direitos humanos, assim como dar seguimento efetivo (implementar, monitorizar e avaliar) aos compromissos políticos assumidos em todas as esferas de governo, incluindo as esferas locais.

ENFOQUE 4.1 Mercados populares ou sistemas de abastecimento empresariais? Negociações no Comité de Segurança Alimentar Mundial *Mamadou Goita, Nora McKeon e Nadjirou Sall*¹⁵

“Ligar os produtores de pequena escala aos mercados” é o título infeliz de um importante debate político travado no Comité de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas.¹⁶ Esse título reflete a convicção dominante de que os produtores e produtoras de pequena escala são pessoas retrógradas, aprisionadas na armadilha da autossustentabilidade, que precisam ser “modernizadas” e integradas nas cadeias de valor das grandes empresas.

Nada poderia estar mais longe da verdade. Cerca de 70% dos alimentos consumidos no mundo são produzidos por mulheres e homens que trabalham e produzem em pequena escala. A maior parte da produção destina-se aos mercados locais, nacionais e regionais. Apenas 10 a 12% dos produtos agrícolas são negociados no mercado internacional (9% da produção de leite, 9,8% da produção de carne, 8,9% do arroz e 12,5% dos cereais).¹⁷ A ideia de “ligar os produtores de pequena escala aos mercados” é enganosa: ao nível global, mais de 80% das produtoras e produtores de pequena escala operam nos mercados internos, que são os mais importantes para a segurança alimentar e nutricional.¹⁸ Como defendido pelo Mecanismo da Sociedade Civil (MSC),¹⁹ o espaço autónomo que tem o mandato de facilitar e coordenar a interação da sociedade civil e dos movimentos sociais com o CSA, “queremos que estes mercados sejam reconhecidos, apoiados e defendidos por políticas públicas adequadas.”²⁰

Existe uma grande variedade de esquemas comerciais internos que não obedecem à lógica das cadeias de valor empresariais dominantes – como os mercados de permuta indígenas na América Latina, os mercados semanais na África e na Ásia e os mercados de agricultores na Europa e na América do Norte. Porém, até agora tem

- 15 Mamadou Goita é Diretor Executivo do Instituto de Investigação e Promoção de Alternativas no Desenvolvimento (*Institute for Research and the Promotion of Alternatives in Development, IRPAD*) no Mali. Nora McKeon é ativista e porta-voz do Terra Nuova, autora e professora do Mestrado em Desenvolvimento Humano e Segurança Alimentar na Universidade Roma 3. Nadjirou Sall é Secretário Geral da Rede de Organizações Camponesas e de Produtores Agrícolas da África Ocidental (ROPPA) e Presidente do Conselho Nacional para o Diálogo e a Cooperação de Povos Rurais (CNCR) no Senegal. Agradecimentos especiais a Biraj Patnaik (Gabinete dos Comissários do Supremo Tribunal da Índia – *Office of the Commissioners to the Supreme Court of India*) e Stefano Prato (Sociedade para o Desenvolvimento Internacional – *Society for International Development, SID*) pelo seu apoio na revisão deste artigo. Este artigo foi escrito originalmente em inglês.
- 16 O debate começou com um Fórum de Alto Nível a 25 de junho de 2015 sobre o tema geral e foi concluído a 9 de junho de 2016, depois de dois dias de negociações sobre as recomendações políticas. O documento final será adotado durante a Sessão Plenária do Comité de Segurança Alimentar (CSA) da ONU, de 17 a 21 de outubro de 2016. Para mais informações sobre estas negociações e todos os documentos citados neste artigo, veja: www.csm4cfs.org/es/working-groups/connecting-smallholders-to-markets.
- 17 FAO. 2015-2016 – *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas – Comercio y seguridad alimentaria: lograr un mayor equilibrio entre las prioridades nacionales y el bien colectivo*. Roma: FAO, 2015. Disponível em: www.fao.org/3/a-i5090s.pdf; FAO. *Perspectivas alimentarias – Resúmenes de mercado*. Roma: FAO, 2014. Disponível em: www.fao.org/3/a-i4137s.pdf.
- 18 Reardon, Thomas e Julio Berdequé. “Agri-food markets and value chains” em IFAD, *Rural Development Report*. Forthcoming; Del Pozo-Vergnes, Ethel. *From survival to competition: informality in agrifood markets in countries under transition. The case of Peru*. Londres: IIED, 2013. Disponível em: pubs.iied.org/pdfs/16533IIED.pdf.
- 19 Para mais informações sobre o Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) para as relações com o Comité de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, veja: www.csm4cfs.org/es.
- 20 Mecanismo da Sociedade Civil, “Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados – Qué propone el MSC.” 2015. p. 1. Disponível em: www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/05/ES_Four-Pager.pdf.

sido feito pouco para compilar e capitalizar essas experiências. As discussões no CSA oferecem uma boa oportunidade para começar a fazê-lo. A grave escassez de dados sobre esses mercados e seu funcionamento torna-os “invisíveis” para os decisores políticos, que preferem apoiar os sistemas de abastecimento “modernos”. O MSC começou a dar resposta a essa escassez de dados com uma bibliografia comentada de 18 páginas que apresenta estudos de caso e artigos. O MSC também esclareceu justamente o que distingue esses mercados das cadeias de valor das grandes empresas e dos sistemas de abastecimento internacionais:

- Visam, em primeiro lugar, satisfazer as necessidades dos sistemas alimentares locais, nacionais e regionais;
- Além de fornecer alimentos, também desempenham diversas funções culturais e sociais e servem como uma arena na qual são travadas relações de poder políticas e culturais;
- São controlados pelos produtores, consumidores e autoridades locais do território em causa e estruturam-se segundo uma lógica de interdependência e solidariedade entre os participantes;
- Contribuem para a economia local ao redistribuírem, no território em causa, a riqueza gerada pela produção, transformação e comercialização dos produtos;
- São inclusivos, pois oferecem espaço a todos os participantes para que troquem os seus produtos;
- A diversidade de produtos alimentares nesses mercados – em contraste com a ênfase em produtos únicos nas cadeias internacionais de produtos de base (*commodities*) – reflete a diversidade dos sistemas alimentares do território.²¹

O MSC tinha proposto chamá-los de “mercados territoriais”, porque estão todos situados em regiões específicas com as quais se identificam, desde a aldeia até ao nível nacional ou mesmo regional. A ideia era evitar a armadilha de limitar a compreensão destes mercados como algo puramente “local” e “informal”, reduzindo assim a sua importância como a modalidade dominante de fornecimento de alimentos em todo o mundo. No entanto, o termo provocou inquietação entre diplomatas acostumados a associá-lo à soberania e às fronteiras, de modo que o MSC abandonou-o, favorecendo o consenso em relação ao conteúdo. O texto final negociado incorpora praticamente todos os pontos considerados importantes pelas organizações de produtoras e produtores de pequena escala:

Mercados e sistemas alimentares locais, nacionais e regionais: ao nível global, mais de 80% das produtoras e produtores de pequena escala operam em mercados de alimentos locais e nacionais. Estes mercados extremamente diversificados, pelos quais circula a maior parte dos alimentos consumidos no mundo, variam de mercados locais a transfronteiriços e regionais, podem localizar-se em ambientes rurais, sub-urbanos ou urbanos (podendo ainda abranger mais do que um destes contextos) e relacionam-se diretamente com os sistemas alimentares locais, nacionais e/ou regionais. Isto significa que os alimentos são produzidos, transformados e comercializados dentro destes sistemas. Estes processos de acréscimo de valor ajudam a criar postos de trabalho e contribuem para o desenvolvimento social e económico local, uma vez que os benefícios do valor acrescentado circulam dentro dos sistemas locais, nacionais e regionais. Podem ocorrer em esquemas estruturados ou baseados em modelos mais informais e ad hoc, que proporcionam maior flexibilidade aos

21 Mecanismo da Sociedade Civil. “Mensajes adicionales del MSC en torno al Borrador Cero sobre Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados”, 29 de abril de 2016. p. 4. Disponível em: www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/ES_CSM-additional-comments-on-the-Zero-Draft.pdf.

*agricultores e agricultoras de pequena escala e menos barreiras à entrada no mercado. Estes mercados executam diversas funções além da troca de mercadorias, servindo como um espaço para a interação social e o intercâmbio de conhecimentos. Apesar da sua importância, são muitas vezes negligenciados pelos sistemas de recolha de dados, o que tem um impacto negativo sobre a base de conhecimentos utilizados para a formulação de políticas públicas.*²²

A sociedade civil também registou importantes “vitórias” na negociação das recomendações políticas. Por exemplo, os governos foram convidados a: resolver o problema da escassez de dados sobre esses mercados a fim de melhorar as ferramentas disponíveis para a formulação de melhores políticas públicas; desenvolver regulamentos sanitários e de higiene para a segurança dos alimentos que sejam apropriados para a dimensão e o contexto da produção em pequena escala e da comercialização no mercado interno; promover mecanismos de contratação pública que apoiem os sistemas alimentares locais, tendo em conta os seus benefícios sociais, ambientais e nutricionais, e não apenas o custo económico dos alimentos; e estabelecer preços que remunerem adequadamente o trabalho e os investimentos das agricultoras e agricultores de pequena escala. A menção aos “alimentos fortificados” foi excluída do texto proposto.²³ No entanto, o MSC não conseguiu eliminar a referência aos mercados, às cadeias de valor e ao agronegócio internacionais com base no argumento de que esses fenómenos são irrelevantes numa negociação direcionada às produtoras e produtores de pequena escala e ao direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. Continua a prevalecer uma visão esquizofrénica sobre o que é melhor para os produtores e produtoras de pequena escala e para a segurança alimentar e nutricional, e a sociedade civil continuará a combater essa visão com argumentos mais fortes graças às negociações no CSA.

ENFOQUE 4.2 De baixo para cima: a construção do Conselho para a Política Alimentar de Detroit *Malik Yakini*²⁴

Detroit é uma cidade com uma história marcada pela luta pelos direitos humanos e pela igualdade racial, com o maior percentual (83%) de habitantes negros em todos os Estados Unidos, e um símbolo das desigualdades perpetuadas pelo sistema capitalista. Atualmente, é também uma cidade que enfrenta a bancarrota – o resultado de políticas económicas e sociais insustentáveis e desiguais aos níveis federal e estadual. Os fundos públicos são muito escassos, pois não há uma forte base tributária em Detroit: quase 40% das famílias vivem com rendimentos abaixo do nível de pobreza. O desemprego na cidade é superior a 10% – duas vezes maior que a média no estado de Michigan e o mais elevado entre as 50 maiores cidades dos Estados Unidos.²⁵

A história e a situação atual da cidade influenciaram profundamente a Rede de Segurança Alimentar da Comunidade Negra de Detroit (DBCFSN, na sigla em inglês). Esta organização foi fundada em 2006 para garantir que a população afro-americana de Detroit desempenhasse um papel de liderança no crescente movimento pela justiça alimentar. A rede dedica-se a promover o poder e a autossuficiência da comunidade e está centrada na agricultura urbana, no desenvolvimento da juventude, na economia cooperativa, na educação comunitária e na criação de um ambiente político mais favorável.

22 Comité de Segurança Alimentar. “Recomendaciones del CSA sobre la vinculación de los pequeños productores con los mercados. Borrador final.” 2016. Parágrafo 4. Disponível em: www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/ES_CFS_Connecting_Small-holders_to_Markets_Final_Draft.pdf.

23 Para uma crítica à priorização dos alimentos fortificados e às intervenções ligadas aos micronutrientes em muitos países, veja: Rundall, Patti. “O negócio da má-nutrição: o encobrimento perfeito para as grandes empresas de produtos alimentares”. *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): pp. 24–28. Disponível em: www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_PT_web.pdf#page=24.

24 **Malik Yakini** é membro fundador e Diretor Executivo da Rede de Segurança Alimentar da Comunidade Negra de Detroit (Detroit Black Community Food Security Network, DBCFSN). Também atuou como Presidente do Comité de Convocação do Conselho para a Política Alimentar de Detroit (Detroit Food Policy Council Convening Committee) e como o primeiro Presidente do Conselho para a Política Alimentar de Detroit (Detroit Food Policy Council, DFPC). A DBCFSN foi formada em fevereiro de 2006 para lidar com o problema da insegurança alimentar na comunidade negra de Detroit, e desde então tem organizado os membros dessa comunidade para que assumam um papel mais ativo no movimento local pela segurança alimentar. Para mais informações, veja: www.detroitblackfoodsecurity.org. Agradecimentos especiais a Saulo Araujo (WhyHunger), Anne C. Bellows (Universidade de Siracusa) e Emily Mattheisen (FIAN Internacional) pelo seu apoio na revisão deste artigo. Este artigo foi escrito originalmente em inglês.

25 Eisenbrey, Ross. “Detroit’s Bankruptcy Reflects a History of Racism.” *Economic Policy Institute Working Economics Blog*, 25 de fevereiro de 2014. Disponível em: www.epi.org/blog/detroits-bankruptcy-reflects-history-racism.

A DBCFSN afirma que, independentemente da situação económica de uma pessoa, o acesso a alimentos de qualidade é um direito humano. Essa posição baseia-se na compreensão de que o racismo, na interseção com as questões de classe nos Estados Unidos, resulta na insegurança e na injustiça alimentar em muitas comunidades afro-americanas.²⁶ A rede também afirma que as comunidades afro-americanas têm o direito à autodeterminação. Temos o direito e a responsabilidade de nos governar a nós mesmos e de determinar o nosso próprio destino. Nas áreas onde somos a maioria, devemos exercer influência e, quando possível, controlar a política e o aparato governamental.

Depois de criticar a cidade de Detroit por não contar com uma política alimentar abrangente, em 2006 a DBCFSN foi encarregada, pela câmara municipal, de criar um grupo de trabalho para desenvolver uma política de segurança alimentar para a cidade. Durante os 18 meses seguintes, uma comissão de membros da DBCFSN trabalhou para desenvolver essa política, solicitando contribuições do público – em particular, do movimento pela justiça alimentar de Detroit. Essas contribuições²⁷ foram incorporadas num documento final que foi apresentado à câmara municipal e aprovado por unanimidade em março de 2008. A política aborda temas como o acesso a alimentos de qualidade em Detroit, a fome e a desnutrição, os efeitos de uma dieta inadequada, a educação da população, a injustiça económica no sistema alimentar, a agricultura urbana, o papel das escolas e outras instituições públicas e as respostas de emergência.

O mais importante talvez tenha sido o facto de o documento instar à criação do Conselho para a Política Alimentar de Detroit (DFPC),²⁸ que seria responsável por ajudar a implementar as recomendações feitas no documento e aconselhar o gabinete do presidente da câmara e a câmara municipal sobre questões relacionadas à alimentação. Após 18 meses de investigação, consultas e nomeação de membros, o DFPC realizou sua primeira reunião em dezembro de 2009.

Durante todo o processo de desenvolvimento da Política de Segurança Alimentar de Detroit e do DFPC, tornámo-nos plenamente conscientes de que estávamos a criar um modelo de democracia ao nível da comunidade. O DFPC tem recebido grande atenção porque, ao contrário de muitos outros conselhos para políticas alimentares nos EUA, foi fundado a partir da base, e não por académicos ou funcionários do governo. O conselho tem sido elogiado por designar seis dos seus 21 lugares especificamente para residentes da comunidade que participam em associações de base.

Desde 2009, o DFPC tem crescido, evoluído e continuado a trabalhar para uma cidade com mais segurança e justiça alimentar,²⁹ reunindo pessoas com diferentes origens e pontos de vista, numa experiência única de democracia participativa ao nível da comunidade. Enquanto a cidade volta a se desenvolver, o DFPC continua a sensibilizar os moradores de Detroit sobre o papel da equidade alimentar. Nestes aspetos, o DFPC tem sido muito bem sucedido.

O DFPC também enfrentou muitas dificuldades e não tem atuado, como inicialmente previsto, como um órgão consultivo para o gabinete do presidente da câmara ou para a câmara municipal de forma significativa. O atual presidente da câmara e a maior parte dos membros da câmara municipal têm pouco conhecimento sobre a Política de Segurança Alimentar da cidade ou sobre o papel do DFPC. Os últimos anos têm sido dos mais difíceis na história de Detroit, incluindo 18 meses durante os quais a cidade foi governada por um gestor de emergência nomeado pelo governo estadual, que retirou os poderes do presidente da câmara e da câmara municipal e

- 26 Powers, Jessica. “O direito à alimentação nos EUA: A necessidade de abandonar a caridade e promover uma abordagem de direitos humanos.” *Observatório do direito à alimentação e à nutrição* (2015): 72–74. Disponível em: www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_PT_web.pdf#page=72.
- 27 DBCFSN. *Detroit Black Community Food Security Network's Recommendations for the Establishment, Structure and Functioning of the Detroit Food Policy Council*. Detroit: DBCFSN, 2008. Disponível em: www.detroitfoodpolicycouncil.net/sites/default/files/pdfs/DBCFSN_DETROIT_FOOD_POLICY_COUNCIL_RECOMMENDATIONS.pdf.
- 28 Para mais informações, veja: www.detroitfoodpolicycouncil.net.
- 29 Dentre as muitas conquistas da DBCFSN, podemos citar: a obtenção de financiamento, o estabelecimento de gabinetes e a contratação de pessoal, a publicação de dois relatórios sobre o sistema alimentar de Detroit (*Detroit Food System Reports*), a publicação de colunas semanais no jornal Michigan Citizen, o patrocínio de cimeiras anuais sobre a alimentação em Detroit, a condução de uma audiência pública sobre os processos de venda de terras públicas na cidade e o copatrocínio de audiências comunitárias sobre o Decreto sobre a Agricultura Urbana de Detroit (*Detroit Urban Agricultural Ordinance*).

declarou a falência da cidade. Os governantes eleitos e funcionários nomeados de Detroit têm enfrentado dificuldades quase insuperáveis.

Agora que os poderes do presidente da câmara e da câmara municipal foram restaurados e que a cidade começa a emergir de sua falência, talvez volte a haver condições para que o DFPC exerça mais influência sobre as lideranças políticas de Detroit e tenha um impacto real na concretização dos direitos e da soberania da população.