

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o «Contributo da sociedade civil para o desenvolvimento de uma política alimentar global na UE»

(parecer de iniciativa)

(2018/C 129/04)

Relator: **Peter SCHMIDT**

Decisão da Plenária	23.2.2017
Base jurídica	Artigo 29.º, n.º 2, do Regimento Parecer de iniciativa
Competência	Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	21.11.2017
Adoção em plenária	6.12.2017
Reunião plenária n.º	530
Resultado da votação	131/3/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE reitera o seu apelo para que se desenvolva uma política alimentar abrangente na UE, com o objetivo de assegurar regimes alimentares saudáveis assentes em sistemas alimentares sustentáveis, associar a agricultura à nutrição e aos serviços ecossistémicos e garantir cadeias de abastecimento capazes de proteger a saúde pública em todos os segmentos da sociedade europeia. Uma política alimentar abrangente deverá emprestar maior coerência aos diferentes domínios de ação ligados à alimentação, recuperar o valor dos alimentos e promover uma transição a longo prazo do produtivismo e consumismo alimentares para a cidadania alimentar.

1.2. O atual quadro político da UE não é adequado a uma transição para sistemas alimentares mais sustentáveis que garanta a concretização efetiva dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, bem como do direito à alimentação e dos demais direitos humanos. Embora possam ter sido capazes de resolver problemas específicos, os quadros políticos atuais não proporcionam a coerência coletiva necessária para dar resposta ao conjunto de desafios que se prevê que os sistemas alimentares mundiais e da UE venham a enfrentar no futuro. O CESE salienta que os atuais instrumentos políticos da UE têm de ser realinhados e harmonizados para garantirem sistemas alimentares sustentáveis do ponto de vista ambiental, económico e sociocultural. Reitera igualmente que uma política alimentar abrangente deverá complementar — e não substituir — a PAC reformulada ⁽¹⁾.

1.3. O CESE salienta a necessidade de manter uma cultura que valorize a importância nutricional e cultural dos alimentos, bem como o seu impacto social e ambiental. A este respeito, a vasta variedade de alimentos e especialidades regionais e locais disponíveis na UE é uma verdadeira mais-valia e, como tal, deve ser mais valorizada. Uma política alimentar abrangente deve fomentar uma maior valorização dos alimentos pelos consumidores, promover a prevenção e a redução do desperdício alimentar e ajudar a reintegrar outros valores no preço dos alimentos, reajustando-os em consonância. Deve, mais concretamente, garantir preços justos aos produtores, para que a agricultura continue a ser uma atividade viável.

1.4. O CESE realça que todas as partes interessadas ao longo da cadeia de abastecimento alimentar têm um papel a desempenhar no desenvolvimento de um quadro abrangente, tendo em vista uma distribuição equitativa ao longo da cadeia. Nenhum setor individual é capaz de o fazer isoladamente. Uma política alimentar abrangente deve aproveitar o poder da indústria e do setor retalhista para acelerar a transição dos consumidores para a sustentabilidade. A transição para sistemas alimentares sustentáveis também exige consumidores empenhados que se tornem cidadãos ativos no domínio

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Eventual reformulação da política agrícola comum» (JO C 288 de 31.8.2017, p. 10).

alimentar. Tal significa igualmente que uma política alimentar abrangente deve assegurar que o setor agroalimentar europeu está em condições de vender a níveis qualitativos que mantenham a sua posição como a opção preferencial para a grande maioria dos consumidores.

1.5. O CESE reconhece o número crescente de iniciativas em curso a nível regional e local para apoiar sistemas alimentares alternativos. Estas iniciativas estabelecem ligações mais estreitas entre os produtores e os consumidores, criam oportunidades para as empresas locais e novos postos de trabalho e restabelecem os laços entre as comunidades e os seus alimentos. O CESE destaca igualmente o papel dos municípios no desenvolvimento de políticas alimentares mais integradas. Uma política alimentar abrangente deve aproveitar, estimular e desenvolver uma governação comum a todos os níveis — local, regional, nacional e europeu —, o que criaria um quadro favorável ao êxito destas iniciativas, independentemente da sua escala.

1.6. O CESE advoga um novo sistema inteligente de rotulagem dos alimentos sustentáveis. As políticas têm-se centrado na nutrição e noutras alegações de saúde, mas o CESE observa que há uma preocupação crescente com a falta de informações ao consumidor sobre o impacto ambiental e social dos alimentos. A indústria alimentar tem consciência de que pode combater o impacto ambiental até certo ponto, mas que, em última instância, é necessário implicar e informar os consumidores.

1.7. Para apoiar a criação de um quadro abrangente que reúna as políticas da UE ligadas à alimentação, o CESE propõe, a curto ou médio prazo, a criação de um grupo de ação intersetorial e interinstitucional que envolva diferentes direções-gerais da Comissão e outras instituições da UE. Este grupo de ação seria responsável por elaborar um plano de ação para a sustentabilidade alimentar, com o fito de ajudar a UE a concretizar os ODS relacionados com a alimentação. O plano de ação deve ser elaborado através de um processo participativo que associe as partes interessadas de toda a cadeia de abastecimento alimentar, a sociedade civil e a ciência. O CESE propõe que se organize e preveja um espaço que permita à sociedade civil envolver-se e participar ativamente neste processo.

1.8. Mais concretamente, o CESE recomenda a criação de um painel de avaliação da alimentação sustentável ao nível da UE que permita fazer face aos desafios dos sistemas alimentares através de uma abordagem plurianual, promovendo, assim, o alinhamento das políticas em diferentes níveis de governação. O painel de avaliação forneceria indicadores que contribuiriam para incentivar e acompanhar os progressos no sentido do cumprimento dos objetivos definidos.

1.9. A mais longo prazo, e em função das conclusões do grupo de trabalho, o CESE incentiva a Comissão a estudar a viabilidade da criação de uma direção-geral especificamente consagrada às questões alimentares, que concentraria, de forma clara, as competências da UE no domínio da alimentação, e à qual incumbiria, quando necessário, produzir regulamentação e legislação e velar pela sua aplicação. Poder-se-ia reproduzir esta estrutura em todos os Estados-Membros da UE, criando ministérios especificamente consagrados às questões alimentares.

2. Introdução

2.1. No seu parecer exploratório sobre «Sistemas alimentares mais sustentáveis», elaborado a pedido da Presidência neerlandesa da UE em 2016, o CESE advogou uma política alimentar abrangente para promover uma transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e assegurar uma melhor coerência entre os objetivos das políticas ligadas à alimentação (nomeadamente a produção agrícola sustentável, regimes alimentares saudáveis, a proteção do ambiente, relações comerciais mais justas, etc.). O presente parecer baseia-se nas recomendações do Comité para que se continue a desenvolver a lógica e a visão subjacentes a um quadro abrangente.

2.2. Entretanto, também ganhou ímpeto a necessidade de adotar uma abordagem mais holística da política alimentar. As Nações Unidas declararam esta década como a Década de Ação em prol da Nutrição, reconhecendo a necessidade de repensar os sistemas alimentares no sentido de garantir uma alimentação mais saudável e uma melhor nutrição. O Grupo de Peritos de Alto Nível do Comité da Segurança Alimentar Mundial reiterou também este imperativo no seu relatório de setembro de 2017 ⁽²⁾. A nível da UE, o Comité das Regiões adotou recentemente um parecer em que advoga uma política alimentar da UE abrangente e sustentável que estabeleça uma ligação entre os diferentes domínios de ação ligados à alimentação. O Grupo Internacional de Peritos em matéria de Sistemas Alimentares Sustentáveis (IPES-Food) lançou um processo participativo trienal com vista a definir uma visão para uma política alimentar comum até 2018, com a participação de grupos científicos, partes interessadas, organizações da sociedade civil e responsáveis políticos. Uma grande variedade de iniciativas intersetoriais a nível nacional, regional e local estão já a mudar os sistemas alimentares europeus, com a participação ativa da sociedade civil.

⁽²⁾ Grupo de Peritos de Alto Nível, 2017. «Nutrition and food systems» [Nutrição e sistemas alimentares].

2.3. O CESE considera que a concretização dos ODS na Europa é essencial para impulsionar uma abordagem abrangente que englobe diferentes domínios de ação (agricultura, saúde, ambiente, comércio, desenvolvimento, inovação, etc.) e diferentes níveis de governação (UE, nacional, local), bem como para alcançar padrões mais sustentáveis de produção e consumo de alimentos. O debate em curso sobre a política agrícola comum (PAC) após 2020 representa também uma importante oportunidade para garantir a coerência entre uma política agrícola reformulada e outros objetivos políticos relacionados com a alimentação ⁽³⁾.

2.4. Alguns Estados-Membros (por exemplo, a Finlândia, a França, a Alemanha, os Países Baixos e a Suécia) estão cada vez mais ativos nas questões relativas à saúde, ao ambiente e à sustentabilidade das políticas ligadas à alimentação. O CESE adverte para o risco de uma situação em que a divergência de abordagens entre os diferentes Estados-Membros se torne prejudicial para os consumidores e para as empresas. Em seu entender, esta é mais uma razão que justifica a adoção de um quadro abrangente a nível da UE.

3. Diagnóstico — o que não funciona no quadro político atual

3.1. Têm surgido cada vez mais dados científicos relativos ao impacto da alimentação na saúde, no ambiente e na sociedade em geral. O «mundo alimentar» para o qual a PAC foi criada tornou-se mais complexo. Na Europa, não há escassez de alimentos, uma conquista que se deve à PAC e ao aumento dos rendimentos, bem como ao aperfeiçoamento dos métodos de produção no setor agrícola. Os postos de trabalho e o valor acrescentado proporcionados pelo setor alimentar foram transferidos da terra e do mar para as fábricas, para o setor retalhista e para os serviços alimentares. A agenda em matéria de saúde deixou de estar circunscrita à subnutrição. Continuam a existir regimes alimentares desadequados resultantes das desigualdades sociais e da «nova» pobreza alimentar, mas são suplantados pela grande incidência de doenças não transmissíveis, que incluem doenças cardíacas, AVC, diabetes e obesidade. As doenças cardiovasculares causam 1,8 milhões de mortes por ano na UE, ou seja, 37 % de todas as mortes ⁽⁴⁾. Em 2015, quase 49 milhões de pessoas na UE tinham uma doença cardiovascular.

3.2. As tendências sociais europeias também introduziram grandes mudanças nos alimentos, nos gostos e na gastronomia. Os padrões de consumo e os estilos de vida mudaram desde a criação da PAC. A transição culinária teve impacto sobretudo nas mulheres, que, historicamente, eram quem assumia e continuam amiúde a ser quem assume a maior parte da responsabilidade pela alimentação em casa. As mudanças na tecnologia alimentar produziram efeitos sociais positivos e negativos. A possibilidade de escolha pode ter melhorado, mas por vezes enfraquecendo o património cultural diversificado e rico da Europa. De um modo geral, os grandes orçamentos de *marketing* das empresas do setor alimentar têm sido utilizados para incentivar o consumo de alimentos «ultratransformados». Os valores da indústria revelam que os belgas, por exemplo, obtêm dois terços das calorias que ingerem de alimentos pré-transformados e embalados — ainda mais do que os britânicos ⁽⁵⁾. As agências de saúde pública estão preocupadas com o consumo excessivo de alimentos transformados com elevado teor de sal, açúcar e gordura. Estes alimentos podem ser baratos, o que incentiva o seu consumo pelas pessoas com baixos rendimentos, cuja saúde já tende a ser inferior à média. O regime alimentar contribui, assim, para as desigualdades sociais na Europa ⁽⁶⁾. Durante a Grande Recessão, e desde então, registou-se um aumento dos donativos alimentares solidários na Europa. A prestação deste tipo de ajuda alimentar de emergência não deve substituir o combate às desigualdades sociais na Europa, que são responsáveis por problemas de saúde relacionados com a alimentação.

3.3. O impacto dos alimentos no ambiente tem sido documentado e reconhecido. As alterações climáticas são uma ameaça reconhecida e a UE apoiou veementemente a Convenção-Quadro sobre Alterações Climáticas acordada em Paris em 2015, além de ter garantido uma melhor regulamentação ambiental e prevenção de danos, por exemplo através da Diretiva-Quadro Água. Não obstante, os gostos alimentares dos europeus estão a impulsionar padrões de consumo que comportam níveis elevados de utilização, invisível ou «incorporada», de água, o que representa uma ameaça para os Estados-Membros ⁽⁷⁾ e exige uma abordagem mais integrada da terra, da agricultura e da água ⁽⁸⁾. A fragilidade dos solos da Europa é também motivo de preocupação. Os modelos desenvolvidos pelo Centro Comum de Investigação (JRC) da UE sugerem que a erosão do solo pela água já afetou 130 milhões de hectares da superfície da UE-27; quase 20 % da superfície regista uma perda de solo superior a 10 toneladas por hectare por ano ⁽⁹⁾. A perda de biodiversidade é evidente tanto em terra como no mar,

⁽³⁾ Ver nota de rodapé 1.

⁽⁴⁾ <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>

⁽⁵⁾ Euromonitor International, base de dados Passport — Nutrition [Nutrição] 2017.

⁽⁶⁾ Oxfam (2015), «A Europe for the many, not the few» [Uma Europa para todos, não só para alguns].

⁽⁷⁾ Por exemplo, Hoekstra e Mekonnen (2016).

⁽⁸⁾ OCDE (2014).

⁽⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>

onde se constata que a diversidade das unidades populacionais está sob pressão ⁽¹⁰⁾. Apesar disso, os Estados-Membros continuam a aconselhar os consumidores a comer peixe por razões nutricionais sem estarem cientes das consequências desse comportamento para o ambiente.

3.4. Em termos económicos, os últimos 60 anos foram considerados um êxito. A comida é onnipresente. A percentagem média das despesas das famílias com alimentos baixou de 30 % para 15 %. Os preços no consumidor diminuíram com o surgimento das grandes cadeias de distribuição alimentar. No entanto, os economistas perguntam agora se os preços dos alimentos refletem o verdadeiro custo de produção ou se não se estarão a ignorar em parte determinados custos. O CESE regista com interesse o trabalho em curso da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre a contabilização total dos custos da agricultura ⁽¹¹⁾. Os desequilíbrios de poder na cadeia de abastecimento alimentar também aumentaram, levando a práticas comerciais desleais e consequências conexas ⁽¹²⁾, enquanto a parte do preço no consumidor destinada aos agricultores diminuiu.

3.5. A tendência para a sobreprodução provocou uma redução dos preços, mas também institucionalizou o desperdício alimentar. Enquanto os consumidores nos países de baixo rendimento desperdiçam, segundo as estimativas, 8 % dos alimentos, os consumidores na UE desperdiçam cerca de um terço daquilo que compram. O projeto Fusions, financiado pela UE, estima que anualmente se desperdiçam 88 milhões de toneladas de alimentos na UE, o que representa um custo de 143 mil milhões de euros ⁽¹³⁾. Esta dimensão cultural do desperdício alimentar não é totalmente contemplada pela abordagem da economia circular nem pelo Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização de Recursos, que constituem instrumentos valiosos numa perspetiva material dos alimentos, mas não têm em conta o seu valor cultural ou de consumo. Um dos desafios que se colocam à Europa é saber como criar um novo conceito de cidadania alimentar em torno de uma alimentação sustentável.

3.6. Os dados e os estudos das universidades e da indústria alimentar melhoraram a nossa compreensão do impacto dos sistemas alimentares europeus na sociedade, no ambiente e na saúde. Em conjunto, sugerem a necessidade de uma abordagem mais integrada. Embora possam ter sido capazes de resolver problemas específicos, os quadros políticos atuais não proporcionam a coerência coletiva necessária para dar resposta ao conjunto de desafios que se prevê que os sistemas alimentares mundiais e da UE venham a enfrentar no futuro. As políticas ligadas à alimentação são, regra geral, desenvolvidas de forma isolada e muitas vezes incoerente. Verifica-se, além disso, falta de ligação entre as políticas dos vários níveis de governação. Um exemplo que ilustra a necessidade de uma abordagem mais integrada é a resistência antimicrobiana, que se propagou devido à utilização de antibióticos na criação de animais e representa agora uma ameaça para a saúde humana. A importância de uma política alimentar integrada a este respeito foi também salientada pelo Comissário Vytenis Andriukaitis num discurso recente. Um outro exemplo é o conflito entre a utilização das terras para a produção de alimentos e a utilização das terras para a produção de energia, para a habitação e para outras necessidades prementes. O desperdício alimentar também resulta, em parte, do aumento da eficiência da produção, com um fluxo constante e maciço de alimentos através do sistema. Apelar para que os consumidores tenham um comportamento racional não basta para resolver o problema.

3.7. Se «renascesse» hoje, a UE criaria uma política alimentar abrangente, com o objetivo de criar regimes alimentares sustentáveis resultantes de sistemas alimentares sustentáveis, vinculando a produção agrícola à nutrição e aos serviços ecossistémicos e garantindo cadeias de abastecimento capazes de proteger a saúde pública em todos os segmentos da sociedade europeia ⁽¹⁴⁾. O desafio político consiste em saber como produzir a mudança necessária. Historicamente, a política da UE desenvolveu-se através de um processo de modificação democrática, com a ocorrência de alterações mais súbitas na sequência de crises, como aconteceu com a segurança alimentar em 2000 e com o escândalo da carne de cavalo em 2013-2015.

4. O papel da sociedade civil no desenvolvimento de políticas alimentares mais sustentáveis

4.1. O CESE observa que vastos segmentos da sociedade europeia reconhecem os novos desafios estruturais da governação do setor alimentar na UE. A UE poderia passar de uma política de adaptação e reação a uma abordagem proativa. O CR criou precedentes importantes no seu recente parecer. O surgimento de um novo interesse na melhoria da

⁽¹⁰⁾ <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>

⁽¹¹⁾ www.fao.org/nr/sustainability

⁽¹²⁾ Parecer do CESE sobre «Práticas comerciais desleais nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar» (JO C 34 de 2.2.2017, p. 130).

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

⁽¹⁴⁾ Mason e Lang (2017), «Sustainable Diets» [Regimes alimentares sustentáveis], Abingdon: Routledge.

política alimentar nas cidades e municípios da UE deve agora passar a pesar nas preocupações relativas às zonas rurais. Muitos municípios europeus participam em ações através de conselhos de política alimentar, de redes urbanas para a sustentabilidade e/ou ação climática e do programa Cidades Saudáveis da OMS. A assinatura do Pacto de Milão sobre a Política Alimentar Urbana de 2015 reflete este interesse.

4.2. Recentemente, ocorreram vários tipos de reorganização da cadeia de abastecimento alimentar com o objetivo de reaproximar produtores e consumidores e de recuperar o caráter local da produção agrícola e alimentar. É o caso da agricultura apoiada pela comunidade, das cadeias de abastecimento curtas, das redes alimentares alternativas, dos sistemas agrícolas locais e das vendas diretas. As cooperativas de consumo também podem desempenhar um papel fundamental ao garantirem uma ligação forte com a comunidade, bem como uma ênfase nos aspetos sociais, educativos e ambientais. As instituições públicas têm programas que também fazem parte deste processo, nomeadamente através da contratação pública para as escolas e os hospitais que fomentam o fornecimento de alimentos biológicos locais, como acontece na Dinamarca e em Malmö, na Suécia. Estes programas estão em consonância com a abordagem da economia circular da UE.

4.3. Ao estabelecerem ligações mais estreitas entre os produtores e os consumidores, os sistemas alimentares de natureza mais local e as iniciativas da base para o topo podem desempenhar um papel essencial de incentivo a um consumo alimentar mais saudável e mais sustentável. O envolvimento da sociedade civil e da comunidade local reforça estas ligações, como se pode constatar nas numerosas iniciativas de alimentação sustentável levadas a cabo em pequenas e grandes cidades de toda a Europa. No entanto, as políticas a nível da UE não dispõem, neste momento, de instrumentos adequados para retirar ensinamentos destas experiências e muito menos para apoiar as mais promissoras. Uma política alimentar abrangente poderia, por conseguinte, ajudar a estimular e a desenvolver uma governação comum para estas iniciativas. As explorações agrícolas adaptam-se às exigências do mercado, mas são condicionadas pela natureza da produção agrícola, nomeadamente o facto de a mudança nos sistemas de produção ser um processo demorado.

4.4. A economia alimentar enfrenta enormes desafios técnicos, financeiros e sociais⁽¹⁵⁾ que têm sido reconhecidos por importantes programas de investimento para a inovação e o progresso tecnológico. Existem na Europa cerca de 289 000 empresas de produção alimentar, mas quase metade do mercado da UE está nas mãos de três mil destas empresas⁽¹⁶⁾. Alguns estudos sugerem que os sistemas alimentares resilientes têm de manter uma combinação de explorações agrícolas grandes e pequenas. Há na Europa grandes clivagens no setor alimentar entre as maiores empresas e as PME. Estas poderiam estar mais bem integradas na Europa social. A economia digital oferece oportunidades de estabelecimento de ligações mais estreitas entre os consumidores e os produtores. As empresas acolhem com agrado uma liderança progressista em matéria de sustentabilidade e querem quadros bem definidos.

4.5. Os cidadãos europeus têm um interesse evidente em garantir que os alimentos que consomem foram produzidos de forma sustentável. Os sistemas de rotulagem não são capazes de garantir clareza simplesmente devido à complexidade da questão. Num relatório recente elaborado por Karl Falkenberg, propõe-se que a «marca» europeia para os alimentos se concentre na sustentabilidade ou no lema «viver bem e partilhar equitativamente, dentro dos limites do planeta»⁽¹⁷⁾. Esta premissa sugere uma tônica social, mas também ambiental e económica. Algumas questões culturais estão fora da esfera de competências das instituições europeias, como a tensão entre o trabalho remunerado (nas cadeias de abastecimento) e não remunerado (nos agregados) no setor alimentar, mas há elementos do sistema alimentar europeu que são essenciais para o conceito (ou «marca») de alimento. A Europa é conhecida pela diversidade da sua gastronomia e produção. Esta diversidade deve ser não só protegida, como também ativamente reforçada. O sistema de logótipos de qualidade da UE (IGP, DOP, ETG) é útil, mas abrange apenas especialidades alimentares e não as tendências da alimentação em massa. A sugestão de Karl Falkenberg de que devemos aspirar à equidade implica seguramente um «novo pacto» em matéria de salários e de tratamento justo do trabalho dos migrantes nas empresas do setor alimentar da UE. Trata-se de questões delicadas mas importantes, no âmbito das quais uma política alimentar abrangente pode contribuir na prática para a harmonia social na Europa.

4.6. Uma questão que preocupa especialmente os pais e as entidades responsáveis pela saúde é a desigualdade no investimento financeiro em mensagens sobre alimentação dirigidas às crianças. A OMS considera esta questão prioritária, já que uma elevada percentagem destas mensagens diz respeito a alimentos com elevado teor de sal, açúcar e gordura⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Freibauer, Mathijs et al. (2011), 3.º relatório do Comité Permanente de Investigação Agrícola dirigido à Comissão Europeia.

⁽¹⁶⁾ <http://www.fooddrink-europe.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>

⁽¹⁷⁾ Falkenberg K. (2016), «Sustainability Now! A European Vision for Sustainability» [Sustentabilidade já! Uma visão europeia da sustentabilidade], Centro Europeu de Estratégia Política, n.º 18, 20 de julho.

⁽¹⁸⁾ Região Europeia da OMS (2013) http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf

Com a transição dos meios de comunicação social tradicionais para os digitais, os argumentos a favor de uma abordagem abrangente ganham força. Estima-se que, em 2016, se tenham gasto 37 mil milhões de dólares na publicidade digital de alimentos só na Europa Ocidental⁽¹⁹⁾. O CESE assinala o recente apelo dos consumidores às empresas dos setores alimentar e retalhista para que deixem de utilizar as suas mascotes em campanhas de *marketing* e publicidade relativas a alimentos ricos em gordura, sal e açúcar. Na ausência de medidas adequadas por parte da indústria, os governos devem ponderar a introdução de medidas regulamentares⁽²⁰⁾.

4.7. O objetivo da política alimentar da UE a 50 anos deve ser promover a transição do consumismo alimentar (caracterizado pelo desperdício) para a cidadania alimentar (caracterizada pelo cuidado e pela responsabilidade). A transição para regimes alimentares sustentáveis resultantes de sistemas alimentares sustentáveis exige consumidores empenhados que se tornem cidadãos ativos no domínio alimentar. O CESE reitera a sua proposta de lançamento de uma campanha de informação e sensibilização em toda a UE sobre «o valor dos alimentos». Uma tal iniciativa é necessária para assegurar, a longo prazo, uma mudança de comportamento dos consumidores⁽²¹⁾.

5. Visão — objetivos e estrutura de uma política alimentar abrangente na UE

5.1. A política alimentar é uma política global que organiza e sustenta o quadro dos sistemas alimentares, desde a produção primária (agricultores) ao consumo, passando pela fase de produção (transformação). Torna claro e aberto o que é frequentemente opaco e fechado. Tendo em conta a presença dos alimentos em tantos domínios da vida, como a educação, a saúde, o ambiente, o comércio, as relações sociais e a cultura, o valor de uma política alimentar abrangente reside no facto de a sociedade poder clarificar o que pretende e o que pode alcançar com o seu sistema alimentar. Estabelece uma ligação entre elementos que, de outro modo, podem facilmente estar desvinculados e fragmentados. Os alimentos que ingerimos, a forma como os ingerimos, o modo como os produzimos e a que custo terão consequências no futuro.

5.2. A política alimentar tem uma forte influência no desenvolvimento das zonas rurais e urbanas. Cria postos de trabalho em todos os setores conexos, como a agricultura e as suas infraestruturas técnicas, a transformação de alimentos, o transporte, o comércio, a embalagem, o retalho e os serviços alimentares, etc., tendo, por conseguinte, impacto nos meios de subsistência de milhões de cidadãos da UE. O setor da transformação de alimentos da UE emprega 4,25 milhões de pessoas, tem um volume de negócios superior a 1,098 biliões de euros, gasta 2,5 mil milhões de euros em investigação e desenvolvimento e tem um excedente de 25,2 mil milhões de euros no seu comércio de alimentos transformados⁽²²⁾. Apesar da importância económica dos alimentos para a economia da UE, não existe atualmente uma verdadeira política alimentar da UE. Em vez disso, os sistemas alimentares são moldados por um conjunto de quadros políticos distintos, conforme já referido.

5.3. Uma política alimentar adequada ao século XXI tem de respeitar vários critérios: a qualidade dos alimentos (por exemplo, sabor, prazer, aspeto e autenticidade), a saúde (nomeadamente segurança, nutrição, disponibilidade e conhecimento), o ambiente (por exemplo, CO₂, água, utilização da terra, solo, biodiversidade, qualidade do ar e resiliência sistémica), os valores sociais e culturais (tais como identidade, igualdade de acesso, confiança, escolha e competências), a solidez da economia (designadamente, concorrência efetiva e retorno justo, emprego digno, custos plenamente internalizados e preços razoáveis e competitivos) e a boa governação (por exemplo, responsabilização democrática, transparência, processos éticos e recurso a dados científicos sólidos). Todas as atuais políticas da UE ligadas à alimentação podem ser analisadas à luz destes aspetos.

5.4. Uma política alimentar abrangente deve reforçar a resiliência dos ecossistemas e garantir que todas as partes interessadas e todos os participantes na cadeia de abastecimento alimentar têm um rendimento digno, tanto no interior como no exterior da UE. Os preços dos alimentos não refletem na íntegra os custos da produção e os custos da saúde, ambientais e sociais são, na sua maioria, externalizados. A procura de alimentos mais baratos e mais «acessíveis» economicamente não pode ir em detrimento de outras características e efeitos da produção e do consumo de alimentos. Uma política alimentar abrangente pode ajudar a reintegrar outros valores no preço dos alimentos, reajustando-os em consonância.

5.5. Uma política alimentar abrangente deve unir políticas novas e existentes, com o objetivo último de alcançar sistemas alimentares sustentáveis e regimes alimentares saudáveis. Tal não significa reinventar a roda mediante a criação de uma política inteiramente nova ou da apropriação de novos poderes por parte da UE, uma vez que o objetivo não consiste

⁽¹⁹⁾ <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>

⁽²⁰⁾ «Cartoon characters and food: just for fun?» [Personagens de animação e alimentos: pura diversão?], documento de posição, BEUC, 2017.

⁽²¹⁾ Ver nota de rodapé 12.

⁽²²⁾ http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf

em impor uma norma única. Significa antes adotar reformas a nível da UE para incentivar vias de ação novas e mais sustentáveis a todos os níveis (local/municipal, regional, nacional e empresarial), bem como alargar as iniciativas que já estejam em curso, por forma a garantir uma maior coerência. Significa integrar as medidas adotadas a nível da UE com as ações que podem ser empreendidas de forma mais eficaz a outros níveis de governação. Existem argumentos válidos a favor de regimes fiscais que melhorem o acesso a uma alimentação saudável através do ordenamento urbano e da contratação pública, apoiando, desse modo, os mercados locais e o emprego.

5.6. Uma política alimentar abrangente também deveria ser a base para erradicar práticas comerciais desleais em termos de produtos de qualidade inferior ou diferente, em particular a produção e venda de alimentos de qualidade inferior em certos Estados-Membros, embora o rótulo seja idêntico ⁽²³⁾.

5.7. Para alcançar estes objetivos, é necessário coordenar as medidas políticas do lado da oferta e do lado da procura, o que significa coordenar também a disponibilidade e a acessibilidade económica dos alimentos produzidos de forma sustentável com um melhor acesso e uma maior capacitação dos consumidores para escolherem regimes alimentares saudáveis e saborosos. Importa assegurar uma combinação de *mudanças legislativas* para eliminar os obstáculos regulamentares e criar incentivos fiscais e *mudanças de comportamento* motivadas por uma melhor informação, educação e sensibilização dos consumidores e dos responsáveis pela transformação dos alimentos. O principal objetivo consiste em sensibilizar para o valor dos alimentos e recolher apoio sobre esta questão a todos os níveis, bem como apostar numa mudança gradual, mas significativa. Por exemplo, a redução do sal funciona melhor se for feita de forma lenta mas sistemática, mas não são concedidos incentivos às empresas para que reformulem os seus produtos.

5.8. Do lado da oferta, para que uma política alimentar europeia abrangente seja verdadeiramente pertinente para os consumidores europeus, é essencial que os alimentos produzidos de forma sustentável na UE sejam competitivos. Tal pressupõe que o setor agroalimentar europeu seja capaz de proporcionar alimentos aos consumidores a preços que incluem custos suplementares para critérios como a sustentabilidade, o bem-estar animal, a segurança alimentar e a nutrição, mas também um retorno justo para os agricultores e, ao mesmo tempo, manter a sua posição como a opção preferida para a grande maioria dos consumidores.

5.9. A concretização dos ODS proporciona um quadro fundamental de ação comum, com o objetivo de alimentar todo o planeta de forma sustentável até 2030. As questões relacionadas com a alimentação e a agricultura são transversais aos 17 ODS. Em especial, a OMS afirma que 12 dos ODS exigem medidas no domínio da nutrição. Pela sua natureza, a concretização dos ODS requer soluções colaborativas e holísticas que envolvam diferentes departamentos, ministérios e setores e toda a cadeia de abastecimento alimentar. Tal oferece excelentes oportunidades para a UE assumir um papel de liderança a nível continental.

5.10. Uma política alimentar abrangente deve reunir diferentes abordagens com vista a concretizar os ODS e integrar a atual governação multissetorial e a vários níveis de modo a assegurar um processo de elaboração de políticas ainda mais integrado. A UE está a preparar as suas posições sobre os diferentes pilares do sistema alimentar, nomeadamente:

- agricultura (uma reformulação da PAC ⁽²⁴⁾, desenvolvimento acelerado de modelos de produção sustentável, renovação geracional, rendimentos viáveis para os agricultores, bens públicos por fundos públicos, bem-estar dos animais);
- desenvolvimento rural/desenvolvimento territorial equilibrado (Cork 2.0 ⁽²⁵⁾);
- transformação sustentável (reformulação dos produtos);
- economia circular ⁽²⁶⁾ (desperdício alimentar, eficiência energética);
- consumo alimentar sustentável (escolhas alimentares que protegem a saúde e o ambiente, papel de liderança desempenhado pelo setor retalhista);
- impacto social (distribuição justa de salários e rendimentos, proteção social);

⁽²³⁾ Resultados do estudo da Universidade de Química e Tecnologia de Praga, 2015, <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>

⁽²⁴⁾ Ver nota de rodapé 1.

⁽²⁵⁾ Parecer do CESE sobre o tema «Da Declaração de Cork 2.0 a ações concretas» (JO C 345 de 13.10.2017, p. 37).

⁽²⁶⁾ Parecer do CESE sobre a «Economia circular» (JO C 264 de 20.7.2016, p. 98).

- impacto cultural (identidade regional/local);
- saúde, nutrição (alimentação mais saudável/segurança alimentar);
- proteção do ambiente (solos ⁽²⁷⁾, biodiversidade, qualidade da água/do ar);
- educação (ensino formal, valor dos alimentos, aprender a cozinhar, aprender o que é uma boa alimentação);
- comércio, incluindo internacional (práticas comerciais mais justas na cadeia de abastecimento alimentar ⁽²⁸⁾, soberania alimentar);
- desenvolvimento (coerência das políticas para o desenvolvimento).

5.11. Esta nova abordagem abrangente deve ser dinâmica e associar as partes interessadas de toda a cadeia de abastecimento alimentar e o conjunto da sociedade civil, garantindo uma «democracia alimentar» responsável e transparente.

5.12. Em suma, uma política alimentar abrangente deve ser: 1) *sustentável* do ponto de vista ambiental, sociocultural e económico; 2) *integrada* nos diferentes setores e níveis de governação; 3) *inclusiva* para todos os setores da sociedade; e 4) capaz de consolidar condições de trabalho justas a todos os níveis.

6. Roteiro — que medidas são necessárias para alcançar uma política alimentar abrangente?

6.1. Do mesmo modo que os fundadores do mercado comum, na década de 1950, consideravam os alimentos o elemento central de uma Europa melhor e mais pacífica, hoje, seis décadas mais tarde, o CESE salienta a necessidade de começar a criar um sistema alimentar mais sustentável para a Europa. As pressões são agora bem conhecidas e já foram documentadas. Esta questão deve ser e será abordada a nível local e dos Estados-Membros. No entanto, é também necessário agir a nível transeuropeu.

6.2. O CESE propõe a criação de um grupo de trabalho intersetorial e interinstitucional, que envolva diferentes direções-gerais da Comissão e outras instituições da UE, com o objetivo de elaborar um plano de ação para a sustentabilidade alimentar, a fim de ajudar a UE a concretizar os ODS relacionados com a alimentação. O plano de ação deve ser elaborado através de um processo participativo que associe as partes interessadas de toda a cadeia de abastecimento alimentar, a sociedade civil e a ciência.

6.3. O CESE vislumbra aqui uma oportunidade para organizar e desenvolver um espaço que permita à sociedade civil envolver-se e participar ativamente neste processo, aproveitando a dinâmica criada pelas audições de peritos do CESE sobre este tema.

6.4. O JRC, a Direção-Geral da Investigação e da Inovação e os organismos de investigação dos Estados-Membros são convidados a desenvolver um «painel de avaliação da alimentação sustentável a nível da UE» para incentivar e acompanhar os progressos alcançados com vista à consecução dos objetivos definidos. Será necessária uma combinação de indicadores novos e antigos para integrar e traduzir os ODS relacionados com a alimentação e outros objetivos internacionais (nomeadamente em matéria de emissões de gases com efeito de estufa) nos contextos europeus.

6.5. A Comissão, o Parlamento e o Conselho são convidados a estudar a viabilidade de criar uma direção-geral especificamente consagrada às questões alimentares, o que melhoraria a coordenação das tarefas e responsabilidades referentes a todas as políticas ligadas à alimentação, desde metodologias comuns de análise do ciclo de vida aos grandes volumes de dados sobre alimentação e à nutrição sustentável. Esta nova direção-geral proporcionaria o enquadramento necessário para dar prioridade às questões alimentares e ficaria incumbida de produzir, quando necessário, regulamentação e legislação e de velar pela sua aplicação.

6.6. Importa criar um novo conselho europeu de política alimentar. Alguns Estados-Membros já possuem organismos deste tipo (por exemplo, nos Países Baixos e o Nordic Food Policy Lab). O novo conselho prestaria aconselhamento sobre as transições que a ciência considere necessárias para cumprir os ODS e o Acordo de Paris sobre o clima.

⁽²⁷⁾ Parecer sobre a «Utilização dos solos para a produção sustentável de alimentos e serviços ecossistémicos» (adotado em 18 de outubro de 2017, ainda não publicado no Jornal Oficial).

⁽²⁸⁾ Ver nota de rodapé 12.

6.7. A transição para sistemas alimentares europeus sustentáveis exige uma melhor integração do aconselhamento em matéria de saúde, nutrição, ambiente e economia. O CESE apoia o desenvolvimento de orientações alimentares sustentáveis da UE, tirando partido de iniciativas da Alemanha, dos Países Baixos, da Suécia e de França, para proporcionar aos consumidores e à indústria orientações mais claras sobre o modo de equilibrar uma nutrição correta com um menor impacto ambiental e de prevenir falsas alegações ambientais e de saúde, tendo sempre em conta as preferências culturais. Tal deveria refletir-se num novo sistema inteligente de rotulagem dos alimentos sustentáveis.

Bruxelas, 6 de dezembro de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
