C/2024/6878

28.11.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Uma transição justa para assegurar um futuro sustentável para os sistemas agroalimentares da UE

(parecer de iniciativa)

(C/2024/6878)

Relatora: **Kerli ATS**

Correlator: **Florian MARIN**

Conselheiro	Tomaso FERRANDO (da relatora)

Decisão da Plenária	18.1.2024
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
Competência	Secção da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente
Adoção em secção	3.9.2024
Adoção em plenária	19.9.2024
Reunião plenária n.º	590
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ abstenções)	136/0/9

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que a transição justa dos sistemas agroalimentares deve abordar de forma coerente os aspetos sociais, ambientais e económicos, adotando uma abordagem holística, coordenada e integrada. A transição justa deve assentar nos princípios da justiça distributiva, do reconhecimento, da participação, da ambição ambiental e climática e dos direitos humanos e não deve deixar ninguém para trás.

1.2. O CESE entende que são necessárias políticas públicas integradas para assegurar que todas as partes interessadas, incluindo os pequenos agricultores, os pescadores e os trabalhadores do setor alimentar, estão no centro da transição justa. Os princípios da justiça social e ecológica têm de nortear o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis, assegurando uma distribuição equitativa dos custos, dos recursos e dos benefícios e apoiando o direito à alimentação e à nutrição.

1.3. O CESE propõe que a justiça participativa seja integrada em todos os aspetos da transição justa dos sistemas agroalimentares. Essa integração deve assegurar processos de consulta e informação imparciais, que tenham em conta a realidade dos intervenientes vulneráveis das cadeias de produtos agroalimentares. Deve igualmente colocar a tónica na disponibilidade de informações, na transparência, na educação e na requalificação e melhoria de competências e procurar reforçar as capacidades de todas as partes interessadas a todos os níveis dos sistemas alimentares.

1.4. O CESE considera que a transição justa deve abranger a proteção, o respeito e o exercício de todos os direitos dos trabalhadores, nomeadamente através do reforço e do apoio aos mecanismos de condicionalidade social, como o previsto na política agrícola comum (PAC), mas também assegurando que os agricultores geram um rendimento digno que lhes permita proporcionar um rendimento igualmente digno aos seus trabalhadores.

1.5. Para dar resposta à necessidade urgente de uma transformação estrutural dos sistemas alimentares da UE, o CESE deixa as seguintes recomendações:

— adotar uma abordagem sistémica da legislação e governação dos sistemas alimentares da UE que vá além da produção agrícola e respeite os princípios de justiça enunciados a seguir;

— envidar esforços no sentido de consagrar o direito a rendimentos e salários dignos na UE, assim como nas cadeias alimentares de países terceiros que exportam para a UE, e promover, em consonância com as autoridades nacionais e infranacionais, meios de conceder apoio financeiro e de estabilizar os preços, por forma a garantir a acessibilidade e o direito à alimentação dos cidadãos-consumidores;

— aplicar políticas que facilitem o acesso à terra por parte das novas gerações de agricultores e dos pequenos produtores, revertendo a política de concentração de terras através da promoção de uma distribuição equitativa das terras e alinhando as políticas fundiárias pelas diretrizes voluntárias para os regimes fundiários da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) ([1]);

— combater as desigualdades no âmbito da PAC enquanto meio essencial para assegurar uma transição justa e garantir que todos os Estados-Membros recebem um apoio justo, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas no setor agrícola da UE;

— adotar regulamentação destinada a limitar a especulação e a financeirização dos sistemas alimentares, promover a transparência dos mercados de produtos de base alimentares e criar instrumentos financeiros que apoiem práticas sustentáveis em toda a cadeia dos sistemas alimentares;

— investir na investigação e no desenvolvimento de práticas e tecnologias sustentáveis, sem deixar de assinalar as implicações em termos de distribuição e reconhecimento de formas de produção, distribuição e consumo de longa data; promover a inovação na prática e proporcionar formação e meios aos agricultores, aos empresários do setor alimentar, assim como aos trabalhadores desse mesmo setor para ajudar na adoção de práticas sustentáveis;

— adotar normas vinculativas mais ambiciosas para a contratação pública justa e sustentável no setor alimentar e utilizar as aquisições públicas e os programas alimentares da UE como instrumento de apoio à transição justa rumo a sistemas alimentares sustentáveis do ponto de vista social, económico e ambiental;

— reconhecer a importância das tarefas reprodutivas e de prestação de cuidados em todo o sistema alimentar, assim como a centralidade das mulheres e dos jovens nos sistemas agroalimentares atuais e futuros;

— apoiar práticas que fomentem a biodiversidade e a conservação dos recursos naturais e aplicar políticas que incentivem a integração dos serviços ecossistémicos nos sistemas agroalimentares;

— criar um fundo para uma transição justa do setor agroalimentar, de modo a apoiar as pequenas e médias empresas agroalimentares, bem como um observatório para uma transição justa do setor alimentar no âmbito da proposta de criação de um observatório para a transição justa ([2]);

— integrar nos sistemas agroalimentares uma perspetiva global da transição justa da UE que alinhe os compromissos de governação a nível local, regional, internacional e mundial pelos direitos humanos, os objetivos ambientais e climáticos e os princípios de justiça e sustentabilidade nos sistemas alimentares mundiais;

— desenvolver campanhas de sensibilização do público para promover o consumo de alimentos locais, saudáveis e produzidos de forma sustentável e implementar, a nível escolar, programas educativos que ensinem às crianças a importância de sistemas alimentares sustentáveis e de hábitos alimentares saudáveis.

([1]) https://www.fao.org/tenure/voluntary-guidelines/en/.

([2]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Medidas necessárias para promover o quadro estratégico da UE para a transição justa (JO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).

2. **A necessidade de uma transição holística e justa para os sistemas agroalimentares da UE**

2.1. Os sistemas alimentares da UE estão numa encruzilhada face aos vários desafios que a Europa enfrenta. A perda de postos de trabalho devido à alteração dos padrões e da geografia de produção, o empobrecimento das famílias, a hiperinflação, a reafetação das despesas públicas ([3]) dos serviços sociais para atividades militares e de defesa ([4]), o aumento das doenças não transmissíveis ligado ao baixo custo dos regimes alimentares pouco saudáveis ([5]), as alterações climáticas e os fenómenos meteorológicos extremos, a transição para economias hipocarbónicas ([6]) e a perda de biodiversidade são apenas alguns dos problemas sociais, ambientais e económicos que se intersetam com os sistemas alimentares e, em alguns casos, estão diretamente relacionados com a forma como tais sistemas funcionam e estão estruturados.

2.2. Embora a cadeia de abastecimento alimentar da UE tenha demonstrado uma resiliência considerável, mantendo o acesso a alimentos em toda a região, mesmo em condições difíceis, como o foram a pandemia de COVID-19, a crise dos preços dos produtos de base e da energia, as tensões geopolíticas e as crises climáticas, estes acontecimentos também evidenciaram vulnerabilidades significativas.

2.3. O CESE congratula-se com os esforços em curso no sentido de incluir considerações sobre o sistema alimentar nos debates europeus e mundiais, sublinhando a importância de uma abordagem abrangente no que toca às pessoas, aos animais e aos ecossistemas. Toma, no entanto, nota da suspensão do processo legislativo relativo à lei-quadro sobre sistemas alimentares sustentáveis ([7]) e convida a futura Comissão a relançar o debate em conformidade com os princípios apresentados no presente parecer.

2.4. Além disso, o CESE reconhece a necessidade de uma transformação estrutural urgente dos sistemas agrícolas e alimentares da UE, indo além das medidas atuais e conforme às obrigações europeias e internacionais em matéria de ambiente, de clima e de contrato social. Propõe que se lancem as bases para sistemas agroalimentares da UE que operem dentro dos limites sociais e do planeta ([8]) e que sejam capazes de proporcionar benefícios para as pessoas, o planeta e as gerações futuras.

2.5. O CESE assinala que os agricultores, os pescadores, os trabalhadores do setor alimentar e as pequenas e médias empresas (PME) são a espinha dorsal dos sistemas alimentares da UE, encontrando-se frequentemente em dificuldades, devido à desigualdade crescente nos seus setores ([9]), ao facto de as políticas públicas tenderem a ter impactos regressivos que afetam mais os intervenientes de menor dimensão e em virtude dos preços mais baixos e da exposição à concorrência mundial, que exacerbou as fragilidades, os receios e os níveis de irritação. No setor agrícola, tal conduziu a desafios acrescidos no que toca à saúde mental em diversas regiões rurais da UE, com vários estudos a apontarem para a necessidade urgente de um apoio abrangente em matéria de saúde mental ([10]).

2.6. A transição justa deve, por conseguinte, assentar na proteção, no respeito e no exercício de todos os direitos dos trabalhadores, o que passa por reforçar e melhorar os mecanismos de condicionalidade social, como o previsto na PAC, e por apoiar os Estados-Membros na sua aplicação. É igualmente crucial assegurar que os agricultores recebem preços adequados pelos seus produtos, para que possam, por seu turno, pagar um salário adequado aos seus trabalhadores. Além disso, as políticas e a regulamentação em matéria de migração devem ser concebidas de molde a evitar que as organizações criminosas explorem os seres humanos e assegurar que os produtores não reduzem os custos de produção à custa dos direitos dos trabalhadores ([11]).

([3]) https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eurogroup-says-new-fiscal-rules-will-require-public-spending-cuts/.
([4]) https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/11/30/record-high-european-defence-spending-boosted-by-procurement-of-new--equipment.
([5]) R. Orhan, M. Paric e K. Czabanowska, «Lessons Learnt from the EU Response to NCDs: A Content Analysis on Building Resilient Post--COVID Health Systems» [Ensinamentos retirados da resposta da UE às doenças não transmissíveis: análise de conteúdo no que diz respeito à construção de sistemas de saúde pós-COVID resilientes].*Healthcare* (Basileia), 2021.
([6]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Assegurar o nosso futuro – — A meta climática da UE para 2040 na via da neutralidade climática até 2050 para uma sociedade sustentável, justa e próspera [COM(2024) 63 final] (JO C, C/2024/4667, 9.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4667/oj).
([7]) https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD%2023-24/file-sustainable-eu-food-system.
([8]) K. Raworth, *Economia Donut*, Temas e Debates, Lisboa, 2018.
([9]) Thomas Piketty, «Les paysans apparaissent comme la plus inégale des professions en France actuellement» [A profissão de agricultor é atualmente a mais desigual em França], *Le Monde*.
([10]) Rede da PAC da UE, Grupo Temático sobre o Apoio à Saúde Mental dos Agricultores e das Comunidades Agrícolas.
([11]) «Human suffering in Italy's Agricultural Value Chain» [Sofrimento humano na cadeia de valor agrícola italiana], pp. 3–4, 2018.

2.7. Além disso, o CESE assinala que uma visão para um futuro sustentável tem de analisar sistematicamente os nossos sistemas alimentares no seu conjunto, a forma como são social, ambiental e economicamente organizados e as respetivas implicações. As políticas públicas integradas e as intervenções transetoriais devem, por conseguinte, assegurar que os agricultores, os pescadores, os trabalhadores do setor alimentar e as PME estão no centro do processo. No entanto, há que ter invariavelmente em conta os sistemas alimentares mais vastos em que esses intervenientes se inserem, bem como os restantes intervenientes comerciais, os consumidores, os animais e os processos ecológicos.

2.8. O CESE considera fundamental definir princípios orientadores claros suscetíveis de ajudar todos os intervenientes dos sistemas alimentares, decisores políticos e organizações da sociedade civil a construir um futuro sustentável para os sistemas agroalimentares da UE. Assinala a importância de implementar uma trajetória de transição justa específica para os sistemas agroalimentares da UE, inspirada nos princípios de justiça social e ecológica e tendo por base a terminologia e as obrigações consagradas no direito internacional em matéria de direitos humanos e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE ([12]).

2.9. Uma trajetória de transição justa exige que os decisores políticos abordem os aspetos sociais e ambientais tendo em conta as circunstâncias específicas, que adotem políticas coerentes em todos os domínios de intervenção e abordem questões estruturais suscetíveis de obstar à consolidação dos sistemas alimentares sustentáveis.

2.10. O CESE defende que na base de uma abordagem de intervenção política holística, coordenada e integrada no que toca à transição justa dos sistemas agroalimentares da UE devem estar os princípios da distribuição, do reconhecimento e da participação, a ambição ambiental e climática, a justiça cosmopolita, os desafios demográficos (como o envelhecimento da população e a escassez de mão de obra), a coerência e os direitos humanos, em particular o direito à alimentação e à nutrição.

3. **Justiça distributiva**

3.1. O CESE considera que a aplicação do princípio da justiça distributiva à transição agroalimentar implica a introdução de medidas e políticas públicas que abordem as iniquidades e desigualdades atuais e futuras nos sistemas alimentares, reforçando simultaneamente os direitos laborais, garantindo regimes alimentares saudáveis e a preços acessíveis para todos, reforçando a inovação e a competitividade dos operadores e promovendo o bem-estar animal. No cerne do princípio está o reconhecimento de que a transição exigirá inevitavelmente recursos, que, no entanto, devem ser obtidos através da aplicação de medidas progressivas, garantindo, ao mesmo tempo, uma distribuição equitativa dos custos e benefícios decorrentes das futuras políticas e decisões políticas.

3.2. O CESE reconhece a importância de a UE orientar os Estados-Membros na aplicação de políticas adequadas capazes de reverter a intensificação da concentração de terras ([13]) e de assegurar o acesso à terra pelas novas gerações de agricultores e de pequenos produtores. Apoia a posição expressa pelo Parlamento Europeu num relatório de iniciativa de 2017, em que o Parlamento afirma o direito fundamental de acesso à terra e defende o alinhamento das políticas fundiárias europeias pelas diretrizes voluntárias para uma governação responsável dos regimes fundiários da terra, conforme delineadas pelo Comité da Segurança Alimentar Mundial.

3.3. O apoio público deve basear-se no reconhecimento de que existem recursos disponíveis nos sistemas alimentares da UE, mas que a sua distribuição é desigual e iníqua. Do prado ao prato, o controlo e a extração financeira ([14]) praticados por empresas alimentares multinacionais e pelo setor financeiro mundial têm impactos significativos nas cadeias de abastecimento, privando os produtores primários e os trabalhadores ao longo de toda a cadeia de lucros consideráveis e promovendo sistemas alimentares que dão prioridade ao retorno financeiro em detrimento do respeito pelos limites do planeta e do ser humano. Tal faz com que os pequenos e médios agricultores e os trabalhadores do setor alimentar obtenham níveis de retorno mínimos, além de impactar os preços e agravar o problema da acessibilidade dos alimentos, especialmente entre as pessoas que são os pilares dos sistemas alimentares da UE ([15]).

([12]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Medidas necessárias para promover o quadro estratégico da UE para a transição justa (JO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj); Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A transição para um futuro mais sustentável na Europa — uma estratégia para 2050» (JO C 81 de 2.3.2018, p. 44) e Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Não deixar ninguém para trás na execução da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável» (JO C 47 de 11.2.2020, p. 30).

([13]) Segundo o Eurostat, a concentração de terras na UE está a alterar-se, pois o número de explorações agrícolas na UE diminuiu cerca de 37 % no período relativamente curto de 2005 a 2020. Tal correspondeu à perda de 5,3 milhões de explorações agrícolas nos Estados-Membros, a grande maioria das quais (cerca de 87 %) pequenas explorações com uma dimensão inferior a 5 hectares.

([14]) Privatização do valor produzido no setor alimentar.

([15]) A transição justa deve, entre outras coisas, proporcionar mais transparência e informações no que toca à estrutura dos sistemas alimentares da UE. O documento de 2021 da OCDE intitulado «Concentration and market power in the food chain» [Concentração e poder de mercado na cadeia alimentar] remete para o estudo realizado pela Comissão Europeia em 2014 sobre o tema «Lutar contra as práticas comerciais desleais (PCD) nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar», COM(2014) 472 final.

3.4. O CESE insta as instituições da UE e os Estados-Membros a aderirem aos princípios da justiça distributiva para, desde logo, dar resposta à especulação e à financeirização enquanto modelos de extração de recursos dos sistemas alimentares em detrimento dos consumidores, dos produtores, dos trabalhadores e da sustentabilidade ambiental ([16]). A UE e os seus Estados-Membros devem encontrar uma solução para as práticas especulativas no que se refere aos bens alimentares, bem como para outras formas de financeirização e práticas de investimento levadas a cabo por intervenientes da UE que não estejam alinhadas com os princípios da UE, os direitos humanos e as obrigações internacionais da UE e dos seus Estados-Membros. Além disso, a UE deve reforçar e promover as iniciativas de acesso direto ao mercado, nomeadamente através de apoio às cooperativas agrícolas e à venda direta ao consumidor, a fim de ajudar os agricultores a auferir um rendimento digno ([17]) e reduzir os custos com intermediários.

3.5. O CESE considera essencial combater as desigualdades no âmbito da PAC, a fim de assegurar uma transição justa. Importa garantir que todos os Estados-Membros recebem um apoio justo, a fim de assegurar condições de concorrência equitativas no setor agrícola da UE.

3.6. Cumpre também dar atenção aos elevados níveis de concentração patentes nos sistemas alimentares da UE que conduzem a um poder de negociação desigual e à distribuição iníqua dos recursos. Corre-se o risco de decisões políticas como as novas orientações sobre acordos horizontais poderem favorecer a coordenação entre empresas oligopolistas, em vez de darem resposta aos atuais níveis de concentração. A Comissão Europeia deve dar prioridade aos graus de concentração visíveis nos fatores de produção agrícola, no material genómico, nas terras, na transformação e na distribuição.

3.7. A título de exemplo o mercado mundial de adubos, avaliado em 200 mil milhões de dólares americanos, é dominado por algumas empresas, que controlam mais de 30 % da produção de adubos azotados e que, graças ao seu poder de mercado, conseguem influenciar os preços e aumentar os lucros, repercutindo o aumento dos custos nos consumidores. Fora da Europa, face a 2020, em 2021 e 2022 os países do G20 gastaram mais 21,8 mil milhões de dólares americanos em importações de adubos, prevendo-se que as principais empresas de adubos obtenham lucros de aproximadamente 84 mil milhões de dólares americanos no mesmo período ([18]). Este cenário, tal como a concentração ao nível das sementes e das tecnologias agrícolas, sublinha a premência de políticas públicas da UE destinadas a promover uma redução da dependência dos agricultores em relação a estes fatores de produção, bem como de um apoio financeiro público adequado no contexto da transição para formas de produção mais sustentáveis ([19]).

Há muito que as instituições da UE reconheceram que a concentração do poder entre o prado e o prato tem um impacto na distribuição desigual do valor económico gerado nos sistemas alimentares e na marginalização dos produtores primários ([20]). Segundo a Comissão Europeia, apesar de 95 % dos intervenientes na indústria e no setor retalhista alimentar serem micro e pequenas empresas, o mercado é dominado por um pequeno número de grandes empresas compradoras ([21]). Um estudo mais pormenorizado de 2021 sobre o poder de mercado na indústria alimentar em certos Estados-Membros ([22]), elaborado pelo Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão Europeia, destaca a tensão entre o facto de as empresas mais pequenas dominarem os setores da indústria transformadora, retalhista e grossista em termos da sua quota no número total de empresas, mas de as grandes empresas dominarem cada um destes três setores em termos de quota do volume de negócios total ([23]). Segundo documentos da UE e contributos recolhidos no CESE, os setores grossista e da indústria transformadora parecem merecer uma atenção especial, dado o seu nível de concentração. O exposto pode ter repercussões em toda a cadeia alimentar e na distribuição das receitas e oportunidades, já que as empresas que abusam da sua posição dominante no mercado podem influenciar não só o preço e a quantidade dos produtos comercializados, como também vários aspetos das cláusulas contratuais que regem a sua relação comercial.

([16]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Crise dos preços dos produtos alimentares: papel da especulação e propostas concretas de ação na sequência da guerra na Ucrânia (JO C 100 de 16.3.2023, p. 51).

([17]) https://www.weforum.org/agenda/2024/04/ilo-living-wage-explained/.

([18]) Institute for Agriculture and Trade Policy, «Fertiliser Crisis Cost G20 Almost $22 Billion While Fertiliser Companies Set to Make a $84 Billion in Profits» [A crise dos adubos custou quase 22 mil milhões de dólares ao G20, prevendo-se que as empresas de adubos realizem lucros de 84 mil milhões de dólares].

([19]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis» (JO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

([20]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis» (JO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

([21]) Comissão Europeia, «Comissão apresenta relatório sobre a aplicação das regras da UE contra as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar», 23 de abril de 2024, https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-delivers-report-implementation-eu-rules-against-unfair-trading-practices-food-supply-2024-04-23_pt.

([22]) K. Nes, L. Colen e P. Ciaian, «Market Power in Food Industry in Selected Member States» [Poder de mercado na indústria alimentar em certos Estados-Membros], União Europeia, JRC, 2021.

([23]) K. Nes, L. Colen e P. Ciaian, «Market Power in Food Industry in Selected Member States» [Poder de mercado na indústria alimentar em certos Estados-Membros], União Europeia, JRC, 2021.

3.8. Ao abrigo da justiça distributiva, o custo da transição deve ser suportado por aqueles que mais beneficiam e que dispõem da maior parte dos recursos. À semelhança do setor da energia, a transição alimentar justa nos sistemas agroalimentares deve ser apoiada por um fundo público. No entanto, esse fundo deve ser financiado através de impostos cobrados sobre lucros adicionais derivados da venda de alimentos e práticas especulativas, bem como através da compensação das externalidades sociais e ambientais ([24]). O fundo deve ser direcionado para os pequenos e médios agricultores e apoiar a capacidade de produção e distribuição, o intercâmbio de conhecimentos e inovação ao nível dos agricultores, assim como condições de trabalho adequadas e dignas, incluindo a proteção social. Deve ainda assegurar a consecução dos objetivos ambientais e climáticos da UE.

3.9. O combate à concentração excessiva e aos desequilíbrios de poder deve ser um dos principais objetivos de uma transição justa. Para fazer face a este problema, as autoridades nacionais e da UE podem reforçar a forma como os Estados-Membros aplicam a Diretiva Práticas Comerciais Desleais, promovendo a divulgação de boas práticas legislativas junto dos Estados-Membros ([25]), combatendo o poder de negociação superior através das práticas previstas no direito da concorrência ([26]) e adaptando as regras nacionais e da UE em matéria de contratação pública. Os contratos públicos devem ser utilizados como um instrumento político para prosseguir múltiplos objetivos ambientais, sanitários e socioeconómicos ([27]) que estejam em consonância com os princípios da transição justa e com a criação de sistemas alimentares sustentáveis. Neste contexto, a justiça distributiva implica que se preste especial atenção à utilização de contratos públicos para facilitar o acesso dos pequenos produtores e dos produtores que adotam as mais elevadas normas em termos de práticas ecológicas, laborais e animais.

3.10. A justiça distributiva implica ainda que as administrações públicas sejam um participante ativo nos sistemas alimentares locais, a fim de garantir que as cantinas públicas fornecem refeições saudáveis, nutritivas, culturalmente adequadas e sem desperdícios e assegurar que estes serviços são universalmente acessíveis e adequadamente financiados, sobretudo no caso das cantinas escolares públicas. O CESE insta a UE a adotar rapidamente normas mais ambiciosas e vinculativas para contratos públicos sustentáveis e justos no setor alimentar, como debatido durante os preparativos com vista à elaboração da lei-quadro sobre sistemas alimentares sustentáveis. Salienta igualmente que nas cantinas escolares públicas convergem o direito à educação, o direito à alimentação e a transição justa rumo a sistemas alimentares sustentáveis ([28]). Por este motivo, essas cantinas devem ser consideradas prioritárias por todos os Estados-Membros e apoiadas pela UE através da intensificação e expansão do atual regime de distribuição de fruta, produtos hortícolas e leite, que deve ser conforme aos princípios de justiça.

3.11. O CESE assinala que qualquer debate sobre uma transição alimentar justa deve reconhecer a intricada interdependência entre o bem-estar humano e animal no sistema alimentar, adotar a Abordagem «Uma Só Saúde» ([29]) e ter forçosamente em conta, de forma abrangente, o bem-estar dos animais. Por conseguinte, apela para que se reforcem os quadros regulamentares vigentes, a fim de melhorar as normas em matéria de bem-estar dos animais, salvaguardar os princípios éticos e responsabilizar quem não os respeite. Além disso, é fundamental incorporar as perspetivas e experiências dos agricultores, que desempenham um papel central na manutenção do bem-estar dos animais no terreno ([30]).

3.12. A justiça distributiva deve também nortear a introdução e a promoção da inovação tecnológica em todos os níveis dos nossos sistemas alimentares. O CESE insta as instituições da UE e os Estados-Membros a ponderarem a introdução de inovações em conformidade com os princípios da transição justa e da precaução, a fim de garantir que não agravam os atuais níveis de desigualdade e de concentração nem a distribuição desigual do valor e das oportunidades, e assegurar que não deixam ninguém para trás.

([24]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Crise dos preços dos produtos alimentares: papel da especulação e propostas concretas de ação na sequência da guerra na Ucrânia (JO C 100 de 16.3.2023, p. 51).

([25]) Comissão Europeia, Aplicação da proibição de práticas comerciais desleais para fortalecer a posição dos agricultores e dos operadores na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar – Ponto da situação, SWD(2004) 106.

([26]) I. Lianos e C. Lombardi, «Superior Bargaining Power and the Global Food Value Chain: The Wuthering Heights of Holistic Competition Law?», Série de documentos de investigação CLES, ISBN 978-1-910801-08-6.

([27]) M. Stein, M. Mariani, R. Caranta e Y. Polychronakis, *Sustainable Food Procurement* [Contratação pública em matéria de alimentação sustentável], Routledge, 2024.

([28]) T. Ferrando, *From Marginalization to integration: universal, free and sustainable meals in Italian school canteens as an expression of the right to education and the right to food* [Da marginalização à integração: refeições universais, gratuitas e sustentáveis nas cantinas escolares italianas como expressão do direito à educação e do direito à alimentação].

([29]) FAO (2020), «Uma Só Saúde».

([30]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à proteção dos animais durante o transporte e operações afins, que altera o Regulamento (CE) n.o 1255/97 do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.o 1/2005 do Conselho [COM(2023) 770 final – 2023/0448 (COD)] (JO C, C/2024/4670, 9.8.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4670/oj).

4. **Reconhecimento e justiça participativa**

4.1. O CESE reconhece a complexidade dos sistemas alimentares da UE, salientando a necessidade de processos de decisão inclusivos e equitativos que envolvam todas as partes interessadas – agricultores, consumidores, decisores políticos e organizações representativas do setor alimentar – na sua configuração. Assinala que não existe apenas um sistema alimentar na UE, embora o sistema alimentar industrial esteja a crescer. No entanto, a UE ainda se caracteriza por diferentes formas de organização dos sistemas agroalimentares, e o CESE já apelou para uma maior diversificação de todos os aspetos dos sistemas alimentares da UE ([31]). Em especial, existem sistemas alimentares que estão estruturados em torno da colaboração e da solidariedade e que promovem a consecução de objetivos justos do ponto de vista social e ecológico, garantindo simultaneamente uma remuneração justa a todas as pessoas envolvidas na cadeia alimentar.

4.2. O CESE salienta a necessidade de aumentar o reconhecimento e a valorização de produtos locais saudáveis, criando uma confiança e uma identidade cruciais para o património cultural e reforçando a relação entre os produtores e os consumidores. Nesse sentido, o poder público deve dar especial atenção e apoiar ativamente as instâncias de economia solidária e de sociedade do bem-estar, os regimes agrícolas assentes nas comunidades e as cooperativas de trabalhadores e de consumidores, assim como as infraestruturas rurais/urbanas e as iniciativas de desenvolvimento rural que criam oportunidades de emprego e melhoram o nível de vida ([32]). É fundamental adotar quadros estratégicos que promovam e intensifiquem formas sustentáveis de agricultura, como a agroecologia e a agricultura biológica, para a implantação de sistemas agroalimentares sustentáveis e justos, a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas ([33]) e a consecução da segurança alimentar para todos ([34]).

4.3. O CESE assinala os diferentes níveis de visibilidade e poder entre as diferentes circunscrições, sendo por isso necessárias medidas proativas para colmatar essas disparidades quando da identificação de vias, políticas e medidas futuras. Exorta as instituições da UE e os Estados-Membros a darem mais voz a quem não é frequentemente ouvido e a terem em conta os aspetos intergeracionais e os direitos das gerações futuras. Os intervenientes principais devem ser os jovens, as mulheres ativas nos sistemas alimentares, os trabalhadores migrantes e sazonais, os trabalhadores precários e de plataforma, as mulheres agricultoras e quem assegurar tarefas reprodutivas e de prestação de cuidados. Além disso, as pessoas idosas, os migrantes, as pessoas com rendimentos mais baixos e os jovens são especialmente vulneráveis à pobreza e à insegurança alimentar, sobretudo em períodos de crise económica. Uma estratégia global para um futuro saudável e sistemas alimentares justos do ponto de vista social e ambiental deve reconhecer essas situações específicas e contemplar programas educativos adequados e serviços de cantinas escolares universais, gratuitos, saudáveis, sustentáveis e justos do ponto de vista social.

4.4. Para acelerar a transição justa dos sistemas agroalimentares é fundamental uma mudança de paradigma na forma como os conhecimentos são produzidos, concebidos e distribuídos. Essa mudança deve dar prioridade à criação de redes de conhecimento abertas e acessíveis, que apoiem práticas sustentáveis e a inovação em todos os sistemas alimentares, beneficiando em especial os intervenientes do sistema agroalimentar. Cabe repensar o quadro atual relativo à propriedade intelectual, em especial no que toca às sementes e às plantas, e sempre que a inovação seja financiada por dinheiros públicos.

4.5. O CESE assinala os inúmeros apelos para a introdução e a normalização de novas formas de biotecnologia, organismos geneticamente modificados e novas técnicas genómicas. No entanto, importa considerar os princípios do reconhecimento e da participação, juntamente com a justiça distributiva, e ter em conta a existência de uma panóplia de outras soluções que os pequenos agricultores e as comunidades propõem para uma produção alimentar sustentável e que correm o risco de cair em descrédito e de serem abandonadas caso as soluções tecnológicas acima referidas provem ser um método infalível para o futuro dos sistemas agroalimentares da UE.

4.6. No que diz respeito à justiça participativa, há muito que o CESE defende a adoção de uma abordagem transversal a toda a sociedade, que inclua um maior número de instrumentos participativos, para assegurar que a sociedade civil possa intervir mais no processo de decisão em matéria de sustentabilidade. Esta construção conjunta pode ser alcançada através de um conselho europeu de política alimentar – uma solução firmemente apoiada pelo CESE ([35]) –, bem como promovendo a criação de conselhos de política alimentar locais, regionais e nacionais que representem a multiplicidade de vozes e proporcionem plataformas específicas a quem é menos ouvido.

([31]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis» (JO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

([32]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Rumo a uma estratégia global para o desenvolvimento sustentável das zonas rurais e urbanas» (JO C 105 de 4.3.2022, p. 49), Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre A transição energética e digital nas zonas rurais (JO C 486 de 21.12.2022, p. 59).

([33]) PIAC, capítulo relativo à segurança alimentar constante do *Special Report on Climate Change and Land* [Relatório Especial sobre as Alterações Climáticas e os Solos], 2023.

([34]) Grupo de Peritos de Alto Nível em Segurança Alimentar e Nutrição, *Food Security and Nutrition. Building a Global Narrative Towards 2030* [Segurança alimentar e nutrição: construir uma narrativa mundial rumo a 2030], FAO, Roma, 2020.

([35]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Segurança alimentar e sistemas alimentares sustentáveis» (JO C 194 de 12.5.2022, p. 72).

4.7. A justiça participativa tem de ser acompanhada da introdução de espaços regulamentares, de elaboração de políticas e de acompanhamento que abranjam os diferentes domínios que afetam os sistemas alimentares da UE. A criação de um observatório para uma transição justa ([36]) dos sistemas alimentares da UE, semelhante ao Observatório dos Territórios Rurais da UE ([37]) já criado, bem como de uma nova Direção-Geral para a Alimentação, dotada de competências transversais, seria um avanço significativo nesse sentido.

4.8. O CESE toma nota da tentativa da Comissão de lançar um diálogo sobre a agricultura, mas entende que se deve procurar, nesse espaço, ir além da agricultura e estabelecer um quadro de diálogo verdadeiro e eficaz, que garanta um processo de informação e de consulta imparcial que tenha em conta a realidade dos intervenientes vulneráveis das cadeias de produtos agroalimentares. Além disso, o CESE salienta a necessidade de consolidar o diálogo social e a negociação coletiva, nomeadamente através do reforço do papel dos sindicatos, para que possam contribuir quer para garantir a representação quer para assegurar condições de trabalho dignas a todos os trabalhadores dos sistemas agroalimentares.

4.9. A justiça participativa exige disponibilidade de informações, transparência e educação (especialmente para os cidadãos e os consumidores), responsabilização dos intervenientes públicos e privados e o reforço das capacidades de todas as partes interessadas a todos os níveis dos sistemas alimentares. Nessa medida, o CESE frisa a importância de investir no desenvolvimento de competências, incluindo iniciativas de melhoria de competências e de requalificação, enquanto componentes cruciais do desenvolvimento da mão de obra. É necessária uma nova narrativa para reforçar a aceitação social do processo transformador e para garantir a previsibilidade social e a proteção social dos agricultores e dos trabalhadores do setor agroalimentar. Cabe envidar esforços significativos para garantir que os cidadãos tenham acesso a ambientes alimentares nos quais sejam conhecidas e estejam disponíveis e acessíveis escolhas alimentares sustentáveis e justas. Para tal, é necessário adotar políticas que vão além da rotulagem na frente e no verso das embalagens e disponibilizar programas educativos adequados e capacidade financeira.

5. **Justiça cosmopolita, coerência e direitos humanos**

5.1. A UE é um dos maiores importadores de produtos agroalimentares e, simultaneamente, um dos maiores exportadores desses produtos. A justiça cosmopolita exige que a UE leve a cabo uma transição que seja não só justa para a UE, como também para todos os países e parceiros que serão afetados pelas escolhas feitas a nível da UE e pelos Estados-Membros. Este princípio está consagrado no requisito de coerência das políticas para o desenvolvimento previsto nos Tratados, mas decorre igualmente da assinatura, pela UE, de acordos internacionais em matéria de direitos humanos, ambiente e clima.

5.2. A transição justa cosmopolita tem como elemento central o imperativo de reavaliar os acordos comerciais e de investimento, de modo a assegurar que a UE contribui para o êxito da construção de sistemas alimentares justos, equitativos e sustentáveis em todo o mundo, em especial no Sul Global. Para ser coerente, esse esforço deve reconhecer as normas exigentes em matéria de produção e os custos associados suportados pelos agricultores da UE, que contribuem para a competitividade da produção da UE no mercado único. Ao mesmo tempo, deve também focar o papel que a PAC desempenha no apoio aos agricultores da UE e na competitividade de alguns produtos da UE em países terceiros ([38]). Cabe proceder a uma aplicação rigorosa da Diretiva Práticas Comerciais Desleais no que diz respeito às práticas desleais de que são alvo os intervenientes do setor alimentar fora da UE e efetuar uma análise exaustiva da PAC que tenha em conta as perspetivas mundiais.

5.3. O CESE afirma que a política comercial europeia deve plasmar e promover ativamente os valores da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os seus compromissos em matéria de direitos humanos e as obrigações internacionais assumidas pelos Estados-Membros em matéria de ambiente, clima e biodiversidade. Tal significa que a política comercial da UE deve fomentar a construção de sistemas alimentares equitativos, éticos e democráticos, que se afastem da ideologia de comércio livre prevalecente, assente em preços baixos e em mercados de produtos de base altamente competitivos, que é contestada pelos produtores quer da UE quer de países terceiros.

5.4. O CESE reconhece que a UE prossegue uma política de «autonomia estratégica aberta» que tira partido da sua posição única para definir normas mundiais. Ao estabelecer parâmetros de referência elevados para a qualidade, a segurança e a sustentabilidade dos alimentos, a UE pode certamente reforçar o seu mercado único, mas também promover, em todas as suas cadeias de abastecimento, valores ambientais e em matéria de direitos humanos. No entanto, o CESE salienta que os princípios de justiça devem igualmente servir de base a todas as decisões comerciais e de diplomacia climática.

([36]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Medidas necessárias para promover o quadro estratégico da UE para a transição justa (JO C, C/2024/1576, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1576/oj).

([37]) Observatório dos Territórios Rurais da UE.

([38]) https://gret.org/publication/pac-quelle-coherence-avec-le-developpement-des-agricultures-paysannes-du-sud/.

5.5. O CESE insta a Comissão Europeia a assegurar que a adoção de medidas comerciais seja sempre sustentada por uma análise do impacto socioeconómico dessas medidas nas pessoas e nas regiões exteriores à UE, bem como a garantir uma inclusão adequada das vozes, regiões e perspetivas locais aquando da adoção de normas, medidas relacionadas com as fronteiras, tributação ou outros tipos de medidas comerciais unilaterais.

5.6. Do mesmo modo, o CESE salienta que uma transição justa exige que a UE reconheça a sua responsabilidade histórica na promoção da integração de países terceiros nas cadeias alimentares mundiais, através de acordos de parceria económica, de acordos de comércio livre, de tratados bilaterais de investimento e das posições que adota a nível multilateral. A UE deve também ter a responsabilidade de adotar políticas de desenvolvimento e cooperação adequadas, capazes de corrigir as implicações negativas das medidas unilaterais, facilitando simultaneamente a consolidação de sistemas alimentares regionais, justos e sustentáveis em todo o planeta.

5.7. O CESE saúda o desenvolvimento de uma perspetiva global e estrategicamente integrada da transição justa da UE nos sistemas agroalimentares, que alinhe os compromissos de governação a nível local, regional, internacional e mundial pelos direitos humanos, os objetivos ambientais e climáticos e os princípios de justiça e sustentabilidade nos sistemas alimentares mundiais. Tal pode ter por base o seguinte:

— defender a soberania alimentar e sistemas alimentares regionais, assegurando que as políticas da UE não têm efeitos negativos;

— promover a ratificação e a aplicação da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham nas zonas rurais;

— promover a ratificação e a aplicação das diretrizes voluntárias para os regimes fundiários da FAO.

6. **Investimento na transição justa**

6.1. Tendo em conta os encargos assimétricos, a transição justa tem de ser encarada como uma política de investimento e como uma transição que apoia investimentos ecológicos e exige coerência entre as diferentes fontes de financiamento, incluindo a PAC e o Fundo Social Europeu. O orçamento da PAC tem os seus limites quando se trata de apoiar, por si só, as metas ambiciosas relacionadas com a consecução de objetivos climáticos. Por conseguinte, é essencial recorrer a outros fundos, além dos previstos no âmbito da PAC, para garantir uma produção agroalimentar sustentável.

6.2. O CESE propõe a criação de um fundo para uma transição justa do setor agroalimentar, direcionado para os pequenos intervenientes dos sistemas agroalimentares, as parcerias público-privadas, as competências e as condições de trabalho, cujos critérios de elegibilidade se centrem nos jovens, nas mulheres, nos direitos humanos e nas práticas sustentáveis, e assente numa abordagem que envolva o financiamento de toda a cadeia e não apenas de partes da mesma. Importa igualmente disponibilizar verbas para facilitar a consolidação e a proliferação de PME em todo o sistema alimentar, a fim de promover cadeias alimentares sustentáveis, curtas, justas e a preços acessíveis.

6.3. Além de criar um fundo, importa também adotar incentivos fiscais, como a redução do IVA, para promover produtos agroalimentares sustentáveis e de pequena escala, a par de outras formas de apoio público a sistemas de produção e consumo sustentáveis e saudáveis, como a rede *Sécurité Sociale de l'Alimentation*. O CESE salienta a importância de a futura PAC servir de ponto de partida para a transição justa.

Bruxelas, 19 de setembro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE