



Cidades

Comunidades e Territórios

41 | 2020

Por um planeamento urbano mais sustentável

O sistema alimentar em Portugal

Transições para a sustentabilidade e políticas públicas

Maria de Fátima Ferreira, Isabel Salavisa, Sofia Bizarro e Mark Soares



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/cidades/3026>

ISSN: 2182-3030

Editora

DINÂMIA'CET-IUL

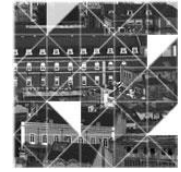
Reférence electrónica

Maria de Fátima Ferreira, Isabel Salavisa, Sofia Bizarro e Mark Soares, «O sistema alimentar em Portugal», *Cidades* [Online], 41 | 2020, posto online no dia 30 dezembro 2020, consultado o 11 janeiro 2021. URL: <http://journals.openedition.org/cidades/3026>



Cidades. Comunidades e Territórios is licensed under a Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial-Proibição de realização de Obras Derivadas 4.0 International.

CIDADES, Comunidades e Territórios



O sistema alimentar em Portugal: Transições para a sustentabilidade e políticas públicas

Maria de Fátima Ferreiro¹, DINÂMIA'CET-Iscte, Portugal.

Isabel Salavisa², DINÂMIA'CET-Iscte, Portugal.

Sofia Bizarro³, DINÂMIA'CET-Iscte, Portugal.

Mark Soares⁴, DINÂMIA'CET-Iscte, Portugal.

Resumo

Este artigo tem como objetivo a identificação e análise crítica das políticas públicas com um papel chave na transição do sistema alimentar para um modelo sustentável através da referência ao caso português. A investigação dá resposta à seguinte pergunta: quais são as políticas públicas a mobilizar na transição do sistema alimentar português para formas mais sustentáveis? Após a revisão de literatura, com referência a alguns dos debates e conceitos centrais da problemática da transição do sistema alimentar, serão identificadas políticas públicas, europeias e nacionais, com grande impacto na transição do sistema alimentar para a sustentabilidade. O Pacto Ecológico Europeu constitui o ponto de partida. Seguem-se a Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural Comum, a Política de Coesão Territorial, a Política de Ordenamento do Território e a Política de Aquisições Públicas. A importância da dimensão territorial e a necessidade de maior integração e coerência das políticas públicas para a transformação do sistema alimentar são as principais conclusões da investigação apresentada.

Palavras-chave: sistema alimentar; transição para a sustentabilidade; políticas públicas.

¹ fatima.ferreiro@iscte-iul.pt

² isabel.salavisa@iscte-iul.pt

³ sofia.bizarro@iscte-iul.pt

⁴ mark.soares@iscte-iul.pt

1. Introdução

A provisão de alimentação constitui uma das grandes funções da economia e da sociedade. Para ela contribuem múltiplos agentes, organizações e recursos, constituintes de um grande sistema sociotécnico, o sistema alimentar. Como os outros grandes sistemas sociotécnicos, o sistema alimentar enfrenta o desafio de se tornar ambientalmente sustentável, reduzindo os efeitos negativos sobre o ambiente e a biodiversidade.

São várias as características específicas do sistema alimentar: em primeiro lugar, está fortemente ancorado no território, no que se refere ao seu segmento produtivo base, a agricultura; em segundo lugar, está diretamente relacionado com os recursos da natureza, como o solo, a água e o clima; em terceiro lugar, tem uma influência direta na saúde humana e no bem-estar; em quarto lugar, apresenta uma forte dimensão cultural, uma vez que a alimentação é parte da cultura de cada sociedade; em quinto lugar, contribui para a construção e preservação da paisagem; e, finalmente, envolve uma miríade de agentes, quer do lado da oferta (p.e. produtores e comercializadores), quer do lado da procura (p.e. consumidores).

A transformação deste sistema reclama a intervenção de várias políticas e de uma grande multiplicidade e variedade de atores. As políticas convocadas dizem respeito aos domínios da agricultura e do desenvolvimento rural; ordenamento e coesão do território; defesa da biodiversidade e da paisagem; e alimentação e saúde. Para Portugal, a maioria dessas políticas tem uma instância europeia incontornável, como é o caso da política agrícola e de desenvolvimento rural e da política de coesão. No plano nacional, e a par da administração central, deve destacar-se a intervenção da administração regional e local.

Este artigo tem como objetivo abordar a transformação do sistema alimentar português, com enfoque na Área Metropolitana de Lisboa (AML), e com destaque para as políticas relevantes para essa transformação. Na secção 2 apresenta-se uma revisão de literatura sobre a transição do sistema alimentar, destacando conceitos e abordagens centrais desta problemática. Na secção 3 apresenta-se a metodologia de compilação e análise da informação sobre as políticas públicas direta e/ou indiretamente convocadas para a transição do sistema alimentar. Na secção 4 analisam-se as políticas envolvidas na transição, as grandes políticas europeias, a política agrícola e de desenvolvimento rural e a política de coesão, assim como a recente Estratégia para a Biodiversidade e a iniciativa ‘Do Prado ao Prato’ (*‘From Farm to Fork’*). Finalmente, referem-se as políticas nacionais de aquisições públicas e de ordenamento do território. Na secção 5 são apresentadas as principais conclusões da investigação.

2. Revisão de literatura: sistema alimentar e transição para a sustentabilidade, entre territórios, atores e políticas

O sistema alimentar é uma realidade complexa e multifacetada, definida como um amplo sistema feito de “atividades, infraestruturas e pessoas envolvidas na alimentação da população global (por exemplo, o cultivo, processamento, distribuição, consumo e tratamento/eliminação dos resíduos alimentares). Inclui a teia de processos através dos quais instituições, organizações e indivíduos transformam os *inputs* em alimentos e os ingredientes individuais em alimentos que consumimos” (Popkin, 2017:73). Como o autor assinala, este sistema desenvolve interações com o ambiente, a sociedade, a economia e o domínio político. Este sistema é constituído por atividades dispostas ao longo de uma cadeia de valor, com início nas atividades agrícolas, a que se segue o processamento dos alimentos, a distribuição, o comércio a retalho, o consumo e o tratamento dos resíduos. O transporte e o embalamento são atividades complementares, tal como a produção industrial de recursos utilizados na produção agrícola (sementes, fertilizantes e pesticidas, sobretudo) (Salavisa & Ferreira, 2020).

Esta cadeia encontra-se fortemente globalizada e industrializada. A grande distribuição recorre ao abastecimento em outros países e continentes, não apenas para colmatar a ausência ou insuficiência da produção doméstica e a

sazonalidade dos produtos, mas também por razões de preço – grande parte dos bens alimentares transformou-se em *commodities* – e de escala e rapidez de resposta por parte dos fornecedores.

A presença de alimentos processados e ultra-processados nas grandes cadeias de retalho tem sido crescente (Popkin, 2017), respondendo à procura de simplificação da preparação das refeições pelas famílias, onde o trabalho doméstico se viu reduzido, com a participação massiva das mulheres no mercado de trabalho. Neste domínio, e apesar da diferença de ritmo e profundidade desta transformação, existe um modelo dominante que, a partir dos Estados Unidos com os seus grandes retalhistas alimentares, se generalizou a todos os países desenvolvidos a partir dos anos 60 do século passado (Spaargaren, Oosterveer & Loeber, 2012).

A montante da transformação industrial dos alimentos, na produção agrícola, a industrialização teve igualmente lugar, com a adoção de um modelo intensivo e produtivista. O paradigma 'produtivista' é intensivo em capital e agroquímicos, geralmente altamente especializado ou mesmo mono-produto, com forte mecanização e focado no aumento da eficiência e da produtividade, sem ter em conta a preservação dos ecossistemas, da biodiversidade e, como consequência, a proteção da paisagem. As explorações agrícolas produtivistas visam integrar os seus produtos nas cadeias globais de valor agroalimentar, desligando-se do plano local, regional e mesmo nacional (Wilson, 2008; Brunori et al., 2013).

A transição para um sistema alimentar sustentável implica a substituição deste modelo dominante de produção agrícola produtivista por um “regime construído em torno dos princípios da produção sustentável” (Brunori et al., 2013: 28). A reorientação das políticas agrícola e alimentar é essencial.

Um sistema alimentar sustentável é caracterizado por práticas orgânicas que incluem o respeito pela ‘capacidade de carga’ da natureza e condições saudáveis na criação de animais. A prática de rotação de culturas e o uso de fertilizantes naturais são recuperados para a preservação do solo. Formas naturais, como a monda mecânica, também foram readotadas para evitar a utilização de pesticidas. Em vez de especialização, o modelo ideal dos novos negócios é a agricultura mista com várias culturas e atividades numa única exploração agrícola (Smith, 2006).

As explorações agrícolas pós-produtivistas são multifuncionais, localmente integradas e mais intensivas em mão-de-obra. Têm como objetivo alcançar um equilíbrio entre viabilidade económica, alimentos de alta qualidade, preocupações ambientais e um novo estilo de vida. (Brunori et al., 2013).

O pós-produtivismo engloba diferentes formas de produção, onde se destacam a agricultura em modo de produção orgânico e a agroecologia. Em certos casos, o modo de produção integrado tem constituído uma etapa intermédia para a agricultura orgânica ou biológica (Belz, 2004). A política agrícola, ao incluir apoios a estes modos de produção, e ao adotar critérios de sustentabilidade das práticas agrícolas, tem um papel decisivo nesta transformação.

A transição das práticas agrícolas é acompanhada pela crescente preocupação pública com o facto de que os recursos naturais, como o solo cultivável e a água potável, têm de ser recuperados e preservados. A conservação da biodiversidade é outra consideração de grande relevo no plano internacional e europeu, impondo limitações crescentes ao uso dos solos. De tudo isto decorre a necessidade de estabelecer orientações para o uso sustentável do solo e da água e, no caso português, preservar a existência de reservas agrícolas e ecológicas.

A crescente consciencialização pública da importância da qualidade dos alimentos, tem surgido em grande parte associada a um aumento da consciência ambiental. Segmentos dos consumidores com importância acrescida tornam-se agentes de transformação, quer enquanto compradores de produtos orgânicos, quer enquanto membros de associações que impulsionam ou apoiam a venda direta e os circuitos curtos de abastecimento alimentar. Ao nível local, e em parceria com as autarquias e as escolas, estas redes constituem uma base social de apoio a experiências novas de cantinas escolares e outras.

Ao implementar orientações para um programa nacional de alimentação, e ao legislar sobre o teor de açúcar ou de sal e sobre a disponibilização de alimentos saudáveis em meios críticos, como os estabelecimentos de ensino e de saúde, o governo está a favorecer, por razões de saúde pública, a oferta de alimentação de qualidade. No mesmo

sentido vão as autarquias, ao favorecer a aquisição local ou regional de alimentos seguros, sazonais e de qualidade para as respetivas cantinas escolares e outras. O papel das políticas públicas na transição do sistema alimentar tem sido destacado pela literatura, incluindo o caso português, nomeadamente por Galli et al. (2020), no âmbito de investigação sobre a pegada de carbono e o papel das políticas públicas locais. Os autores consideraram estudos de caso em seis municípios portugueses e concluem pela insuficiência das medidas de política pública local relativamente à alimentação concluindo que “(...) *low food implementation identified in municipalities (...) reveals that urban food policies are still in their infancy in Portugal, and calls for the need to incorporate food system concerns into wider sustainability and environmental discussions*” (Galli et al., 2020: 12). Os mesmos autores consideram as seguintes dimensões de análise a atuação dos municípios selecionados: informação e consciencialização, capacidade administrativa e de governo, funções governativas locais, políticas estratégicas (idem, ibidem). Ainda sobre o caso português, Cardoso et al. (2003) referem o papel das políticas públicas, incluindo a política de ordenamento do território (p.e. planos diretores municipais) e a Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural, no contexto da análise da capacidade de auto-provisionamento e de realocação da produção de alimentos na região de Lisboa, Alentejo e Ribatejo (Cardoso et al., 2020: 24).

Pode concluir-se que a emergência de um sistema alimentar sustentável tem de ser apoiada pela ação pública em diferentes domínios (agricultura e desenvolvimento rural, alimentação, território, biodiversidade). A implementação das políticas públicas envolvidas nestes domínios deve ser feita de forma integrada e coerente tendo em vista a mudança paradigmática do sistema alimentar. No caso de Portugal, essas políticas estão ligadas a políticas, estratégias e iniciativas da União Europeia, pelo que não se pode deixar de analisar estas últimas também. A secção 4 apresenta os elementos fundamentais dos domínios de políticas públicas identificadas.

3. Nota metodológica

A identificação e análise crítica das políticas públicas com um papel chave na transição do sistema alimentar para formas mais sustentáveis de produção, comercialização e consumo, envolveu uma metodologia qualitativa e o recurso a fontes secundárias. Entre estas estão documentos oficiais, europeus e nacionais, com destaque para os documentos divulgados pela Comissão Europeia e que apresentam as políticas públicas de âmbito europeu como é o caso da recente política ‘*From Farm to Fork*’ ou da Política Agrícola Comum. Ao nível nacional, deve destacar-se a consulta de fontes oficiais relativas à Política de Coesão e à Política de Ordenamento do Território. Além da apresentação, a investigação tece um conjunto de considerações e apreciações críticas relativas ao enquadramento, âmbito de aplicação e normas específicas destas políticas públicas. A identificação e apreciação crítica destas políticas públicas permite alcançar dois objetivos: 1. Mapear o enquadramento e normativo político da mudança do sistema alimentar para um modelo de sustentabilidade; 2. Sublinhar as dimensões de transformação do sistema alimentar e, nessa medida, sugerir formas mais integradas e mobilizadoras dos atores que integram o sistema. A esse propósito é importante destacar a centralidade da dimensão territorial e, nessa medida, a superação de uma visão estritamente setorial de uma componente fundamental do sistema alimentar como é o setor agro-alimentar. Neste sentido, a identificação da Política de Coesão ou a Política de Ordenamento do Território, corresponde a uma proposta de análise e de mudança na forma de abordagem do sistema alimentar. Com efeito, as visões estritamente setoriais de componentes fundamentais do sistema alimentar, como é o caso da produção e da transformação de alimentos (setor agro-alimentar), devem dar lugar a visões integradas e territorializadas do sistema alimentar. Essa é a sua natureza, se considerarmos que estamos perante um sistema ancorado no território e dependente do contexto socioeconómico e cultural em que está localizado. Neste sentido, a convocação das políticas públicas mobilizadas ou a mobilizar, na sua estrutura e propostas recentes, apresenta-se como crítica para a transição do sistema alimentar para um modelo mais sustentável.

4. As políticas públicas e transição para a sustentabilidade do sistema alimentar

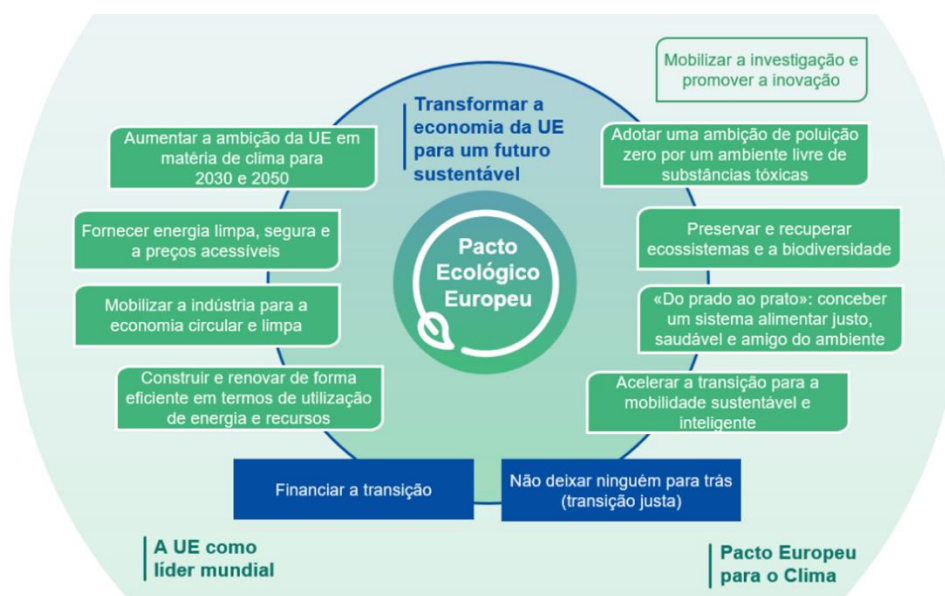
4.1. A nova geração de políticas europeias rumo a um sistema alimentar saudável e sustentável

4.1.1. Pacto Ecológico Europeu

O sistema agroalimentar assume uma importância central nos desafios sociais contemporâneos (e.g. alterações climáticas, depredação dos recursos naturais, perda de biodiversidade, segurança alimentar, saúde) (FAO, 2018). Ao longo dos últimos anos, a crescente inadequação do seu modelo de desenvolvimento tem vindo a revelar diversas fragilidades, recentemente ampliadas pela crise pandémica provocada pelo Covid-19 (e.g. disrupção das cadeias de abastecimento, fragmentação dos locais de produção e consumo, desequilíbrio na distribuição de valor entre os diferentes setores da cadeia de abastecimento, ameaças à soberania e segurança alimentar). Esta alteração de paradigma veio reforçar em grande escala a necessidade e a oportunidade de promover a transição destes sistemas para modelos mais sustentáveis, intensificando a ação dos mecanismos de coordenação e governação europeia.

O Pacto Ecológico Europeu (COM (2019) 640 final)⁵ apresenta-se como uma resposta estruturada para estes desafios (Figura 1). “Trata-se de uma nova estratégia de crescimento que visa transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, que, em 2050, tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos. O pacto pretende igualmente proteger, conservar e reforçar o capital natural da UE e proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos contra riscos e impactos relacionados com o ambiente. Ao mesmo tempo, esta transição deve ser equitativa e inclusiva” (EC, 2019a: 2).

Figura 1. Pacto Ecológico Europeu



Fonte: EC (2019a).

Esta nova agenda pretende conduzir a economia e sociedade da UE até uma trajetória mais sustentável, incorporando como principais metas: a neutralidade climática até 2050, a redução das emissões de gases com efeito

⁵ (COM (2019) 640 final) - https://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640

de estufa, a transição para as energias limpas, o apoio às atividades económicas sustentáveis e geradoras de emprego, e o investimento em cadeias de valor estratégicas (e.g. têxteis, mobilidade, alimentação, construção, eletrónica e os plásticos).

4.1.2. Estratégia do Prado ao Prato e Estratégia para Biodiversidade 2030

Neste âmbito, o lançamento recente da ‘Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente’ (COM (2020) 381 final)⁶ marca uma nova geração de políticas públicas que incorpora de forma abrangente os desafios do sistema agroalimentar, reconhecendo o seu papel na articulação de uma proposta de crescimento inclusivo, que aborda de forma justa os nexos economia – saúde – qualidade de vida. O programa estabelecido é central na agenda da Comissão Europeia, indo de encontro aos termos instituídos pelo Pacto Ecológico Europeu, o Acordo de Paris e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

A Estratégia do Prado ao Prato (Figura 2) pretende envolver todos os intervenientes ao longo da cadeia de valor, procurando estimular soluções inovadoras de produção e padrões de consumo sustentáveis, que proporcionem benefícios conexos para o clima, a qualidade e a circularidade, aumentando a resiliência das comunidades.

Figura 2. Estratégia do Prado ao Prato, 2020



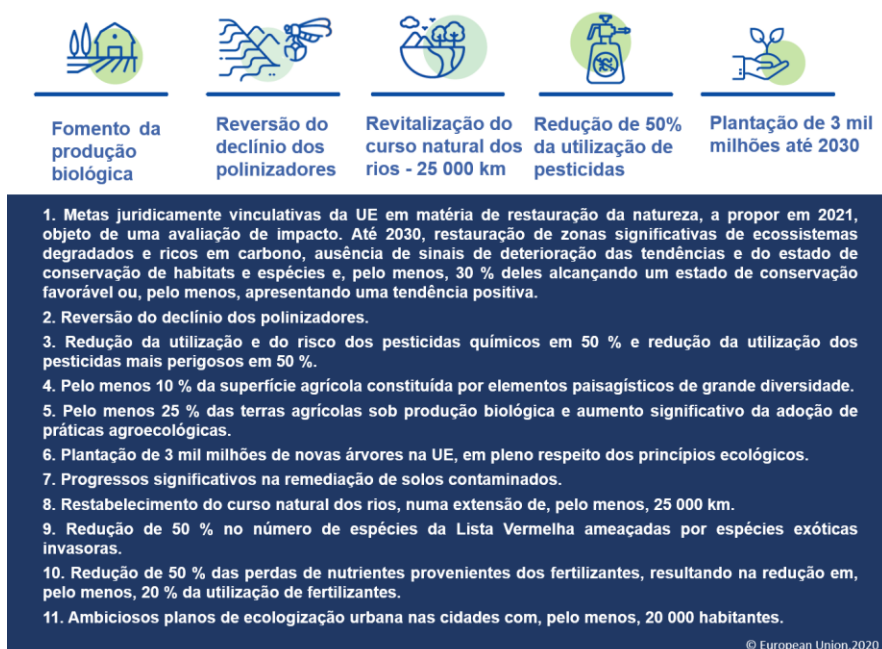
Fonte: CE (2020)

Neste âmbito, está previsto o reforço da adoção de normas mais rigorosas em matéria de proteção do ambiente e bem-estar animal que reduza significativamente a pressão do setor agroalimentar nos ecossistemas. Entre as principais medidas destacam-se o fomento de práticas agrícolas mais sustentáveis (e.g. agricultura biológica, agroecologia, produção integrada), a gestão equilibrada dos nutrientes restringindo o excesso de fertilização, a promoção de uma maior utilização de formas alternativas de proteção das produções contra pragas e doenças que permita uma diminuição segura da dependência dos pesticidas e a limitação dos agentes antimicrobianos (CE,

⁶ (COM (2020) 381 final) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

2019), em consonância com os objetivos complementares definidos na ‘Estratégia da Biodiversidade 2030 - Trazer a natureza de volta às nossas vidas’ (COM (2020) 380 final)⁷ (Figura 3).

Figura 3. Plano da UE de Restauração da Natureza: principais compromissos até 2030



Fonte: Adaptado de EC (2020)

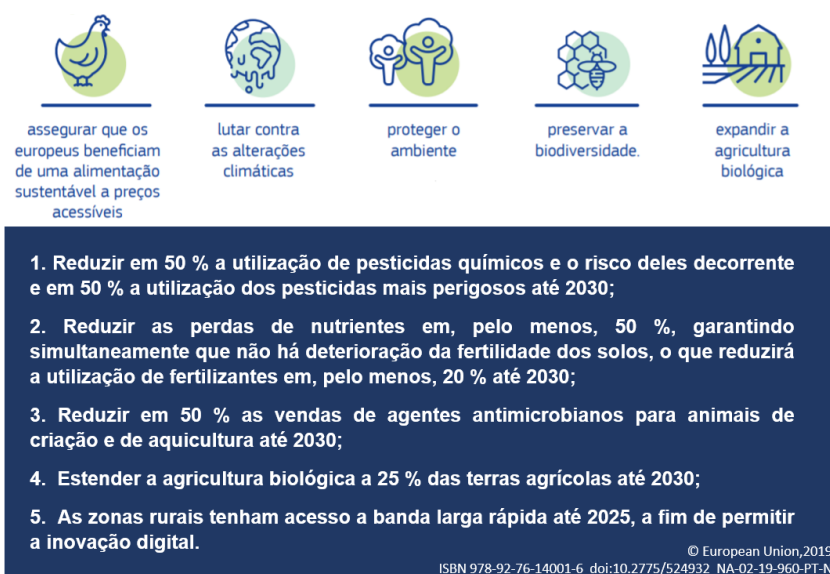
A crise pandémica atual gerada pelo aparecimento de doenças zoonóticas, demonstrou a relação intrínseca entre a alimentação, a saúde humana e o colapso dos ecossistemas. Com efeito, a manutenção dos sistemas agroalimentares convencionais continua a ser uma das principais causas das alterações climáticas e da degradação ambiental (e.g. emissões de gases com efeito de estufa (GEE), poluição, perda de biodiversidade e catástrofes naturais como secas, desertificação, inundações e incêndios florestais), colocando em causa a sua manutenção e a sobrevivência da humanidade.

Para inverter esta conjuntura é necessária uma articulação concertada dos mecanismos de governança (i.e. quadro institucional, políticas públicas) que articule os múltiplos *stakeholders* (i.e. autoridades públicas, organizações não governamentais, parceiros sociais, o meio académico e sociedade civil) nas suas diferentes escalas e domínios de atuação (e.g. agricultura, saúde, ambiente), de forma a encadear e amplificar a sua ação coletiva no processo de transição para a sustentabilidade (El Bilali, 2019; Schwanen, 2018).

Neste contexto, o novo quadro regulatório e de financiamento delineado para o Horizonte pós-2020 da Política Comum das Pescas (PCP) e da Política Agrícola Comum (PAC) revela-se essencial. Este novo ciclo prevê um arranjo institucional dinâmico, em que a Comissão Europeia trabalhará com os legisladores para assegurar que as metas propostas no Pacto Ecológico Europeu, na Estratégia do Prado ao Prato (Figura 4) e na Estratégia de Biodiversidade para 2030, se refletem expressamente na nova legislação.

⁷ (COM (2020) 380 final) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380>

Figura 4. Principais metas da Estratégia do Prado ao Prato, 2020



Fonte: Adaptado de CE (2019)

Futuramente, a Comissão Europeia emitirá para cada Estado-Membro recomendações sobre planos de desenvolvimento sustentável no âmbito da PAC, tendo em conta as especificidades do seu contexto nacional. Por sua vez, cada Estado-Membro deverá apresentar formalmente projetos de planos estratégicos que estabeleçam valores nacionais explícitos para o cumprimento das metas comunitárias decorrentes das diretivas adotadas.

Esta nova configuração organizacional facilita a articulação do quadro normativo e a adequação dos instrumentos de concertação europeia face às diferentes realidades e contextos territoriais. Para além disto, a adoção de novos regimes ecológicos juridicamente vinculativos e os respetivos mecanismos de financiamento, oferecem um importante fluxo de investimentos com vista a estimular os agricultores, os pescadores e outros operadores da cadeia alimentar a transitarem para práticas inovadoras e modelos de negócio sustentáveis (e.g. agricultura de precisão, biocombustíveis, mercado do sequestro de carbono).

Estas transformações devem também ser acompanhadas de medidas que incentivem o consumo sustentável, articulando os esforços encetados na mudança dos métodos de produção com a procura dos consumidores. Torna-se, assim, fundamental, a alteração dos regimes alimentares pela adoção de padrões de consumo mais saudáveis e sustentáveis, restringindo o desperdício alimentar (20% dos alimentos produzidos são desperdiçados) e estimulando os circuitos curtos de abastecimento que contribuem simultaneamente para a redução da pegada ecológica (Stenmarck et al., 2016).

No presente momento de crise, os desafios acrescidos da insegurança alimentar e o agravamento dos preços de mercado condicionam a disponibilidade e facilidade no acesso aos alimentos, em particular das opções mais saudáveis.

De um modo geral, o progressivo afastamento dos padrões de consumo alimentar europeus em relação às recomendações dietéticas e nutricionais governamentais tem determinado a prevalência significativa de doenças crónicas relacionadas com os hábitos de consumo alimentar, tais como problemas cardiovasculares, obesidade, cancro e diabetes. Atualmente, estima-se que 7% dos orçamentos nacionais de saúde em toda a UE são gastos em doenças relacionadas com a obesidade (EC, 2014: 2)

Para incentivar os consumidores a optarem por escolhas alimentares responsáveis, a Comissão Europeia propõe rever os esquemas de promoção e rotulagem dos alimentos, que integrem, por exemplo, aspetos relativos ao perfil

nutricional, indicações de origem, avaliações do impacto climático, ambiental e social, de forma a proporcionar aos consumidores informações claras para a realização de escolhas conscientes.

4.2. A Política Agrícola Comum e de Desenvolvimento Rural

A Política Agrícola Comum (PAC), criada em 1962, é a política da União Europeia (UE) vocacionada para a agricultura dos seus 27 Estados-Membros (EU, 2016). Os seus objetivos têm sido proporcionar um nível de vida decente aos agricultores e trabalhadores agrícolas; assegurar um abastecimento alimentar estável, variado e seguro; e reforçar a competitividade e a sustentabilidade da agricultura da UE (EU, 2016).

A PAC procura atingir os seus objetivos através dos seguintes instrumentos políticos:

- Pagamentos diretos (PD) (Pilar 1) “destinados a estabilizar as receitas das explorações agrícolas” (EU, 2016:1), assegurar “a estabilidade dos rendimentos, remunerando os agricultores por uma agricultura respeitadora do ambiente, que forneça bens públicos normalmente não pagos pelos mercados” (por exemplo, manutenção da paisagem rural) (EU, 2020b);
- Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) (Pilar 2), que “financiam projetos que respondem às necessidades específicas do meio rural através de programas nacionais (ou regionais) que abrangem a economia rural em geral” (EU, 2016:1), “respondendo às necessidades e desafios específicos que as zonas rurais enfrentam” (EU, 2020b);
- Medidas setoriais /medidas de mercado, as quais “fornecem uma série de medidas de mercado, que incluem instrumentos para fazer face às dificuldades do mercado, e outros elementos adicionais, tais como logótipos de qualidade ou promoção de produtos agrícolas da UE”. (EU, 2016:1; EU, 2020b).

Ao longo do tempo, a PAC foi integrando preocupações e normas de natureza ambiental, incluindo as medidas agroambientais (1992). Não obstante, e dada a sua longevidade, a PAC foi responsável pela adoção de modelos de produção agrícola intensiva e pela destruição de biodiversidade, entre outras externalidades negativas. Em 1984, a sobreprodução de alimentos conduziu à adoção de novas medidas para ajustar a oferta e a procura do mercado (EU, 2020b). Em 1992, os princípios de desenvolvimento sustentável decorrentes da Cimeira da Terra - ECO92 - estimularam a adoção de práticas mais amigas do ambiente (EU, 2020b). Posteriormente, em 2003, os agricultores (para beneficiarem de financiamento) tiveram de passar a cumprir critérios e normas adicionais em matéria de segurança alimentar, ambiental, saúde e bem-estar animal (EU, 2020b). Mais tarde, em 2013, a PAC incluiu a “agricultura e inovação sustentável” (EU, 2020b). Em 2020, a UE declarou a necessidade de uma maior sustentabilidade nesta área e comprometeu-se a realizar cortes severos nas emissões de gases com efeito de estufa (EU, 2019b:3). Assim, os agricultores devem produzir alimentos, garantindo simultaneamente a sustentabilidade do ambiente (isto é, “proteger a natureza e salvaguardar a biodiversidade”) (EU, 2020b).

Entre 2014 e 2020, a PAC promoveu a adoção de medidas amigas do ambiente, nomeadamente o apoio à adoção de práticas agrícolas sustentáveis e métodos agrícolas alternativos, a saber:

- Pagamentos diretos de *greening*;
- Garantia da qualidade alimentar e segurança alimentar;
- Redução do desperdício alimentar (EU, 2019a: 3-7).

No período 2021-2027, esta política tem como propósito acentuar a ação contra as alterações climáticas, a defesa da agricultura sustentável e o acesso a alimentos de elevada qualidade (EU, 2020a; EU, 2019b). Para tal, 40% do novo orçamento da PAC será focado na ação climática e abrangerá ambos os pilares, mercado e desenvolvimento rural (EU, 2020a). O *greening* parece assim aprofundar-se.

Entre os seus objetivos contam-se, além da ação climática e ambiental, o reequilíbrio de poder na cadeia alimentar (a favor dos agricultores), a preservação das paisagens e da biodiversidade e a promoção da qualidade dos alimentos e da saúde (Figura 5). Portugal deverá integrar as novas orientações no seu Plano Estratégico Nacional

(EU, 2020a), assumindo compromissos de ação climática, ambientais e de biodiversidade específicos, mas também de combate à erosão dos solos e de gestão da água.

Figura 5. Objetivos estratégicos da Política Agrícola Comum (PAC)



Fonte: Adaptado de EU (2020a)

A qualidade dos alimentos surge agora noutra perspetiva. A limitação do uso de antibióticos na criação de animais e as restrições acrescidas à utilização de pesticidas parecem vir favorecer o desenvolvimento dos modos não convencionais de produção agrícola, ou seja, a agricultura orgânica, a agroecologia e o modo de produção integrado.

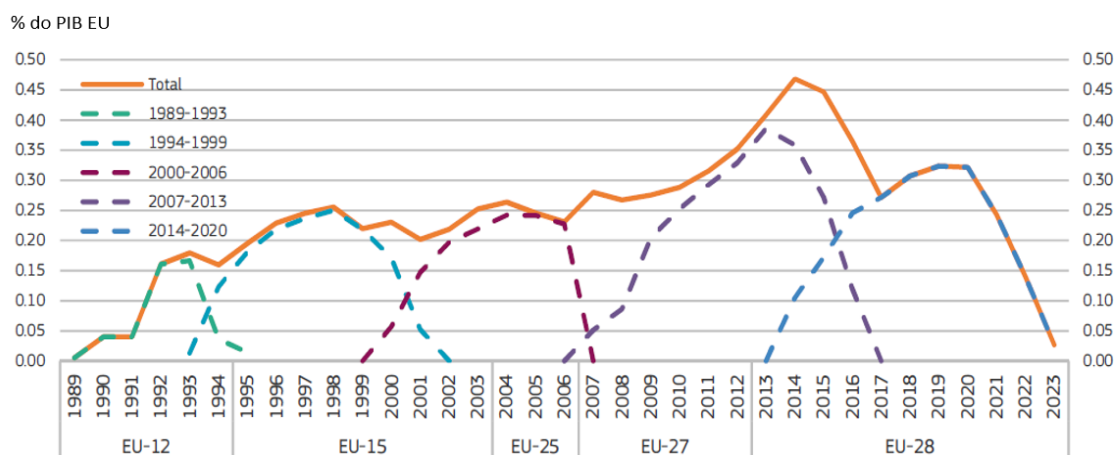
4.3. Políticas públicas e território

4.3.1. A Política de Coesão territorial

A centralidade da dimensão territorial no caso do sistema alimentar envolve múltiplas dimensões (p.e. localização, aspetos físicos, ecológicos, socioeconómicos e institucionais) e justifica a identificação e breve apresentação das políticas públicas com vocação territorial. É o caso da política de coesão e dos instrumentos de ordenamento do território. Neste âmbito, deve referir-se a política de ordenamento do território incluindo a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional, pela importância estratégica destas reservas territoriais na produção de alimentos.

A Política de Coesão visa o desenvolvimento regional e representa cerca de um terço do orçamento comunitário. A política de coesão é a principal política de investimento da UE, proporcionando um financiamento equivalente a cerca de 8,5% do investimento de capital público na UE (Figura 6).

Figura 6. Evolução do financiamento do Fundo de Coesão, 1989-2023



Fonte: DG Regio

Fonte: adaptado de EC (2017).

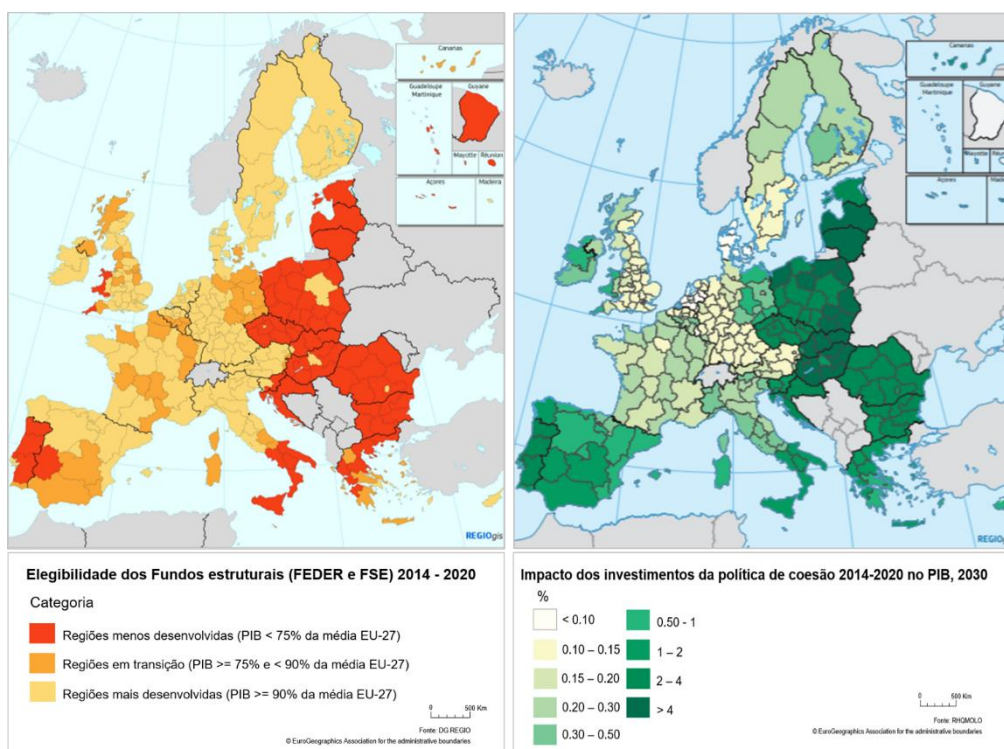
A implementação desta política é feita em parceria com o nível local da administração pública (Capello & Perucca, 2017). Nesta medida a abordagem baseada nas condições locais (*place-based approach*) assume especial relevância no seu desenho e implementação e diverge das políticas que são ‘territorialmente cegas’ (*spacially blind*) ou que concebem o território apenas como um ‘alvo’ (*spacially targeted*) (Nosek, 2017:2160).

O debate europeu sobre a coesão territorial e a institucionalização desta política pública teve início na década de 1990. O Tratado de Maastricht criou o Fundo de Coesão e reforça no seu artigo 2.º que a missão da Comunidade passa por “(...) promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros” (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2018: 25). Neste âmbito devem ainda destacar-se o Terceiro Relatório Europeu sobre a Coesão (CE, 2004), o artigo 30º da Carta Fundamental dos Direitos Humanos (2000), o Tratado de Lisboa (2007), o Livro Verde da Coesão Territorial (2008), o Relatório Barca (2009) e a Agenda Territorial para a União Europeia 2020 (2011). O Tratado de Lisboa acrescentou uma terceira dimensão à missão da União, assumindo que “A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros” (artigo n.º 2:13). O reforço da convicção da importância da política é feito no protocolo anexo ao Tratado da seguinte forma: “o fomento da coesão económica, social e territorial é vital para o pleno desenvolvimento e o sucesso duradouro da União” (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2018: 26).

O Relatório Barca, por seu lado, baseado na teoria do crescimento endógeno, tem sido apresentado como responsável pela perspetiva *place-based*, visível, por exemplo, nas Comunidades de Desenvolvimento Local, obrigatória na aplicação do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural, e nos Investimentos Territorialmente Integrados (Nosek, 2017). É também neste sentido que a Política de Coesão para o período 2014-2020 é apresentada como estando em linha com o Novo Paradigma da Política Regional da OCDE (OCDE, 2009).

No âmbito da avaliação da implementação da Política de Coesão durante o período 2014-2020 (Figura 7), o papel do contexto local é evidenciado no que diz respeito, nomeadamente, à distinção entre as ‘verdadeiras necessidades’, das ‘necessidades percebidas’ e ainda a importância da ‘qualidade institucional’ das regiões.

Figura 7. Elegibilidade e impacto da aplicação dos fundos estruturais comunitários (2014-2020)



Fonte: Adaptado de EC (2017)

A coesão territorial está intimamente associada à ideia de sustentabilidade, sendo entendida como a dimensão territorial da sustentabilidade (Camagni, 2007, in Ferreira et al., 2016). Igualmente relevantes para a reflexão e análise da transição do sistema alimentar são as três dimensões de coesão territorial: qualidade territorial (p.e., qualidade de vida, condições de trabalho, acesso a serviços e conhecimento); eficiência territorial (p.e., eficiência no uso da energia, da terra e dos recursos naturais, competitividade económica); identidade territorial (p.e. presença de capital social e de visões partilhadas sobre o futuro) (idem).

Segundo o sétimo relatório da coesão económica, social e territorial, Portugal é um dos Estados-Membros que tem a menor disparidade entre os PIB per capita regionais, ou seja, dos menores níveis de assimetrias regionais internas neste indicador. É também um dos cinco países em que estas assimetrias se reduziram entre 2000 e 2016. O tipo de especialização produtiva explica o melhor dinamismo económico da Área Metropolitana de Lisboa neste contexto.

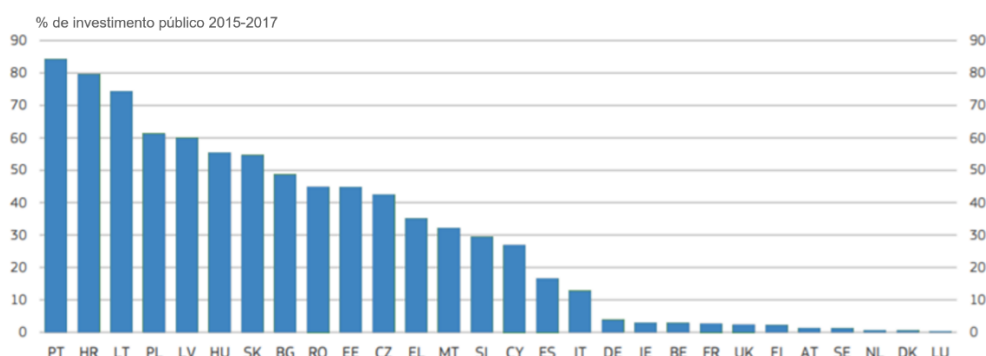
O relatório enfatiza o papel central da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável. Entre os temas considerados na componente da coesão territorial está o das cidades sustentáveis.

Nesse âmbito, devem ser referidos dois indicadores mais diretamente relacionados com as atividades do sistema alimentar: o uso do solo e o acesso a espaços verdes. Sobre o uso do solo, é referida a importância das políticas públicas na urbanização, incluindo a política de coesão. A este propósito o relatório cita um estudo recente, segundo o qual o maior crescimento do uso da terra por pessoa teve lugar durante o período 1975-1990. Em 2000-2010 assistiu-se a um decréscimo nalgumas regiões europeias (CE, 2017:112). Sobre os espaços verdes (*Green Infrastructure*), são referidas Diretivas Europeias com um papel fundamental na preservação de valores ecológicos e ambientais no espaço europeu. É o caso da Diretiva Habitats e da Diretiva Aves que deram origem à Rede Natura 2000, a rede europeia de zonas protegidas. Esta rede é fundamental para o desenvolvimento de atividades económicas, incluindo a agricultura e, como tal, o sistema alimentar, mas também o turismo, a floresta, as pescas

e aquacultura. Além disso, os espaços verdes são importantes no controlo e mitigação de catástrofes naturais associadas às alterações climáticas (CE, 2017).

A Política de Coesão é apresentada como a política europeia mais avaliada. Entre os fatores de sucesso desta política está a qualidade institucional e a eficiência da administração na gestão dos fundos. A interação e integração das diferentes escalas de governação (i.e. nacional, regional e local) também são identificadas como fatores estratégicos no sucesso desta política (Darvas et al., 2019). Em anos recentes, a política de coesão tem sido essencial no financiamento do investimento público em Portugal (ver Figura 8).

Figura 8. Parte do financiamento da política de coesão no investimento público (valores estimados), 2015 – 2017



Fonte: Adaptado de EC (2017)

4.3.2. A Política de Ordenamento do Território

A Reserva Agrícola Nacional (RAN) e a Reserva Ecológica Nacional (REN)

A Política de Ordenamento do Território é central na definição e implementação da estratégica relativa ao uso do solo e, nessa medida, na evolução das áreas de atividade e setores económicos que integram o sistema alimentar. O regime jurídico da política pública de solos, do ordenamento do território e do urbanismo foi estabelecido pela Lei nº 31/2014, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 80/2015. Entre os aspetos deste diploma devem destacar-se: i) a criação da Comissão Nacional do Território que sucede à Comissão da Reserva Ecológica Nacional; ii) a afirmação da defesa de um ‘modelo coerente de ordenamento do território’ que assegure a ‘coesão territorial e a correta classificação do solo, invertendo-se a tendência, predominante nas últimas décadas, de transformação excessiva e arbitrária do solo rural em solo urbano’; iii) a instituição de um “novo sistema de classificação do solo, em solo urbano e solo rústico, que opta por uma lógica de efetiva e adequada afetação do solo urbano ao solo parcial ou totalmente urbanizado ou edificado, eliminando-se a categoria operativa de solo urbanizável”. Deste modo, reduz-se a reclassificação do solo como urbano ao indispensável e em nome do princípio da ‘sustentabilidade territorial’.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (Lei nº 58/2007, com revisão pela Lei nº 99/2019) corresponde ao instrumento de topo do sistema de gestão territorial, sendo o ‘quadro de referência’ de todos os programas e planos territoriais e um ‘instrumento orientador das estratégias com incidência territorial’. Enquanto referência estratégica de territorialização das políticas públicas, a alteração do PNPOT visa a elaboração de um programa de ação com horizonte em 2030. A nota de diagnóstico deste instrumento de política pública de vocação territorial identifica alguns dos problemas e desafios atuais, a partir dos quais são apresentadas as opções estratégicas. É o caso das alterações climáticas e da procura de sustentabilidade ambiental. O modelo territorial do PNPOT é desenhado em função de cinco sistemas: sistema natural, sistema social, sistema económico, sistema de

conetividades e sistema urbano. As reservas territoriais estratégicas como é o caso da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional são frequentemente referidas ao longo deste programa.

Estas reservas, instituídas na década de 1980, são fundamentais para a preservação de valores ecológicos e de recursos produtivos associados ao sistema alimentar, e desde logo, à atividade agrícola. A RAN corresponde a uma das componentes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o seu regime jurídico foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 73/2009. De acordo com este diploma, a RAN, uma ‘restrição de utilidade pública’ corresponde ao “conjunto das áreas que em termos agroclimáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a atividade agrícola”.

O regime jurídico da REN foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 166/2008. Tal como a RAN, estamos perante uma restrição de utilidade pública e uma componente da Rede Fundamental de Conservação da Natureza. De acordo com aquele diploma, a REN “é uma estrutura biofísica que integra o conjunto das áreas que, pelo valor e sensibilidade ecológicos ou pela exposição e suscetibilidade perante riscos naturais, são objeto de preservação especial”.

4.4. Procura pública sustentável – um investimento no futuro

A contratação pública tem-se assumido como um relevante instrumento político de inovação na aceleração dos mecanismos de transição para a sustentabilidade.

Os processos de contratação incluem a aquisição de uma ampla gama de produtos e serviços (e.g. componentes de energia, transportes, serviços de limpeza, saúde). Desta forma, são envolvidos diferentes atores ao longo da cadeia de valor, podendo ser promovidas mudanças estratégicas nos mercados que estimulem simultaneamente tendências sustentáveis na produção e no consumo (PWC, 2016).

Na União Europeia, estima-se que as compras públicas representem cerca de 14% do Produto Interno Bruto (PIB) (EC, 2019b).

Em 2014, no quadro da ‘Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo’ (COM (2010) 2020 final)⁸, foi lançada uma nova geração de procedimentos de compras públicas sustentáveis. Um dos principais objetivos desta reestruturação era facilitar o uso estratégico de contratos públicos para alcançar objetivos societários mais amplos. A Diretiva 2014/24/EU⁹ relativa aos contratos públicos, alterou significativamente os processos administrativos, estabelecendo a possibilidade de os procedimentos de aquisição se basearem na proposta economicamente mais vantajosa, atendendo a critérios qualitativos relacionados com aspetos ambientais e/ou sociais (artigo 67º).

Esta alteração permitiu superar as restrições impostas pelo uso exclusivo do critério ‘preço mais baixo’, facilitando a inclusão de referências mais abrangentes relacionadas, por exemplo, com aspetos sociais, laborais, entre outras preocupações com a proteção dos ecossistemas (e.g. pegada ecológica, ciclo de vida). No mesmo contexto, procedeu-se à simplificação de diversas regras e procedimentos, com vista a expandir o acesso de pequenas e médias empresas (PME) a estes mercados (e.g. divisão dos contratos em lotes), fomentando assim a economia regional e a coesão territorial (CE, 2016).

Em Portugal, a transposição desta diretiva¹⁰ para o Código dos Contratos Públicos (CCP)¹¹ criou oportunidades para que as diferentes instituições locais, municipais e nacionais transformem o seu ‘poder de compra’ numa prática institucional de carácter estratégico (Estorninho, 2016).

⁸ (COM(2010) 2020 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

⁹ Diretiva 2014/24/EU - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=LV>

¹⁰ Decreto-Lei nº 111-B / 2017, de 31 de agosto - <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108086621/details/maximized>

¹¹ Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2063&tabela=leis

Neste âmbito, o setor agroalimentar representa uma das áreas prioritárias de intervenção para a definição de boas práticas de aquisição pública. Agregando um grande volume e valor de negócio, inclui diferentes serviços na educação (e.g. escolas e universidades), na área da saúde (e.g. hospitais e casas de repouso), no setor de defesa (e.g. exército, marinha e força aérea), no setor judiciário (e.g. prisões e serviços correccionais), assim como nas cantinas do setor social (e.g. Instituições Particulares de Solidariedade Social) (Neto & Caldas, 2018).

Recentemente, foram adotadas disposições nacionais¹² e comunitárias¹³ com vista à introdução de novos requisitos de sustentabilidade em matéria de aquisição de serviços alimentares. Desta forma, é proposta a inclusão de critérios relacionados com a qualidade, origem e o impacto ambiental dos produtos (Schebesta, 2018).

Os esquemas de compras devem promover assim a alimentação e nutrição adequadas às especificidades de cada contexto territorial, privilegiando modelos de proximidade como as cadeias curtas de abastecimento (e.g. contribuindo para a redução da pegada ecológica, custos logísticos e de transporte), assim como padrões de qualidade e certificação (ou seja, frescura, valor nutricional, sazonalidade, certificação biológica, denominação de origem protegida, indicação geográfica protegida).

Esta reformulação pode ser considerada um ponto de partida para a introdução de novas abordagens territoriais e de governança ao sistema agroalimentar, cruzando valores éticos, ambientais e de saúde capazes de legitimar simultaneamente outras prioridades políticas (e.g. desenvolvimento rural, energia, infraestrutura, resíduos, emprego, gestão de recursos, transportes) (Sonnino et al., 2019). Neste âmbito, a procura pública pode assumir-se como uma ferramenta estratégica de reconexão da produção e do consumo, estimulando a relocalização da cadeia de valor, contribuindo desta forma para a autossuficiência e o reforço da resiliência das comunidades, essencial ao processo de transição no atual contexto de crise (Soldi, 2018).

5. Conclusão

O Pacto Ecológico Europeu sinaliza a crescente tomada de consciência ambiental e a urgência da ação para formas de organização social e económica mais sustentáveis e respeitadoras dos ecossistemas e dos outros seres vivos. A forma como as sociedades se organizam para produzir, processar, distribuir e consumir alimentos (além da gestão de resíduos) ocupa um lugar de destaque neste movimento. Assim, o artigo apresentou conceitos e teorias envolvidas no debate sobre a transição do sistema alimentar. A evolução dos modelos de produção agrícola, por exemplo, constitui um aspeto central deste debate e tem ocupado muita da investigação sobre alimentação e a sua transição para a sustentabilidade. Nesse âmbito, as políticas públicas merecem também ser destacadas pela responsabilidade e papel decisivo na promoção e implementação da mudança. É o caso da PAC, a política comum de maior longevidade e de enorme importância financeira e económica, e com um papel fundamental na evolução dos modelos de produção agrícola ao longo das últimas décadas. É também o caso da política de coesão territorial, mais recente, é certo, mas expressiva em termos financeiros e com propósitos que envolvem atores e territórios na procura de equilíbrios e sustentabilidade, incluindo a sustentabilidade ambiental. É o caso também de políticas nacionais, com destaque para a política de ordenamento do território, decisiva nos modos de uso do solo e, nessa medida, na influência sobre usos agrícolas e produção de alimentos. Neste âmbito, foram destacadas duas reservas territoriais estratégicas na promoção da sustentabilidade e na proteção de ecossistemas, como é o caso da RAN e da REN. Deve ainda referir-se a política de aquisições públicas, um instrumento com potencialidades importantes na promoção dos valores da segurança alimentar entendida no sentido amplo, ou seja, integrando o acesso e a qualidade dos alimentos a grupos sociais críticos na promoção da mudança, como é o caso das escolas. Os valores da sustentabilidade são hoje parte integrante das políticas públicas europeias e nacionais com influência direta ou indireta no sistema alimentar. A complexidade do sistema alimentar, a diversidade de atores que o integram, e de escalas territoriais onde se inscreve, tornam premente um outro domínio de investigação de política pública, o da sua governança, isto é, a forma como se promove a coerência e a integração entre os elementos que governam este

¹² Lei n.º 34/2019 - <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/122373681/details/maximized>

¹³ GPP criteria related to food procurement, catering services and vending machines - [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/190927_EU_GPP_criteria_for_food_and_catering_services_SWD_\(2019\)_366_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/190927_EU_GPP_criteria_for_food_and_catering_services_SWD_(2019)_366_final.pdf)

sistema. A dimensão analítica da governança é fundamental no contexto da reflexão sobre a mudança do sistema alimentar para formas mais sustentáveis. Se para o caso das políticas recentes (p.e. Farm to Fork, nova lei da aquisição pública), não pode avançar-se com críticas relacionadas com a sua implementação, para os casos da PAC, da Política de Coesão ou da Política de Ordenamento do Território, há já um caminho longo (PAC, PNOT) ou suficientemente longo (Coesão) para sublinharmos aspetos críticos e apontarmos alternativas. Um dos principais problemas é justamente o da fragmentação de políticas com nenhuma ou pouca articulação entre si. O Pacto Ecológico Europeu parece apontar para uma visão integrada de políticas. No entanto, deve alertar-se para a dificuldade nesse caminho quando estamos a lidar com políticas com uma longevidade grande, como é a PAC, e com fortes interesses instalados. Apesar dos sinais de mudança que se vêem, decorrentes da crise provocada pela Covid 19, a alteração sistémica na área alimentar é difícil e envolve dimensões aqui não consideradas como a área da saúde e da educação, ou apenas indiretamente através da política de contratação pública. Sem essa multidimensionalidade na abordagem é impossível avançar de forma sustentada. Um primeiro passo será o de sabermos que políticas públicas devemos considerar e que tendências apresentam. Foi esse passo que aqui demos.

Bibliografia

Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2018) *Relatório do Desenvolvimento e Coesão*. Available at: <https://www.adcoesao.pt/content/relatorio-do-desenvolvimento-coesao-2018>

Barca, F. (2009) An Agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Available at: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf

Belz, F. M. (2004) “A Transition Towards Sustainability in the Swiss Agri-Food Chain (1970–2000): Using and Improving the Multi-level Perspective”, in K. G. Boelie Elzen, Frank W. Geels (Eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy*, Edward Elgar Pub, pp. 97-114.

Brunori, G., Barjolle, D., Dockes, A., Helmle, S., Ingram, J., Klerkx, L., ... Tisenkopfs, T. (2013) “CAP Reform and Innovation: The Role of Learning and Innovation Networks”, *EuroChoices - The Agricultural Economics Society and the European Association of Agricultural Economists*, 12(2), pp. 27-33.

Capello, R., Perucca, G. (2018) “Understanding citizen perception of European Union Cohesion Policy: the role of the local context”, *Regional Studies*, 52(11), pp.1451-1463. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1397273>

Cardoso, A. S., Domingos, T., De Magalhães, M. R., Melo-Abreu, D., Palma, J. (2017) “Mapping the Lisbon potential foodshed in Ribatejo e Oeste: a suitability and yield model for assessing the potential for localized food production”, *Sustainability*, 9(11), 2003.

Comissão Europeia (CE) (2004) Terceiro relatório sobre a coesão económica e social: situação socioeconómica da União e impacto das políticas europeias e nacionais. Available at: http://publications.europa.eu/resource/cellar/5a0088f9-c2a9-41c1-8543-a16307d9c214.0010.02/DOC_2

Comissão Europeia (CE) (2007) Tratado de Lisboa. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

Comissão Europeia (CE) (2008) Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia Tirar Partido da Diversidade Territorial. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf

Comissão Europeia (CE) (2011) Agenda Territorial para a União Europeia 2020. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020

Comissão Europeia (CE) (2017) A Minha Região, A Minha Europa, O Nosso Futuro: Sétimo relatório sobre a coesão económica, social e territorial SWD (2017) 330 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=COM:2017:583:FIN&from=EN>

Comissão Europeia (CE) (2020) Do Prado ao Prato- Pacto Ecológico Europeu. Available at: http://www.rederural.gov.pt/images/destaques/Farm_to_fork_pt.pdf.pdfEuropean

Darvas, Z., Mazza, J., & Midoes, C. (2019) “How to improve European Union cohesion policy for the next decade”, *Policy Contribution*, (8), pp. 1-21.

Direcção Geral do Território (2018) Cartografia de Ocupação do Solo. Direcção Geral do Território. Available at: http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/cartografia_tematica/cartografia_de_uso_e_ocupacao_do_solo_cos_clc_e_copernicus/

Declaração Universal dos Direitos Humanos (2000) Available at: <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

Decreto-Lei nº 166/2008 - Aprova o Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional, Pub. *Diário da República* nº 162/2008, Série I (2008) Available at: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/453518/details/maximized>

Decreto-Lei nº 73/2009 - Aprova o regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional, Pub. *Diário da República* nº 63/2009, Série I (2009) Available at: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/603209/details/maximized>

Decreto-Lei nº 80/2015 - Aprova a revisão do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Pub. *Diário da República* nº 93/2015, Série I (2015) Available at: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/67212743/details/maximized>

El Bilali, H. (2019) “Research on agro-food sustainability transitions: A systematic review of research themes and an analysis of research gaps”, *Journal of Cleaner Production*, 221, pp. 353-364. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.02.232>

Estorninho, M. J. (Ed.) (2016) *A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos*, Lisboa: Centro de Investigação de Direito Público - Faculdade de Direito de Lisboa.

European Commission (EC) (2014) EU Action Plan on Childhood Obesity 2014-2020. Available at: <https://doi.org/10.2785/36105>

European Commission (EC) (2016) Supporting social responsibility in the economy through public procurement. Available at: https://ec.europa.eu/growth/content/supporting-social-responsibility-economy-through-public-procurement_en

European Commission (EC) (2017) My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion. Available at: <https://doi.org/10.2776/176864>

European Commission (EC) (2019a) The European Green Deal. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

European Commission (EC) (2019b) What is GPP. Available at: https://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm

European Commission (EC) (2020) The business case for biodiversity- The European Green Deal. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_en

European Union (EU) (2016) Cap in Your Country: Portugal. Available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/agriculture-country/cap-specific-objectives-country_en

European Union (EU) (2019a) The Common Agricultural Policy: Separating fact from fiction. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-separating-facts-from-fiction_en.pdf

European Union (EU) (2019b) The Post 2020 Common Agricultural Policy: Environmental Benefits and Simplification. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-enviro-benefits-simplification_en.pdf

European Union (EU) (2020a) Future of the Common Agricultural Policy (2021-2027) Available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en

European Union (EU) (2020b) The Common Agricultural Policy at a Glance (2014-2020) Available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

Food and Agriculture Organization (2018) Transition towards sustainable food and agriculture. An analysis of FAO'S 2018-2019 work plan. Available at: <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/en/c/1118765/>

Ferreiro, F., Lagoa, S., Pina, L. (2016) "Territory and solidarity: the European Union territorial cohesion policy and the role of local institutions", *Revista de Economia Solidária*, 5, pp. 41-68.

Galli, A., Pires, S. M., Iha, K., Alves, A. A., Lin, D., Mancini, M. S., Teles, F. (2020) "Sustainable food transition in Portugal: Assessing the Footprint of dietary choices and gaps in national and local food policies", *Science of the Total Environment*, 749, 141307.

Instituto Nacional de Estatística (2020) Estatísticas de uso e ocupação do solo. Available at: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=435668469&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

Lei nº 58/2007 - Aprova o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Pub. *Diário da República* n.o 170/2007, Série I (2007) Available at: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/640143/details/maximized>

Lei nº 99/2019 - Primeira revisão do Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território, Pub. *Diário da República* nº 170/2019, Série I (2019) Available at: <https://dre.pt/home/-/dre/124457181/details/maximized>

Lei nº 31/2014, de 30 de maio - Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, Pub. *Diário da República* n.o 104/2014, Série I (2014) Available at: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/25345938/details/maximized>

Neto, B., Caldas, M. G. (2018) "The use of green criteria in the public procurement of food products and catering services: a review of EU schemes", *Environment, Development and Sustainability*, 20(5), pp. 1905-1933. <https://doi.org/10.1007/s10668-017-9992-y>

Nosek, Š. (2017) "Territorial cohesion storylines in 2014–2020 Cohesion Policy", *European Planning Studies*, 25(12), pp. 2157-2174. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1349079>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2009) Regions Matter Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regions-matter_9789264076525-en

Popkin, B.M. (2017) "Relationship between shifts in food system dynamics and acceleration of the global nutrition transition", *Nutrition Reviews*, 75(2), pp. 73-82. <https://doi.org/10.1093/nutrit/nuw064>

PWC (2016) Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>

Salavisa, I., Ferreiro, M.F. (2020) “Business Model Innovation and Transition to a Sustainable Food System: A Case Study in the Lisbon Metropolitan Area”, in F. Matos, V. Vairinhos, I. Salavisa, L. Edvinsson and M. Massaro (Eds), *Knowledge, People, and Digital Transformation: Approaches for a Sustainable Future*, Cham, Switzerland, Springer Nature, pp. 69-84.

Schebesta, H. (2018) “Revision of the EU Green Public Procurement Criteria for Food Procurement and Catering Services - Certification Schemes as the Main Determinant for Public Sustainable Food Purchases?”, *European Journal of Risk Regulation*, 9(2), pp. 316–328. <https://doi.org/10.1017/err.2018.24>

Schwanen, T. (2018) “Thinking complex interconnections: Transition, nexus and Geography”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(2), pp.262-283. <https://doi.org/10.1111/tran.12223>

Smith, A. (2006) “Green niches in sustainable development: the case of organic food in the United Kingdom”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, pp. 439-459. <https://doi.org/10.1068/c0514j>

SNIAMB (2014-2020) *Atlas do Ambiente*. Available at: <https://sniamb.apambiente.pt/>

Soldi, R. (2018) “Sustainable public procurement of food”. Available at: <https://doi.org/10.2863/1187>

Sonnino, R., Tegoni, C. L. S., De Cunto, A. (2019) “The challenge of systemic food change: Insights from cities”, *Cities*, 85, pp. 110-116. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.08.008>

Spaargaren, G., Oosterveer, P., Loeber, A. (Eds.) (2012) *Food Practices in Transition – Changing food consumption, retail and production in the age of reflexive modernity*. New York and Abingdon: Routledge.

Stenmarck, Å., Jensen, C., Quedsted, T., Moates, G., Cseh, B., Juul, S., ... Östergren, K. (2016) FUSIONS - Estimates of European food waste levels. Stockholm. Available at: https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates_of_European_food_waste_levels.pdf%5Chttps://phys.org/news/2016-12-quarter-million-tonnes-food-logistics.html#nRlv

Wilson, G. (2008) “From ‘weak’ to ‘strong’ multifunctionality: Conceptualising farm-level multifunctional transitional pathways”, *Journal of Rural Studies*, 24, pp. 367-383. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2007.12.010>.