

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2022-10-10

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Salavisa, I., Ferreira, M. F., Bizarro, S. & Soares, M. (2019). Sistema alimentar e sustentabilidade: o papel das políticas públicas e dos atores locais. In Paulo Pinho (Ed.), *Compêndio de políticas urbanas: documento de trabalho*. (pp. 1-15). Porto: CITTA.

Further information on publisher's website:

<https://projectsplach.up.pt/compendium-urban-policies-pt/>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Salavisa, I., Ferreira, M. F., Bizarro, S. & Soares, M. (2019). Sistema alimentar e sustentabilidade: o papel das políticas públicas e dos atores locais. In Paulo Pinho (Ed.), *Compêndio de políticas urbanas: documento de trabalho*. (pp. 1-15). Porto: CITTA.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Sistema alimentar e sustentabilidade: o papel das políticas públicas e dos atores locais

Isabel Salavisa ^{1,2}, Maria de Fátima Ferreiro ^{1,2}, Sofia Bizarro ², Mark Soares

¹ Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) ² DINÂMIA-CET-Iscte

Volume X | Draft 1
2019

*Add a sidebar or insert
a quote here*

1. Introdução

O sistema agroalimentar assume uma importância central nos desafios 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 pela pandemia Covid-19 (e.g. alteração das cadeias de abastecimento, fragmentação dos locais de produção e consumo, desequilíbrio na distribuição de valor entre os diferentes segmentos da cadeia de abastecimento, ameaças à soberania e segurança alimentar). Estas alterações vieram reforçar em grande escala a necessidade e a oportunidade de promover a transformação destes sistemas para modelos mais sustentáveis, intensificando a ação dos mecanismos de coordenação e governação europeia.

A transformação do sistema agroalimentar não diz respeito em exclusivo ao mundo rural. Diz também respeito às áreas urbanas e periurbanas, chamadas a desempenhar um papel renovado. As grandes áreas metropolitanas integram, em muitos casos, uma periferia rural extensa, que constitui mais do que uma reserva de paisagem. É também uma fonte importante de produção alimentar.

A revalorização do local e das relações de proximidade tem surgido associada à crescente preocupação com a qualidade dos alimentos, à consciência do valor da paisagem e da biodiversidade. Em muitos países desenvolvidos, movimentos culturais e organizações ambientalistas combinaram-se na criação de uma tendência de re-ligação à terra a partir das grandes cidades, que se exprime pela criação e exploração de pequenos talhões cultivados no interior do território das cidades, e pela mais intensa fruição dos chamados espaços verdes. O equilíbrio da vida urbana parece depender de uma nova perspetiva sobre as relações rural-urbano, onde o repensar do sistema alimentar se insere e a participação das cidades é revisitada.

A transformação do sistema alimentar requer a intervenção de várias políticas dizendo respeito à agricultura e ao desenvolvimento rural; ao ordenamento e coesão do território; à defesa da biodiversidade e da paisagem; e à alimentação e saúde. Entre a multiplicidade de atores envolvidos, os agentes locais, incluindo as autoridades municipais, têm vindo a intervir de forma crescente quer na disponibilização de parcelas para cultivo, quer no assegurar de alimentação saudável nos equipamentos que gerem, através de uma nova filosofia de aquisições.

Este capítulo tem como objetivo abordar a transformação do sistema alimentar português, com especial destaque para as políticas relevantes para essa transformação. Na secção 2 apresenta-se o tema da transformação dos sistemas alimentares na perspetiva da sustentabilidade. Na secção 3 analisam-se as principais políticas envolvidas nesta mudança, a política agrícola e de desenvolvimento rural, e a política de ordenamento do território, com uma menção particular à Área Metropolitana de Lisboa (AML). Na secção 4, é apresentado um exemplo de boas práticas de atores locais, designadamente de aquisição pública pelas autarquias, no território da AML. Na secção 5 são apresentadas as conclusões e, na secção 6, a bibliografia citada.

2. As Transformações do Sistema Alimentar e o Caminho para a Sustentabilidade Ambiental

A União Europeia está empenhada num processo de rápida descarbonização da economia, com o objetivo de alcançar a neutralidade carbónica em 2050, ou seja, a eliminação das emissões líquidas de gases com efeitos de estufa, principais responsáveis pelas alterações climáticas. Para 2030, a meta consiste numa redução de 50%, pelo menos, em relação aos valores de 1990 (Pacto Ecológico Europeu, CE, 2019). Este enorme desafio abarca todos os grandes setores da economia, incluindo a agricultura que era, em 2015, responsável por 12% das emissões na UE (11,3% em Portugal) (CE, 2017, p.13). A preservação da biodiversidade é outro dos grandes objetivos da atual agenda europeia, que adotou recentemente uma estratégia específica para o efeito (CE, 2020). As questões ambientais estão, deste modo, no coração do Pacto Ecológico Europeu ('European Green Deal'), de 2019 (CE, 2019). O Pacto Ecológico Europeu define um novo modelo de crescimento que terá de ser ambientalmente sustentável nos vários domínios.

A transformação do sistema alimentar, cuja base primeira é a agricultura - e subsidiariamente as pescas -, tornou-se imperativa. O sistema alimentar é composto pela produção agrícola, incluindo a pecuária, as pescas e a aquacultura, mas também por outros setores e atividades: a indústria alimentar; a distribuição, que engloba transportes, armazenamento, conservação, embalagem, etc.; o retalho alimentar, em grandes superfícies, em mercados, em pequenas lojas de comércio tradicional, etc.; a preparação dos alimentos e consumo; e o tratamento dos resíduos. Deste modo, este sistema pode ser descrito como uma cadeia de valor agroalimentar.

Este conjunto complexo inclui igualmente a “teia de processos através dos quais as instituições, organizações e indivíduos transformam os inputs em alimentos e os ingredientes individuais em alimentos que consumimos” (Popkin, 2017, p.73). O sistema interage com o ambiente, a sociedade, a economia e a esfera política.

*Add a sidebar or insert
a quote here*

Nas últimas décadas, a cadeia alimentar tornou-se fortemente globalizada. Os produtos alimentares não vêm apenas dos meios rurais domésticos, mais ou menos distantes, para os grandes locais de consumo, que são as cidades e as áreas urbanas. A grande distribuição recorre atualmente ao abastecimento em outros países e continentes, não apenas para colmatar a insuficiência da produção doméstica e a sazonalidade dos produtos, mas também por razões de preço, de escala e de rapidez de resposta por parte dos fornecedores (Salavisa e Ferreiro, 2020).

Embora tardiamente, e fundamentalmente a partir da adesão às Comunidades Europeias, em 1986, Portugal seguiu o trilha dos países mais avançados no que se refere à alteração da cadeia de valor alimentar e das formas de consumo dos alimentos. Esse processo abarcou vários domínios. Por um lado, a alteração das práticas agrícolas tradicionais, com a adoção do uso intensivo de inputs externos às explorações agrícolas (fertilizantes químicos e pesticidas); a generalização das máquinas agrícolas e a adaptação das culturas à mecanização; a intensificação do regadio e das culturas de estufa; o abandono do cultivo de terras menos aptas e de espécies pouco produtivas a favor de pastagens permanentes; e a industrialização da pecuária. Por outro, a agroindústria e a distribuição sofreram uma mudança muito profunda, com a segunda a liderar o processo de modernização de todo o sistema. O sinal mais visível consistiu na criação e expansão das redes de hipermercados e de supermercados no país, a partir dos anos 1990. Por último, a integração generalizada das mulheres no mercado de trabalho e a expansão da urbanização vieram alterar profundamente o consumo dos alimentos, ou seja, os padrões de compra e preparação dos alimentos pelas famílias (Avillez, 2015).

A transformação dos modos de produção agrícola foi brutalmente acelerada pela adesão, e pela consequente adoção da política agrícola comum, comandada pelo princípio do aumento de eficiência das culturas por unidade de terra e de trabalho, e baseada no uso intensivo de recursos provenientes da indústria e no aumento de capital das explorações. Esse modelo, comum aos países mais avançados, e não apenas à Europa, apesar do seu sucesso inegável em termos de ganhos de produtividade, revelou ter um forte impacto negativo em termos ambientais, em vários planos: degradação dos solos e dos aquíferos, perda de biodiversidade e emissão de gases com efeitos de estufa.

Por conseguinte, a criação de um sistema alimentar sustentável implica a substituição do modelo dominante de produção agrícola produtivista por um “regime construído em torno dos princípios da produção sustentável” (Brunori et al., 2013, p.28). Com esta finalidade, é essencial reorientar a política agrícola e a política alimentar. Como adiante se verá, a PAC tem refletido de alguma forma a premência ambiental e climática, especialmente após a reforma de 2013.

Um sistema alimentar sustentável baseia-se em práticas produtivas que incluem o respeito pela ‘capacidade de carga’ da natureza e por condições saudáveis na criação de animais. A rotação de culturas e os fertilizantes naturais devem ser utilizados para a preservação do solo. A eliminação ou drástica redução do uso de pesticidas devem ser implementadas. Tendo em vista a sustentabilidade económica dos novos negócios, o modelo ideal é o da agricultura mista com várias culturas e atividades numa única exploração agrícola (Smith, 2006; Wilson, 2008).

A agricultura sustentável engloba diferentes formas de produção, onde se destacam o modo de produção orgânico e a agroecologia. Em alguns países, como a Suíça, o modo de produção integrada tem constituído, com muito sucesso, uma etapa intermédia entre a agricultura especializada e industrializada e a produção orgânica ou biológica (Belz, 2004). A política agrícola, ao incluir apoios a estes modos de produção, e ao adotar critérios de sustentabilidade, tem um papel decisivo nesta transformação (Caixa 1).

A transformação das práticas agrícolas tem sido acompanhada pela crescente preocupação das autoridades e do público com o facto de os recursos naturais, como o solo cultivável e a água potável, terem de ser preservados. A conservação da biodiversidade é outro aspeto muito relevante no plano internacional e europeu, impondo limitações crescentes às práticas agrícolas. De tudo isto decorre a necessidade de estabelecer orientações para o uso prudente do solo e da água e, no caso português, a necessidade de preservar as reservas agrícolas e ecológicas.

Caixa 1 - Modos de produção agrícola sustentáveis

Segundo a FAO:

Modo de produção orgânica ou biológica

A agricultura biológica é uma das várias abordagens à agricultura sustentável e muitas das técnicas utilizadas (por exemplo, rotação de culturas, integração de culturas e gado) são praticadas em vários sistemas agrícolas. O que torna a agricultura biológica única é que: (1) quase todos os inputs sintéticos são proibidos, e (2) as rotações de culturas para manutenção do solo são obrigatórias. As regras básicas da produção biológica são que os fatores de produção naturais são aceites e os fatores de produção sintéticos são proibidos. (FAO, 1999)

Agroecologia

A agroecologia é a ciência e a prática da aplicação de conceitos e princípios ecológicos ao estudo, conceção e gestão das interações ecológicas dentro dos sistemas agrícolas (por exemplo, relações intra e inter elementos bióticos e abióticos). Esta abordagem sistémica global ao desenvolvimento da agricultura e dos sistemas alimentares baseia-se numa grande variedade de tecnologias, práticas e inovações, incluindo conhecimentos locais e tradicionais, bem como na ciência moderna. A agroecologia e a agricultura biológica são frequentemente utilizadas de forma intermutável, embora a agroecologia não tenha necessariamente de aderir à proibição estrita da utilização de inputs sintéticos. (FAO, 2009)

Modo de produção integrada

É um sistema que combina plantas, gado, árvores e/ou peixes, produzidos em simultâneo. A ênfase é colocada numa abordagem holística envolvendo a exploração agrícola no seu todo como unidade básica e em ciclos nutricionais equilibrados. Os métodos biológicos, técnicos e químicos são cuidadosamente equilibrados tendo em conta a proteção do ambiente, a rentabilidade e os requisitos sociais. (FAO, 2009)

A maior importância atribuída à segurança alimentar – disponibilidade, acessibilidade e qualidade dos alimentos - tem surgido a par de um aumento da consciência ambiental e da participação. Os cidadãos têm-se mobilizado, quer enquanto consumidores de produtos biológicos, por vezes através de associações que privilegiam a venda direta e os circuitos curtos

de abastecimento alimentar, quer enquanto membros de grupos e redes que influenciam o comportamento das autoridades locais no que se refere à aquisição de alimentos para cantinas e refeitórios.

A nível central, ao implementar orientações para um Programa Nacional de Alimentação Saudável, ao legislar sobre o teor de açúcar ou de sal, e ao promover a oferta 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. As autarquias contribuem para este esforço, ao favorecer a aquisição local de alimentos seguros, sazonais e de qualidade para as cantinas escolares e outros equipamentos.

A conjugação destes movimentos tem levado à expansão de iniciativas de agricultura sustentável, incluindo em áreas metropolitanas como a de Lisboa, com a criação de esquemas de distribuição em circuitos curtos, a expansão de comércio especializado em alimentação biológica e mesmo o desenvolvimento de explorações agrícolas em modo de produção biológico. Contudo, é de ter sempre presente que o fundamental da produção agrícola tem lugar no mundo rural e que as cidades são os grandes espaços de consumo alimentar.

Assim, pode concluir-se que a criação de um sistema alimentar sustentável tem de ser apoiada por políticas públicas em diferentes domínios (agricultura e desenvolvimento rural, alimentação, território e biodiversidade) e pela ação de agentes em diversos níveis. A próxima secção apresenta os elementos fundamentais das políticas referidas.

3. As políticas

*Add a sidebar or insert
a quote here*

Nesta secção, abordaremos as principais políticas direcionadas ou com impacto no setor agroalimentar. A primeira, a Política Agrícola Comum, dirige-se à agricultura, base de produção dos alimentos, e ao contexto rural onde se desenrolam essas atividades. A segunda família de políticas, a Política de Ordenamento do Território, dirige-se à ocupação e planeamento do uso do solo, uma vez que a questão da ocupação, distribuição, gestão e preservação dos solos agrícolas é essencial, quer para a produção de alimentos quer para as metas ambientais. O terceiro grupo refere-se à Política Pública de Aquisição de bens alimentares, uma vez que esta pode contribuir para a promoção da produção local, ao mesmo tempo que visa a alimentação saudável. O quarto grupo refere-se às políticas de promoção da alimentação saudável com enfoque privilegiado na melhoria da saúde da população. Embora todas tenham um âmbito nacional, e as medidas com maior impacto no sistema alimentar se destinem ao mundo rural, em alguns casos, a ação dos agentes locais em meio urbano, e designadamente das autarquias, pode desempenhar um papel significativo.

3.1 A Atual Estratégia Europeia para um Sistema Alimentar Sustentável

A pandemia Covid-19 veio pôr em destaque 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, poluição, perda de biodiversidade e catástrofes naturais como secas, desertificação, inundações e incêndios florestais).

A recente ‘Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente’ (CE, 2020), lançada em 2020, está no centro do Pacto Ecológico Europeu e encontra-se articulada com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), e o Acordo de Paris, de 2015. A sua missão principal é promover a transformação do sistema agroalimentar, abordando de forma integrada o impacto deste sistema na economia, na saúde, no ambiente e na qualidade de vida.

A Estratégia pretende envolver todos os intervenientes ao longo da cadeia de valor e estimular soluções inovadoras de produção e padrões de consumo sustentáveis, que proporcionem

benefícios para o clima, a qualidade e a circularidade, aumentando a resiliência das comunidades (Figura 1).



Figura 1 – Estratégia do Prato ao Prato

Fonte: CE (2020)

Com esta finalidade, foi anunciada a adoção de normas mais rigorosas em matéria de proteção do ambiente e bem-estar animal, de forma a reduzir 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 e produção integrada), com a meta de a agricultura biológica representar 25% das terras agrícolas até 2030; a gestão equilibrada dos nutrientes, restringindo o excesso de fertilização; a redução drástica do uso de pesticidas, com uma diminuição de 50% até 2030; e a redução em 50% até 2030 do uso de agentes antimicrobianos na criação de animais e na aquicultura (Figura 2).

Este novo ciclo prevê um arranjo institucional em que a Comissão Europeia trabalhará com os co-legisladores para assegurar que as metas propostas no Pacto Ecológico Europeu, na Estratégia do Prato ao Prato e na Estratégia de Biodiversidade para 2030, se refletem expressamente na nova legislação. A Comissão Europeia emitirá para cada Estado-Membro recomendações sobre os planos nacionais 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.

A nova configuração facilita a articulação do quadro normativo e a adequação dos instrumentos de concertação europeia perante as diferentes realidades e contextos territoriais. A adoção de novos regimes ecológicos juridicamente vinculativos e os respetivos mecanismos de financiamento, criam oportunidades de investimento e estimulam os agricultores, os pescadores e os outros operadores da cadeia alimentar a adotarem práticas inovadoras e modelos de negócio sustentáveis (e.g. agricultura de precisão, biocombustíveis, mercado do sequestro de carbono).

*Add a sidebar or insert
a quote here*

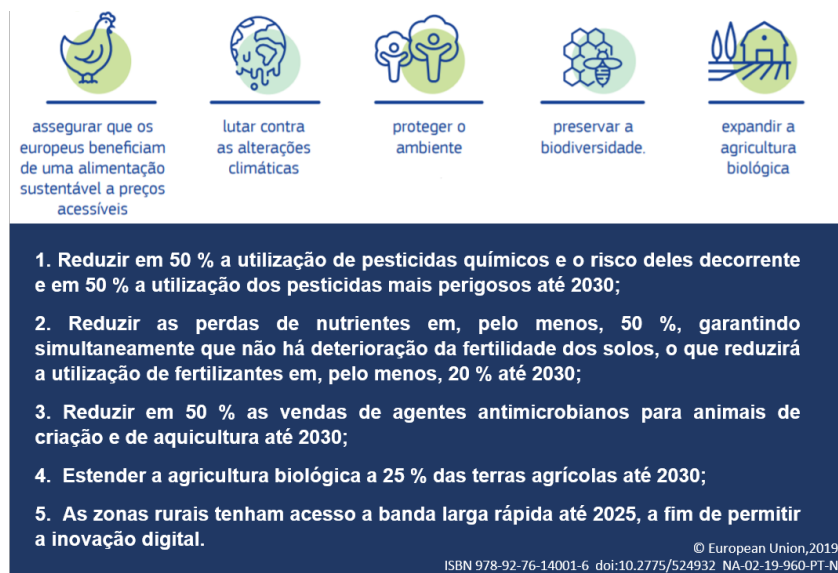


Figura 2 - Principais metas da Estratégia do Prado ao Prato, 2020

Fonte: Adaptado de CE (2020)

Estas transformações devem ser acompanhadas por medidas que incentivem o consumo sustentável, articulando os esforços encetados na mudança dos métodos de produção com a procura dos consumidores. Na Estratégia do Prado ao Prato é claramente afirmado que a transição não terá lugar sem uma mudança dos regimes alimentares, através da adoção de padrões de consumo mais saudáveis e sustentáveis. É igualmente essencial reduzir o desperdício alimentar, estimado em 20% dos alimentos produzidos (Stenmarck et al., 2016), e estimular os circuitos curtos de abastecimento, os quais podem igualmente contribuir para a redução da pegada ecológica.

A dimensão da saúde é muito relevante nesta Estratégia. 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 a revisão dos esquemas de promoção e rotulagem dos alimentos, que integrem, por exemplo, aspetos relativos ao perfil nutricional, indicações de origem, e avaliações do impacto climático, ambiental e social, de forma a proporcionar aos consumidores informações claras para a realização de escolhas conscientes.

3.2 A Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural

Para Portugal, a política agrícola e de desenvolvimento rural constitui, no fundamental, uma aplicação da política da União Europeia. Nela intervêm a administração central, mas também a administração regional e local.

A Política Agrícola Comum (PAC), criada em 1962, é a política da União Europeia (UE) vocacionada para a agricultura dos Estados-Membros. Inicialmente, visava garantir uma oferta suficiente de alimentos às populações e assegurar um rendimento digno aos agricultores. As dificuldades do período da segunda guerra mundial e dos anos seguintes estavam ainda bem presentes, com graves crises de abastecimento em muitos países europeus. Atualmente, os seus grandes objetivos são proporcionar um nível de vida decente aos agricultores e aos trabalhadores agrícolas; assegurar um abastecimento alimentar estável, variado e seguro; e reforçar a competitividade e a sustentabilidade da agricultura da UE (EU, 2016).

O sucesso dos primeiros tempos ultrapassou as expectativas. Efetivamente, em meados dos anos 1980, a sobreprodução de alguns alimentos obrigou a adotar medidas para ajustar a oferta e a procura do mercado, designadamente com a imposição de quotas a várias produções (EU, 2020b).

Apesar dos seus êxitos, esta política foi responsável pela adoção de modelos de produção agrícola intensiva e pela destruição de biodiversidade, além de outras consequências negativas. Em reação a estes problemas, e no contexto da ascensão do movimento ambientalista, a partir do início dos anos 1990, a PAC passou a integrar preocupações e normas de natureza ambiental, incluindo as medidas agroambientais. De assinalar que, a partir da Cimeira da Terra (ECO92), em 1992, os princípios de desenvolvimento sustentável estimularam a adoção de práticas mais amigas do ambiente em muitos domínios (EU, 2020b). Posteriormente, em 2003, para poderem beneficiar de financiamento, os agricultores tiveram de passar a cumprir critérios e normas adicionais em matéria de segurança alimentar, ambiental, de saúde e de bem-estar animal (EU, 2020b). Mais tarde, em 2013, a PAC incluiu a “agricultura e inovação sustentável” (EU, 2020b).

Entre 2014 e 2020 (EU, 2019a), as medidas amigas do ambiente adotadas pela PAC incluíram:

- O apoio à adoção de práticas agrícolas sustentáveis e métodos agrícolas alternativos;
- Os pagamentos diretos de ‘greening’, ou seja, pagamentos de acordo com os benefícios que os agricultores concedem à sociedade em questões como as alterações climáticas, a perda de biodiversidade e a qualidade dos solos;
- A garantia da qualidade alimentar e da segurança alimentar;
- A redução do desperdício alimentar.

Recentemente, a UE declarou a necessidade de um aumento de sustentabilidade nesta área e comprometeu-se a realizar cortes severos nas emissões de gases com efeito de estufa (EU, 2019b). Assim, os agricultores devem adotar práticas que garantam a sustentabilidade do ambiente (isto é, protegendo a natureza e salvaguardando a biodiversidade) (EU, 2020b).

Para atingir os seus objetivos, a PAC vem recorrendo aos seguintes instrumentos políticos:

- Os Pagamentos Diretos (PD) (Pilar 1), que visam estabilizar as receitas das explorações agrícolas e assegurar a estabilidade dos rendimentos dos agricultores, promovendo uma agricultura respeitadora do ambiente (por exemplo, com a preservação da paisagem rural) (EU, 2016, e EU, 2020b);
- Os Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) (Pilar 2), que procuram responder às necessidades e desafios do meio rural através de programas nacionais (ou regionais) dirigidos à economia rural (EU, 2016 e 2020b);
- Medidas setoriais /medidas de mercado, as quais incluem instrumentos para fazer face às dificuldades competitivas, apoiando a criação de logótipos de qualidade e promovendo os produtos agrícolas da UE (EU, 2016, p.1; EU, 2020b).

No período 2021-2027, a PAC tem como propósito reforçar o combate às alterações climáticas, a defesa da agricultura sustentável e o acesso a alimentos de elevada qualidade (EU, 2019b; EU, 2020a) (Figura 3). Para tal, 40% do novo orçamento da PAC será focado na ação climática e abrangerá ambos os pilares, o dos pagamentos diretos e o do desenvolvimento rural (EU, 2020a). O ‘greening’ parece assim aprofundar-se.

Entre os seus grandes objetivos contam-se, igualmente, 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.

A qualidade dos alimentos surge agora noutra perspetiva. A limitação do uso de antibióticos na criação de animais e o aumento de restrições 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 integrada.

*Add a sidebar or insert
a quote here*

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 3 – Objetivos estratégicos da Política Agrícola Comum para o período 2021-2027

Fonte: adaptado de EU (2020a)

3.3 A Política de Ordenamento do Território

A base agrícola leva a que o sistema alimentar esteja enraizado no território, ou seja, é um sistema que se encontra fortemente territorializado. As explorações agrícolas, ao contrário das instalações industriais, não existem sem uma implantação territorial específica e dependem crucialmente de recursos naturais locais, como o solo fértil, a geomorfologia, a água e o clima. Apesar dos esquemas de irrigação, que historicamente se desenvolveram e aperfeiçoaram, e que permitem mitigar de algum modo o problema da água, a existência de uma quantidade finita de terra produtiva permanece uma restrição incontornável. O acesso à propriedade e ao uso deste bem natural não reprodutível desempenha um papel muito importante. Por outro lado, as características da produção agrícola dependem fortemente da localização da produção. É por isso que as regiões demarcadas e as denominações de origem se converteram em atributos competitivos dos produtos agrícolas, constituindo as ‘marcas’ específicas desta atividade. Finalmente, o saber fazer e o conhecimento tácito permaneceram muito mais relevantes na agricultura do que noutros setores.

3.3.1 A Política de Ordenamento do Território, a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional

A Política de Ordenamento do Território é central na definição e implementação da estratégia 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 em 2014 (Lei nº 31/2014, alterada pelo Decreto-Lei nº 80/2015). Entre os aspetos do novo regime devem destacar-se:

- i) a criação da Comissão Nacional do Território que sucedeu 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, revista 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 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 conectividades e sistema urbano.

As reservas territoriais estratégicas, como a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional, são frequentemente referidas ao longo do programa referido. Portugal foi pioneiro na respetiva criação, logo no início da década de 1980, por iniciativa do ministério com a tutela do ambiente. Esta decisão visionária ilustra a importância que as políticas públicas podem ter na defesa do património natural.

Estas reservas são fundamentais na preservação de valores ecológicos e de recursos produtivos associados ao sistema alimentar e, desde logo, à atividade agrícola. A Reserva Agrícola Nacional (RAN) corresponde a uma das componentes da Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o seu atual regime jurídico foi aprovado em 2009 (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”. Quanto ao regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional foi aprovado em 2008 (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 o diploma jurídico, 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”. Em período de forte expansão das áreas urbanas e suas periferias, a existência destes instrumentos tem-se revelado essencial para a defesa das terras de maior aptidão agrícola ou de maior valor ecológico perante as pressões imobiliárias e especulativas.

3.3.2 O caso da Área Metropolitana de Lisboa

A AML ocupa um lugar dominante na hierarquia urbana nacional. Concentrando cerca de 2,8 milhões de habitantes (27,5% da população do país) (INE, 2018), repartidos por 18 municípios na proximidade da bacia do Rio Tejo, a AML é responsável pela formação de cerca de 36% do PIB e VAB nacionais (INE, Contas Regionais, 2017).

Os seus concelhos constituem cerca de 3,3% do território nacional, localizando-se na NUTS III da Grande Lisboa: Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira; e na Península de Setúbal: Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Sesimbra, Setúbal e Seixal.

Mesmo nesta área predominantemente urbana, a presença significativa de valores ecológicos e reservas agrícolas (Figura 4) permite perceber a respetiva importância no contexto da transição para a sustentabilidade dos vários sistemas de provisão de bens.

*Add a sidebar or insert
a quote here*

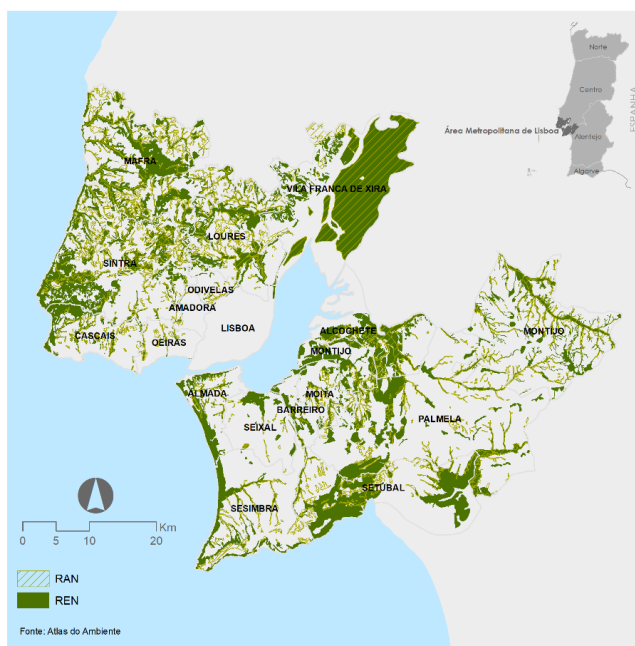


Figura 4 – Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional, Área Metropolitana de Lisboa, 2020

A matriz territorial da AML revela uma repartição heterogénea do uso e ocupação do solo onde o complexo agrícola e florestal assume destaque. As áreas agrícolas são a classe de uso de solo com maior representatividade no território regional. De acordo com a Cartografia de Ocupação do Solo (DGT, 2018), ocupam 49% da superfície total da AML, seguidas do uso florestal (28%) e das áreas edificadas (23%) (Figura 5).

Segundo o Recenseamento Geral da Agricultura de 2009, a Superfície Agrícola Utilizada (SAU) ocupa cerca de 30% do total da superfície da AML, assumindo particular relevância nos concelhos de Alcochete e Loures (entre 20% e 30%), Mafra, Montijo e Vila Franca de Xira (30 e 40%), e ultrapassando mais de metade da superfície total do concelho em Palmela (62,7%). Relativamente à distribuição das classes de ocupação das parcelas da SAU, as terras aráveis apresentam o maior destaque, completando 31,1% da superfície, seguidas das pastagens permanentes (26,6%) e das culturas temporárias (26,1%). Em menor escala, posicionam-se as culturas permanentes (11,1%), o regime de pousio (4,9%) e as hortas familiares que correspondem a cerca de 0,3% da SAU.

No território coexiste uma agricultura extensiva com uma agricultura intensiva e com capacidade exportadora. Parte desta atividade agrícola destina-se ao abastecimento alimentar da área metropolitana, o que permite afirmar que a agricultura local e regional, frequentemente desenvolvida em contextos periurbanos, fornece uma contribuição para o abastecimento urbano.

O potencial agrícola da AML indica a possibilidade de desenvolver formas de produção alimentar de proximidade, com o envolvimento dos agentes económicos, das associações locais e das autarquias. Estas formas produtivas estão de facto a consolidar-se no território, numa filosofia de proteção do ambiente e da paisagem e de encurtamento das cadeias alimentares. Os agricultores envolvidos podem, através da venda direta ou de circuitos curtos, reter uma parte mais significativa do valor gerado do que se estiverem integrados numa cadeia longa de abastecimento, comandada pela distribuição e onde as margens de rentabilidade tendem a ser muito reduzidas.

Com efeito, desenvolveram-se nas últimas décadas na AML iniciativas de vários tipos com interesse para a evolução do sistema alimentar. Trata-se, em primeiro lugar, da criação e desenvolvimento de explorações agrícolas em modo de produção biológico. Em segundo lugar, vem-se consolidando uma rede de comércio especializado de produtos alimentares biológicos, com lojas próprias, ao mesmo tempo que se assiste a uma tímida penetração da oferta de

produtos biológicos em algumas grandes cadeias de hipermercados e supermercados convencionais. Em terceiro lugar, criaram-se sistemas de venda direta aos consumidores de produtos biológicos, em cabazes, ou em mercados de rua, como em Lisboa e Cascais. Por último, algumas entidades do poder local têm lançado iniciativas de provisão de alimentação saudável baseada em produtos locais, sazonais e biológicos em cantinas dos equipamentos que gerem, designadamente escolas. Este tipo de experiências encontra precedentes em vários países europeus e noutros continentes.

*Add a sidebar or insert
a quote here*

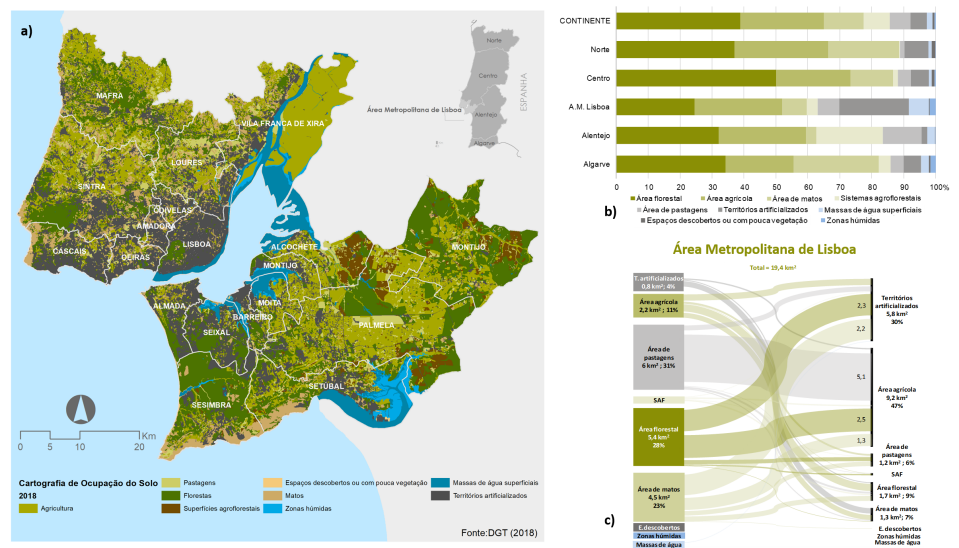


Figura 5 – a) Cartografia de uso e ocupação de uso do solo da Área Metropolitana de Lisboa - DGT (2018); b) Distribuição da superfície das unidades territoriais por classes de uso e ocupação do solo, Continente e NUTS II, 2018 - INE (2020); c) Fluxos de superfície de transições (perdas e ganhos) entre classes de uso e ocupação do solo e Proporção de superfície com alterações por classes de uso e ocupação do solo face ao total de superfície de transições, Continente e NUTS II, 2015-2020 - INE (2020).

4. Ação local e aquisição pública como práticas de sustentabilidade

A contratação pública tem-se assumido como um relevante instrumento político de inovação, orientando mudanças estratégicas nos mercados que estimulam simultaneamente a produção e o consumo.

O sucesso deste tipo de medidas necessita, porém, da articulação concertada dos mecanismos de governança (i.e. quadro institucional, políticas públicas, intervenção dos atores económicos e sociais) que articule os múltiplos ‘stakeholders’ (i.e. autoridades públicas, organizações não governamentais, parceiros sociais, agentes económicos, o meio académico e a sociedade civil) nas suas diferentes escalas e domínios de atuação (e.g. a agricultura, a saúde, o ambiente), de forma a encadear e amplificar a ação coletiva no processo de transição para a sustentabilidade (Schwanen, 2018).

No presente momento de crise, os desafios acrescidos no abastecimento alimentar e o agravamento dos preços de mercado condicionam a facilidade de acesso aos alimentos, principalmente das opções mais saudáveis, revestindo-se de particular importância a mediação e intervenção pública a nível central e a nível local.

Os esquemas de compras públicas devem assim promover a alimentação e nutrição adequadas, privilegiando a qualidade, integrando aspetos relativos à origem e impacto climático, ambiental e social, de forma a promover mudanças de longo prazo num novo paradigma de sustentabilidade. Exemplos destes esquemas multiplicaram-se em vários países, envolvendo

cantinas escolares, refeitórios municipais e hospitalares (Bui et al., 2016; Roep and Wiskerke, 2012). Embora com algum atraso, também surgiram em Portugal várias iniciativas deste tipo.



Figura 6 – Refeitórios Biológicos da Junta de Freguesia de Olivais (JFO)
Fonte: Imagens cedidas pela JFO, 2018

É o caso do projeto dos Refeitórios Biológicos dos Olivais, lançado em 2016 (Figura 6). Trata-se de uma iniciativa promovida pela Junta de Freguesia de Olivais, localizada no município de Lisboa, em estreita cooperação com a associação de agricultura biológica, AgroBio. Este programa propõe uma nova e interessante abordagem de sustentabilidade para as cantinas de sete escolas e um jardim de infância desta localidade.

Nos últimos anos, o projeto procurou melhorar a composição e a preparação dos menus escolares, assim como modernizar as instalações, reestruturando diversos procedimentos relacionados com o fornecimento de refeições escolares. Uma das principais inovações foi a transformação dos modelos de contratação pública. Os novos procedimentos de aquisição passaram a integrar valores relacionados com a sustentabilidade e a realocação dos serviços. De forma a garantir uma cadeia de abastecimento mais localizada, foi criada a cooperativa AgroCoop, entre a Junta de Freguesia, a AgroBio e os produtores associados. Neste modelo, os agricultores locais e nacionais podem ajustar o sistema de produção de acordo com as necessidades das escolas, na base de um contrato comercial prévio. Este processo abriu a possibilidade de os produtores comercializarem grandes quantidades de produtos (agregados na plataforma logística de compras localizada nas instalações da AgroBio) e simultaneamente obterem rendimento direto e estável. Por outro lado, esta mudança promoveu o equilíbrio de preços no fornecimento de produtos no contexto do mercado biológico, aumentando o poder aquisitivo das escolas. A cocriação deste modelo só foi possível devido à forte rede de cooperação entre os diferentes ‘stakeholders’.

Atualmente, parte do fornecimento de alimentos às escolas é baseado em produtos biológicos, provenientes de circuitos curtos de abastecimento. Diariamente, o novo programa de alimentação escolar garante cerca de 1660 refeições (cerca de 60% dos produtos são biológicos), para crianças dos três aos dez anos e para um lar de idosos com 50 utentes.

Devido aos condicionalismos e à indisponibilidade de produtos no mercado, as escolas não conseguiram ainda atingir a meta de fornecimento de produtos 100% biológicos, existindo uma grande margem para crescimento neste setor.

Para além disto, o projeto incorpora uma estratégia mais ampla de promoção da educação nutricional, saúde e sustentabilidade nos seus múltiplos aspetos.

A iniciativa pretende envolver toda a comunidade escolar na promoção da pedagogia alimentar (e.g. refeições multiculturais, dias vegetarianos, visitas a mercados) e educação ambiental (e.g. proteção dos recursos naturais, reciclagem, compostagem). Assim como programas especiais direcionados para a redução dos plásticos (i.e., eliminando o uso de embalagens e plásticos individuais) e a monitorização do desperdício de alimentar. Os alunos também têm a oportunidade de realizar atividades em hortas escolares, aprendendo a produzir e consumir os seus próprios alimentos, contribuindo desta forma para a sua re-conexão com a cadeia alimentar.

5. Conclusão

O sistema alimentar envolve múltiplos atores, escalas e instituições. A sua transição para modelos mais sustentáveis é enquadrada e operacionalizada por várias políticas públicas. A PAC está entre as políticas incontornáveis na reflexão sobre a evolução da agricultura e a sua alteração paradigmática. Nesta reflexão deve incluir-se também a política de ordenamento do território, destacando-se a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional. E também as medidas de promoção de alimentação saudável, de que são exemplos o Programa Nacional para a Alimentação Saudável e a legislação publicada visando a redução de sal e de açúcar nos alimentos. Além destas, outros instrumentos existem como a política de aquisição pública nos seus desenvolvimentos recentes de incremento da qualidade dos alimentos em setores-chave da sociedade e de formação para a sustentabilidade como é o caso da educação.

Além das políticas públicas de âmbito nacional, há que destacar as iniciativas e a ação dos atores locais, onde se incluem autarquias, associações e grupos de cidadãos, como foi referido, no contexto igualmente das cidades e das áreas metropolitanas.

A complexidade do sistema alimentar e a diversidade das políticas públicas que o enquadram tornam importante um modelo de governança que se traduza na articulação entre uma grande diversidade de atores, as suas visões e os territórios concretos.

6. Referências

- Avillez, F. (2015). *A Agricultura Portuguesa - As últimas décadas e perspectivas para o futuro*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- 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, F.W. Geels (Ed.), *System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy*. Cheltenham, Edward Elgar, 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), 27–33.
- Bui, S., Cardona, A., Lamine, C. and Cerf, M. (2016), Sustainability transitions: Insights on processes of niche regime interaction and regime reconfiguration in agri-food systems, *Journal of Rural Studies*, 48, 92-103.
- Comissão Europeia (CE) (2017), *Energy Union Factsheet Portugal - Accompanying the Third Report on the State of the Energy Union*, COM(2017) 688 final.
- Comissão Europeia (CE) (2019), *Pacto Ecológico Europeu*, COM(2019) 640 final.
- Comissão Europeia (CE). (2020). *Estratégia do Prado ao Prato - para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*, COM(2020) 381 final.
- DGT (2018). *Cartografia de Ocupação do Solo. Direção Geral do Território*. Disponível em: http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/cartografia_tematica/cartografia_de_uso_e_ocupacao_do_solo_cos_clc_e_copernicus/
- 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, 353–364.
- European Commission (EC). (2014). *EU Action Plan on Childhood Obesity 2014-2020*. European Commission, (July 2014), 68. Disponível em: <https://doi.org/10.2785/36105>
- European Union (EU). (2016). *CAP in Your Country: Portugal*. Disponível em: <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*. Disponível em: 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*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification_en.pdf

European Union (EU). (2020a). *Future of the Common Agricultural Policy (2021-2027)*. Disponível em: 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)*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

FAO. 1999. “FAO Committee on Agriculture. Fifteenth Session. Rome, 25-29 January 1999, Red Room. ORGANIC AGRICULTURE. Item 8 of the Provisional Agenda”. Food and Agriculture Organization of The United Nations publication. P.1.Link: http://www.fao.org/3/X0075e/X0075e.htm#P86_4004

FAO (2009), *Organic Agriculture. Glossary on Organic Agriculture*. October 2009. Link: http://www.fao.org/fileadmin/templates/organicag/files/Glossary_on_Organic_Agriculture.pdf

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

INE (2009). *Censos Agrícolas*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

INE (2017). *Contas Regionais*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

INE (2018). *Principais Indicadores*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

INE (2020). *Estatísticas de uso e ocupação do solo*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=435668469&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

Popkin, B.M. (2017). Relationship between shifts in food system dynamics and acceleration of the global nutrition transition. *Nutrition Reviews*, 75(2), 73–82.

Roep, D. and Wiskerke, S.C. (2012). Reshaping the Foodscape - The Role of Alternative Food Networks, in Spaargaren, Oosterveer and Loeber (eds.), *Food Practices in Transition – Changing Food Consumption, Retail and Production in the Age of Reflexive Modernity*, Routledge, New York and Abingdon, UK, 207-228.

Salavisa, I. and 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 (Ed.), *Knowledge, People, and Digital Transformation: Approaches for a Sustainable Future*, Cham, Springer Nature, 69-84.

Schwanen, T. (2018). Thinking complex interconnections: Transition, nexus and Geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 43(2), 262–283.

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, 439–459.

Stenmarck, Å., Jensen, C., Quested, T., Moates, G., Cseh, B., Juul, S., ... Östergren, K. (2016). *FUSIONS - Estimates of European food waste levels*. Stockholm. Disponível em:

[https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates of European food waste levels.pdf](https://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates_of_European_food_waste_levels.pdf)

Wilson, G. (2008). From 'weak' to 'strong' multifunctionality: Conceptualising farm-level multifunctional transitional pathways. *Journal of Rural Studies*, 24, 367–383.