

Agricultura Urbana em Portugal: Constrangimentos e Oportunidades Para Uma Política Pública Alimentar

Urban Agriculture in Portugal: constraints and drivers to a food public policy

Cecília Delgado

ceciliadelgado@fcsb.unl.pt; cmndelgado@gmail.com

CICS.NOVA – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da FCSH NOVA - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Resumo/ Abstract

Compreender se existe em Portugal uma conjuntura propícia à formulação, implementação e institucionalização de políticas alimentares e de que modo as práticas de Agricultura Urbana existentes podem potenciar esse processo são as questões examinadas neste artigo. A análise é suportada num inquérito a 16 autarquias locais que identificou áreas de constrangimento e potenciadoras ao desenvolvimento das iniciativas locais. Argumenta-se que a literatura é omissa em relação ao contributo da sociedade civil na formulação e desenvolvimento das políticas alimentares. A relativa fragilidade da sociedade civil Portuguesa comparativamente a outros países pode explicar porque ainda não foram formuladas políticas públicas à escala local em Portugal. Este argumento é ilustrado através de dois estudos de caso internacionais, Toronto e Paris. Os resultados confirmam um conjunto de oportunidades à escala nacional e local, não obstante as debilidades existentes. Tomando como referência os exemplos internacionais, sugere-se uma maior intervenção da academia na capacitação e inclusão dos atores relevantes na formulação, implementação e institucionalização de políticas alimentares em Portugal.

Palavras-chave: Agricultura Urbana; Políticas Públicas Alimentares; Sistema Alimentar Sociedade Civil; Portugal

Códigos JEL: R58; Q180; H70

This paper explores first to what extent Portugal created an enabling environment for the formulation, implementation and institutionalization of a food policy in Portugal and second to what extent current Urban Agriculture practices enhance the shift from practices to food policy. In order to identify constraints and drivers for local initiatives to upscale, a survey was carried out with 16 local authorities. The paper argues that civil society contribution to the formulation and implementation of a food policy is insufficiently highlighted in the literature. Portuguese civil society relative weakness when compared with other countries might explain why no local food policies have been formulated yet. This argument is illustrated by two international study-cases, Toronto and Paris. Results from the survey are showing drivers at the national and local levels, regardless of existing constraints. Based on the international cases, it is suggested that strong intervention from academia is required in order to capacitate and include relevant food actors on formulation, implementation and institutionalization of food policies in Portugal.

Keywords: Urban Agriculture; Public Food Policies; Food System; Civil Society; Portugal

JEL Codes: R58; Q180; H70

1. INTRODUÇÃO

Defende-se que Portugal atravessa um ponto de viragem impar, da visão da Agricultura Urbana - AU como resposta à mitigação da pobreza (Cabannes and Raposo, 2013) para um país vibrante de iniciativas que trespassam os mais diversos setores e atores do sistema alimentar. Um cenário facilitador que transpõe escalas territoriais. À escala nacional evidenciam-se, por exemplo: a Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (2018) da Direção Geral de Saúde; a Estratégia e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar (2017) coordenada pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral; a Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica e Plano de Ação (2018); o Estatuto da Pequena Agricultura Familiar (2018); o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2018), uma plataforma interministerial que prevê a participação da sociedade civil, do setor académico e do setor empresarial; a plataforma nacional Alimentar Cidades Sustentáveis (2018), uma plataforma de discussão e disseminação de informação que pretende agregar todos os atores e setores do Sistema Alimentar nacional, coordenada pela academia e a administração central e local. À escala municipal sobressaem, por exemplo: as Estratégias Municipais de Adaptação e Mitigação às Alterações Climáticas¹, elaboradas por 27 autarquias; os programas de fornecimento de produtos locais aos refeitórios escolares, desenvolvidos por conjunto limitado, mas promissor, de autarquias locais; as hortas urbanas ainda que focadas numa perspetiva de mitigação da pobreza e recreação (Delgado, 2017), implementadas por um número considerável de autarquias locais Portuguesas (DGT, 2016). Por último, registou-se um aumento significativo na participação das autarquias Portuguesas em redes internacionais como, por exemplo, a *CityFood*² network, a BioRegiões³, ou no Pacto de Milão⁴.

Em síntese, existe um esforço significativo no desenvolvimento de políticas setoriais, como as políticas agrícola, educativa, social, ambien-

tal e de saúde. Contudo, a coordenação e implementação das ações necessárias não tem sido fácil, com a prossecução de políticas avulsas e ações pouco coordenadas entre os vários ministérios, direções-gerais, organismos públicos e privados (Ferreira, 2018).

Perante o cenário animador de iniciativas a decorrer atualmente com o envolvimento de um número expressivo de atores do Sistema Alimentar nacional, o principal contributo deste artigo é perceber se: Existe em Portugal uma conjuntura propícia à formulação, implementação e institucionalização de políticas alimentares? E de que modo as práticas de Agricultura Urbana existentes podem potenciar este processo?

Para estabelecer o quadro teórico de pesquisa adotámos a seguinte definição de Agricultura Urbana - AU, Sistema Alimentar - SA, e Política Alimentar - PA, não obstante o reconhecimento de outras definições aportadas pela literatura:

“Agricultura Urbana é uma atividade localizada dentro (urbano) ou à margem (periurbano) de uma cidade ou zona metropolitana, que produz, processa e distribui uma diversidade de alimentos e não alimentos, reutilizando ou usando recursos humanos e materiais, produtos e serviços, que existem nas áreas urbanas ou imediatamente circundantes (periurbano), que por sua vez, fornece esses recursos humanos e materiais, produtos e serviços, em larga medida para a área urbana.” (Mougeot, 2000)

Por conseguinte, a AU é uma componente do SA aqui entendido como:

“(...) todos os elementos (ambiente, pessoas, contributos, processos, infraestruturas, instituições, etc.) e atividades relacionadas com a produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, e os resultados dessas atividades, incluindo os seus impactos sociais económicos e ambientais (...) e o desperdício alimentar e as perdas no contexto do sistema alimentar.” (MUFPP, 2015)

E nesse sentido participa mas não exclui outras atividades que contribuem para a formulação de uma política alimentar compreendida

¹ Informação adicional em <https://www.quercus.pt/comunicados/2017/fevereiro/5151-estrategias-municipais-de-adaptacao-as-alteracoes-climaticas-de-27-autarquias-portuguesas-ja-estao-online>. Acesso em Abril 2019

² Informação adicional em <http://old.iclei.org/index.php?id=1348>. Acesso em Abril 2019

Fazem parte da rede internacional CityFood as cidades de Braga, Torres Vedras e Cascais. Link: <http://old.iclei.org/index.php?id=1348>. Acesso em Abril 2019

³ Informação adicional em <http://www.ecoregion.info/>. Fazem parte desta rede internacional o concelho de Idanha-a-Nova e seis autarquias da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega. Acesso em Abril 2019

⁴ Já assinaram o Pacto de Milão as cidades do Funchal e Torres Vedras <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/signatory-cities/>. Acesso em Abril 2019

como:

“(...) a soma das ações desenvolvidas pelos atores do sistema alimentar, que afetam a forma como os alimentos são produzidos, processados, distribuídos, adquiridos, valorizados ou subvalorizados. Uma política alimentar não implica a obrigatoriedade de legislação podendo limitar-se ao conjunto de atividades que impactam o sistema alimentar, nomeadamente: uma agenda; um conjunto de decisões políticas; um processo incluindo a sua implementação e avaliação” (MUFPP, 2015) que moldam as ações do governo (Paarlberg, 2013)

Para responder às perguntas de pesquisa baseamo-nos no questionário ministrado às autarquias locais Portuguesas no âmbito do convite para participação destas na sessão de trabalho com os peritos da fundação RUAF⁵ em Lisboa (Abril de 2018). Do questionário faziam parte as seguintes perguntas: 1) Quais os projetos / programas de AU ou relacionados com a alimentação (incluindo luta contra o desperdício alimentar) que estão em curso na sua autarquia; 2) O que queriam aprender (na sessão de trabalho)?; 3) Qual é na sua opinião, a maior dificuldade encontrada no âmbito do desenvolvimento dos projetos/programas de AU e alimentação na sua autarquia? 4) Razões para o sucesso alcançado, até à data.

Sem detrimento da importância dos restantes atores do SA, justifica-se a primazia atribuída às autarquias locais porque estas exercem um papel central na definição das políticas alimentares necessárias à sustentabilidade das iniciativas existentes, são instrumentais na facilitação de mecanismos multi-atores e multissetoriais, são parte interessada no desenvolvimento de uma estratégia alimentar que promova a coesão social e territorial dos seus territórios e, podem agilizar o acesso à terra e ao espaço, seja através dos Planos Diretores Municipais, ou da criação de bancos de terra.

Fundamentando-nos nas respostas recebidas ao questionário, o primeiro contributo deste artigo é: compreender as práticas existentes (áreas de atividade); as necessidades de aprendizagem manifestadas pelos técnicos municipais (áreas de capacitação); as limitações (áreas de constrangimento); e os fatores de sucesso (áreas facilitadoras). Os resultados serão triangulados

com outras fontes, nomeadamente, a observação empírica e a literatura existente. Como segundo contributo pretende-se propor estratégias para a integração da AU no SA em Portugal, suportadas na literatura existente e nos ensinamentos das práticas internacionais.

Como contributo para o corpo teórico argumentamos que a literatura internacional respeitante aos fatores facilitadores do desenvolvimento de políticas alimentares (Cunto et al., 2017; IPES-FOOD, 2017; RUAF-ICLEI, 2013) não enfatiza a contribuição da sociedade civil⁶, como grupo que influencia e “dá corpo” às políticas alimentares. Em concordância com Seyfang e Haxeltine (2012) defendemos que a sociedade civil desempenha um papel preponderante na resposta aos desafios do desenvolvimento sustentável das sociedades em transição. Para reforçar o nosso argumento usaremos como referência dois exemplos internacionais, Toronto (Canadá) e Paris (França)⁷. Considerando que a sociedade civil Portuguesa é frágil e vive afastada dos objetivos e da aplicação das políticas públicas (Cidadania Social ONG, 2018; Franco et al., 2018) importa perceber quais serão as ferramentas adequadas à mudança de escala no contexto nacional. Nos capítulos dedicados à discussão dos resultados e conclusões esperamos responder a esta questão.

Em síntese, no capítulo 1 apresenta-se um breve enquadramento da AU em Portugal, desde o início do século XX à atualidade. No capítulo 2 caracterizam-se os fatores que potenciam o desenvolvimento de políticas alimentares, através da revisão da literatura internacional. No capítulo 3 sublinha-se, o papel da sociedade civil no fortalecimento dos SAs fundamentado em dois estudos de caso internacionais, Toronto e Paris, e simultaneamente contextualiza-se a sociedade civil Portuguesa na esfera internacional e Europeia. A metodologia e caracterização da amostragem são descritas do capítulo 4. Após a apresentação dos resultados no capítulo 5, os capítulos 6 e 7 são dedicadas à discussão e conclusões.

2. A AU EM PORTUGAL UM FENÓMENO RECENTE E EMERGENTE

O longo período ditatorial em Portugal (1933 - 1974) explica a natureza diversa da AU

⁵ RUAF is a global partnership on sustainable Urban Agriculture and Food Systems. Informação adicional em <https://www.ruaf.org/>. Acesso em Abril 2019

⁶ Abordaremos no capítulo 3 a definição adotada neste texto de sociedade civil.

⁷ A relevância destes dois exemplos será explicitada nos capítulos 2 e 3.

nacional, comparativamente aos países da Europa Ocidental⁸. Para estas diferenças contribuiu também: uma urbanização tardia, fundamentalmente ocorrida a partir dos anos 80 (Teixeira, 1993); uma sociedade civil pouco robusta (Franco et al., 2008); uma administração pública rígida e hierarquizada (Rego, 2018); Portugal não fazer parte da Federação Internacional “*Coin de Terre et Jardins Familiaux*” que agrega as Associações Nacionais de “*Allotment Gardens*” de 13 países Europeus desde 1926 (Delgado, 2017).

A integração de Portugal na União Europeia (1986) implicou mudanças significativas na estrutura social Portuguesa, incluindo, mas não só, a densificação das zonas urbanas que ditaram uma redução da representatividade do 1.º setor (agrícola) na estrutura laboral do país. Manteve-se, no entanto, uma prática informal agrícola, e de génese ilegal, nas áreas urbanas e periurbanas das grandes metrópoles sendo impossível quantificar o seu contributo para o SA por falta de dados disponíveis. A aposta no setor agrícola reaparece no início do século XXI, notavelmente através de programas da União Europeia, tais como o Leader⁺ (2000 – 2006) que apoiaram o PROVE⁹ (PROVE, 2017), um programa nacional emblemático de circuitos curtos de comercialização que visa aproximar os produtores rurais e periurbanos dos consumidores urbanos. A temática emerge na academia através da participação Portuguesa em projetos de investigação Europeia como a *Cost Action – Allotments Garden in European Cities* (2012-2016) ou a *Cost Action – Urban Agriculture in Europe* (2012 – 2016), e mais recentemente a *Cost Action Implementing nature based solutions for creating a resourceful circular city* (2018 - 2022). Simultaneamente, a crise económica que marcou o país entre 2008 e 2012, desencadeou iniciativas municipais significativas de hortas urbanas (Almeida, 2012; Cancela, 2014; Delgado, 2017; Gonçalves, 2014; Pinto, 2007; Rodrigues, 2012; Santos, 2011; Saraiva, 2011) e iniciativas à escala nacional de doação de alimentos, entre as quais os Bancos Alimentares (FBA, 2018) e o Programa RE-FOOD¹⁰ (RE - FOOD, 2017). Em síntese, existe um vasto conjunto de iniciativas no âmbito da temática da AU e da Alimentação sem que exista

uma visão sistémica das ações, setores e atores envolvidos.

Contudo, na generalidade, o conceito de AU permaneceu afastado do debate nacional e da academia, com duas pontuais exceções, o 1.º encontro internacional sobre Agricultura Urbana e Periurbana em Portugal coordenado pelo Município do Seixal em 2011 (Lança, 2011), e a sessão de trabalho “AU como componente de cidades mais resilientes” realizada em Abril de 2018 em Portugal, tendo como convidados os peritos da Fundação RUAFA e a participação de um conjunto de autarquias locais Portuguesas envolvidas em processos de AU. O limitado debate e interação entre setores e atores nomeadamente, entre a academia, sociedade civil, técnicos, produtores, agricultores, consumidores, comerciantes e o poder político, poderá explicar a limitada penetração de conceitos emergentes na sociedade Portuguesa como a AU e o SA. Pode igualmente explicar as diferenças encontradas entre a perceção do AU em Portugal e as definições internacionais. De acordo com Delgado (2018) a AU em Portugal caracteriza-se por: 1) uma distinção “Portuguesa” entre Agricultura Urbana” e “Agricultura Periurbana”, baseada na localização no perímetro urbano ou no perímetro periurbano, que não coincide com as definições internacionais. Esta distinção espacial contraria e dificulta a integração da AU como parte do SA cidade-região (Cabannes et al., 2017), mais aberto territorialmente; 2) um grande ênfase na compreensão da AU quase exclusivamente como produção alimentar orientada para consumo próprio, sem significativa consideração pelas restantes etapas, e.g. processamento, distribuição, etc. Esta compreensão é limitadora à integração da AU como parte do SA; 3) reduzida consideração por outras componentes da AU, como a criação de animais ou produtos não alimentares. Este entendimento está em desacordo com as definições internacionais e limita os possíveis contributos da AU para o SA; 4) a AU não é percebida como uma componente do SA. Consequentemente não integra os recursos do sistema, nomeadamente o desperdício alimentar, matérias primas não alimentares, e.g. composto, ou mão de obra urbana. Novamente, em oposição aos conceitos internacionais; 5) finalmente, a AU na sua quase exclusiva vertente de produção alimentar apresenta-se bastante

⁸ E próximo de países como Espanha e Itália, com ditaduras tardias.

⁹ Informação adicional em <http://www.prove.com.pt/www/> Acesso em Abril 2019

¹⁰ Informação adicional em <https://www.re-food.org/pt>. Acesso em Abril 2019

presa à perspetiva social, i.e., mitigação da pobreza. Consequentemente, a AU não é valorizada na sua vertente económica, fator chave na configuração de um SA que contribua para o desenvolvimento económico do seu território e que lhe confira sustentabilidade a longo prazo.

3. POTENCIAR O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS ALIMENTARES: LIÇÕES A PARTIR DO CONTEXTO INTERNACIONAL

De acordo com a literatura existente, onde se destacam os trabalhos produzidos pelo IPES – FOOD (2017), a RUAF – ICLEI (2013) e pela Comissão Europeia (Cunto et al., 2017), há um conjunto de fatores facilitadores que potenciam o desenvolvimento de políticas alimentares¹¹, nomeadamente: 1) governança¹² horizontal favorável, e.g. através de um grupo interdepartamental que congregue todas as atividades relacionadas; 2) existência de processos participativos, de modo a garantir que as partes são ouvidas e os conflitos são sanados; 3) terem sido identificadas, mapeadas e avaliadas as iniciativas locais existentes, incluindo as iniciativas da sociedade civil de forma a transformar as melhores práticas em programas e políticas; 4) haver vontade e compromisso político para implementar e institucionalizar as iniciativas; 5) existir financiamento para os desenvolvimento das iniciativas; 6) estar assegurada fluidez e coerência na governança vertical, de modo a evitar eventuais discordâncias entre políticas .

O relatório *Food in Cities* (Cunto et al., 2017) aborda a problemática no contexto Europeu¹³. Este documento reforça os fatores facilitadores listados nas publicações anteriormente citadas e alerta para a existência de um conjunto de fatores inibidores, tais como: 1) não existir integração do tema entre departamentos municipais; 2) falta de clarificação na divisão de competências entre os vários níveis administrativos - autarquias locais, áreas metropolitanas ou associações intermunicipais e governo central; 3) falta de governança multiníveis e coerência política; 4) falta de ligação entre a investigação, a prática e as políticas; finalmente, 5) a

difícil inclusão dos atores críticos do SA, nomeadamente as associações de cidadãos.

3.1 Como facilitar a ligação entre os atores do SA e garantir a inclusão dos atores críticos?

As experiências internacionais fornecem uma possível resposta para a inclusão dos atores críticos no desenvolvimento de políticas alimentares. Na cidade de Knoxville, Estados Unidos (Harper et al., 2009) um grupo de atores do SA fundou em 1982 o primeiro Conselho Alimentar¹⁴ - CA mundial. A estrutura e funcionamento de cada CA são contexto dependentes, mas genericamente podemos entender um CA como:

“Um conjunto organizado de atores que representam a diversidade dos setores envolvidos no sistema alimentar. Este grupo de atores contribui para o desenvolvimento de políticas alimentares através da análise do sistema alimentar existente e da proposta de recomendações” (BFPC, 2018). *Idealmente o grupo inclui participantes das cinco etapas do sistema alimentar i.e., produção, consumo, processamento, distribuição e desperdício. Inclui também ativistas na luta contra-a-fome e justiça alimentar, academia, organizações não governamentais, cidadãos, agricultores, vendedores, chefes de cozinha, trabalhadores e representantes dos setores de processamento e da distribuição alimentar* (Harper et al., 2009).

De acordo com Harper et al. (2009), os CAs exercem quatro funções essenciais ao bom funcionamento dos SAs: servem como fóruns para discussão; facilitam a coordenação entre setores do SA; avaliam e influenciam as políticas; concebem e suportam programas e serviços que respondem às necessidades locais.

Existam atualmente mais de 400 CAs no Canadá e nos Estados Unidos (Sussman and Bassarab, 2017). O CA de Toronto iniciado em 1991 (Forster et al., 2016; Mulligan et al., 2018) foi eleito uma das melhores práticas de governança alimentar mundiais pelo Pacto de Milão, no conjunto dos 30 CAs ativos nas 180 cidades signatárias do Pacto. A coordenação do CA,

¹¹ Ver definição de Política Pública na Introdução deste texto.

¹²De acordo com o Dicionário Porto Editora entende-se por Governança “forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, ao nível local, nacional e internacional”. Embora ténue existe uma clara distinção em relação ao uso da palavra governação, entendida como o ato ou poder de

governar (através do) exercício dos poderes de administração e orientação dos diversos setores de um Estado.

¹³ Tendo Lisboa como um dos cinco estudos de caso.

¹⁴ Em Inglês *Food Policy Council*. Nossa tradução livre para Português como Conselho Alimentar - CA.

composto por 30 membros¹⁵, é realizada por um funcionário da cidade de Toronto que preside o CA de modo independente. Fitzgerald and Morgan (2014) classifica o CA de Toronto como de afiliação mista, porque resulta de um processo de articulação entre a sociedade civil e a administração local, em contraste com os CAs que resultam exclusivamente de iniciativas da sociedade civil ou governamentais.

Resumindo, os CAs são instrumentais para o desenvolvimento de políticas alimentares porque representam um modelo de governança horizontal e intersectorial, facilitam os processos participativos, colaboram no mapeamento das iniciativas existentes e fomentam a transformação das melhores práticas em programas e políticas. No entanto, embora os CAs se tenham tornado relativamente comuns nos Estados Unidos e Canadá a sua continuidade no tempo permanece um desafio pela falta de suporte financeiro, dificuldade em manter o interesse e o envolvimento dos membros em permanência, e difícil representação de todos os atores do SA. (Fitzgerald and Morgan, 2014; Sussman and Bassarab, 2017). Em síntese, a resiliência dos CAs, depende de um equilíbrio entre a capacidade interventiva da sociedade civil e a existência de vontade e compromisso político, que assegure fluidez, coerência governamental, e financiamento.

4. A participação da sociedade civil no fortalecimento dos Sistemas Alimentares

A identificação e a defesa de causas públicas são funções habitualmente exercidas pela sociedade civil, aqui entendida como:

“Um conjunto vasto de organizações não-governamentais e sem fins lucrativos, que expressam os interesses e valores dos seus membros ou das comunidades onde se integram, baseados em princípios éticos, culturais, políticos, religiosos e filantrópicos (...) que integra um vasto conjunto de organizações: grupos comunitários; organizações não governamentais; associações de trabalhadores; grupos indígenas;

organizações de caridade; organizações baseadas na fé; associações profissionais e fundações” (European Center for Not-for-profit Law, 2016).

A cidade de Toronto ilustra o contributo da sociedade civil para a construção de um SA robusto, através da participação da sociedade civil simultaneamente no CA e na viabilização dos projetos previstos na Estratégia Alimentar da cidade (Toronto Public Health, 2018). A afirmação pode ser ilustrada pela ONG *FoodShare*¹⁶ (FoodShare, 2018) fundada nos anos 80 do século XX. Esta ONG é parceira da cidade na implementação da Estratégia Alimentar e participa no CA de Toronto. Como parceira da cidade é responsável por várias iniciativas, onde se inclui o projeto piloto *Mobile Good - Food Market* (figura 1), um camião que percorre as zonas mais desfavorecidas garantindo produtos hortícolas frescos às populações carenciadas (“Mobile Good Food Markets” 2018). Outro exemplo, a ONG local *StopCommunity*¹⁷ (The Stop, 2018) administra os mercados urbanos, como o *Toronto StopMarket* (figura 2) onde produtores locais abastecem os consumidores urbanos, coordena um conjunto de iniciativas relacionadas com a AU e a Alimentação, e simultaneamente participa no CA.

O princípio aplica-se igualmente na cidade de Paris. O município de Paris estabeleceu como meta política alcançar 100 hectares verdes até 2020 (*Objectif 100 hectares*)¹⁸, dos quais 30 hectares dedicados à AU. No âmbito desta meta a *Aeromate*¹⁹ (figura 3) produz hortícolas no telhado do centro da saúde dos funcionários da rede ferroviária Francesa. O acesso ao espaço foi viabilizado pelo programa *Parisculteurs*²⁰, contudo o *business plan* e o financiamento são da responsabilidade do empreendedor, i.e., da sociedade civil. A *Ville Fertile*²¹ – no Parque de Vincennes (figura 4) é outro espaço disponibilizado pela autarquia de Paris para cultivo de produtos hortícolas, o qual é gerido pela sociedade civil. O grupo que administra a iniciativa encarrega-se semanalmente de abrir o espaço a vistas da população, e a organizar a venda dos produtos hortícolas.

¹⁵ Em Toronto os membros do CA não podem exercer mais do que 2 mandatos, em que cada mandato corresponde a 4 anos. No entanto, cada CA define as suas regras de funcionamento.

¹⁶ Informação adicional em <https://foodshare.net/>. Acesso em Abril 2019

¹⁷ Informação adicional em <https://www.thestop.org/>. Acesso em Abril 2019

¹⁸ Informação adicional em <http://www.parisculteurs.paris/fr/charte-100-hectares/>. Acesso em Abril 2019

¹⁹ Informação adicional em <https://aeromate.fr/>. Acesso em Abril 2019

²⁰ O programa *Parisculteurs* integra um conjunto de ações destinadas a cumprir o Objetivo 100 Hectares. Ver link: <http://www.parisculteurs.paris/>. Acesso em Abril 2019

²¹ Informação adicional em <http://www.vilefertile.paris/>. Acesso em Abril 2019

Figuras 1 e 2 - *Mobile good - food market e Stopmarket* (Toronto, Canada)



Créditos: Autor (2018)

Figuras 3 e 4 - *Aeromate e Ville Fertile* (Paris, França)



Créditos: Autor (2018)

Toronto e Paris são dois exemplos paradigmáticos do contributo da sociedade civil para o fortalecimento dos SAs, seja como empreendedores ou como ativistas nos CAs. Há um conjunto de fatores que ajudam a explicar este contexto, e que serão analisados na sessão seguinte.

4.1. A sociedade civil Portuguesa numa perspetiva comparada

O estudo “O setor não lucrativo Português numa perspetiva comparada” (Franco et al., 2008) demonstra que a percentagem da população ativa em organizações da sociedade civil em Portugal (terceiro setor) é inferior à média dos 38 países da amostra²². Valores de 2008 revelam que na Holanda 14,4% da população ativa trabalhava no terceiro setor (corresponde ao valor mais elevado do conjunto dos 38 países da

amostra), no Canadá este valor corresponde a 11,1%, e na França a 7,6%. O valor médio nos países desenvolvidos era de 7,6%. Em Portugal 4,0% da população ativa trabalhava no terceiro setor no mesmo período, o que revela a escassa representatividade do setor. Mais, refere Franco *et al* (2008), o sector enfrentava dois grandes desafios, a escassez de financiamento, sendo a aposta na diversificação de fontes identificada como fundamental à sua sobrevivência, e a limitada competência na área, notavelmente falta de trabalhadores qualificados em gestão e marketing.

O relatório “*Europeans’s Engagement in Participatory Democracy*” (TNS Political & Social, 2013) demonstra que o nível de confiança da sociedade civil Portuguesa - PT em relação aos atores do SA é inferior à média da União Europeia – UE, e.g.: organizações de

²² Países que participaram no estudo: Holanda, Canadá, Bélgica, Irlanda, Estados Unidos, Reino Unido, Israel, França, Noruega, Suécia, Austrália, Alemanha, Finlândia, Áustria, Argentina, Espanha. Japão, Portugal, Itália, África do Sul, Egipto, Peru, República

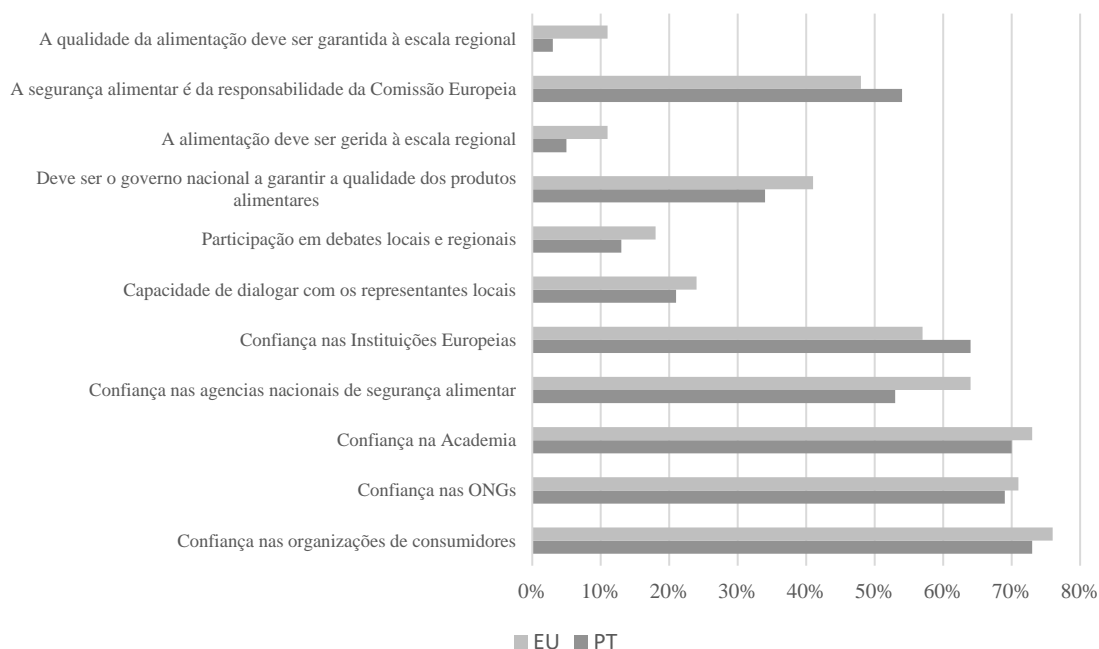
da Coreia, Colômbia, Uganda, Quênia, Tanzânia, República Checa, Filipinas, Brasil Marrocos, Índia, Hungria, Paquistão, Eslováquia, Polónia, Roménia, México.

consumidores (PT 73% vs. UE 76%); ONGs, (PT 69% vs. UE 71%); academia (PT 70% vs. UE 73%); agências nacionais de segurança alimentar (PT 53% vs. UE 64%). Porém, a sociedade civil Portuguesa manifesta-se mais confiante nas Instituições Europeias do que a média da UE (PT 64% vs. UE 57%). O mesmo relatório (TNS Political & Social, 2013) revela que a sociedade civil Portuguesa tem dificuldade em dialogar com os seus representantes locais (PT 21% vs. UE 24%) e participar em debates locais e regionais (PT 13% vs. UE 18%).

O relatório “*Opinion & Social: Food – related risks*” (TNS Opinion & Social, 2010) ilustra a fraca mobilização dos Portugueses em relação

às políticas alimentares, e.g.: em Portugal 34% da população considera que deve ser o governo nacional a garantir a boa qualidade dos produtos alimentares, sendo a média da UE de 41%; 5% dos Portugueses opina que o tópico deve ser gerido à escala regional contra 11% de média da UE; 54% dos Portugueses considera que a segurança alimentar é da responsabilidade da Comissão Europeia em oposição à média de 48% da UE; 3% dos Portugueses considera que a boa qualidade dos produtos alimentares deve ser garantida à escala regional, comparativamente à média de 11% da UE. O quadro 1, baseado nos dois relatórios citados, ilustra graficamente as diferenças encontradas.

Quadro 1 – Comparação entre Portugal e a UE relativamente às temáticas da participação e da alimentação



Fonte: *Europeans’ Engagement in Participatory Democracy (2013)* e *Opinion & Social: Food – related risks (2010)*; Elaboração: Autor (2019)

Em síntese, a sociedade civil Portuguesa apresenta níveis de participação cívica inferior aos seus congéneres Europeus, especialmente no que se refere ao território de proximidade, i.e., diálogo com os seus representantes locais e a participação em debates locais. Estes resultados apontam para uma debilidade da governança local que pode dificultar a implementação de estruturas de diálogo entre a sociedade civil e as autarquias locais, como são exemplo as estruturas dos CAs. Simultaneamente, o nível de confiança entre atores do SA é baixo, o que agudiza essa dificuldade. Finalmente a “excessiva” confiança e dependência da UE pode explicar a

fraca mobilização à escala local relativamente à temática.

5. METODOLOGIA – UM RETRATO A PARTIR DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Foram enviados 34 questionários a um conjunto de autarquias locais selecionadas a partir da base de dados fornecida pela Direcção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Local - Divisão da Diversificação da Atividade Agrícola, Formação e Associativismo (DGADR, 2018) e ainda o mapeamento da AU em Portugal

(Delgado, 2017). O questionário era composto por quatro perguntas de resposta aberta. O questionário foi enviado por email em Março de 2018, juntamente com o convite para participação na sessão de trabalho com os peritos da fundação RUAF em Lisboa (Abril de 2018). Foi dirigido aos presidentes das autarquias locais, ou diretamente aos técnicos dos departamentos envolvidos. Foram recebidas até ao dia 15 de Abril de 2018, 17 respostas correspondentes a 15 municípios e uma junta de freguesia. O município de Lisboa preencheu dois questionários provenientes de diferentes pelouros, o Pelouro do Ambiente, Estrutura Verde, Clima e Energia (atual legislatura) e o Pelouro dos Direitos Sociais (anterior legislatura). As respostas foram analisadas e catalogadas por tópicos através de um processo de análise de conteúdo (Richard, 2005, Bardin, 2008). Eventuais divergências ou lacunas entre as respostas e as práticas existentes nas autarquias locais, em resultado das respostas que nos foram enviadas, não foram consideradas na nossa análise por extrapolarem o objetivo deste artigo.

A pergunta 1 pretendia estabelecer o “estado

da arte” da autarquia local. As perguntas 2, 3 e 4 foram direcionadas para a compreensão dos processos, incluindo fatores inibidores e de sucesso.

Pergunta 1 - Quais os projetos / programas de AU ou relacionados com a alimentação (incluindo luta contra o desperdício alimentar) que estão em curso na sua autarquia - permitia caracterizar as práticas existentes (áreas de atividade).

Pergunta 2 - O que queriam aprender (no evento)? – permitia caracterizar as necessidades de aprendizagem manifestadas pelos técnicos municipais (áreas de aprendizagem).

Pergunta 3 - Qual é na sua opinião, a maior dificuldade encontrada no âmbito do desenvolvimento dos projetos / programas de AU e alimentação na sua autarquia? – permitia caracterizar as limitações (áreas de constrangimento).

Pergunta 4 - Razões para o sucesso alcançado - permitia caracterizar os fatores de sucesso (áreas facilitadoras).

O Quadro 2 apresenta uma breve caracterização sociodemográfica das autarquias que responderam ao questionário, a figura 5 ilustra a sua localização territorial.

Quadro 2 – Listagem e caracterização das autarquias locais que responderam ao questionário

Autarquia Local	Até 150 mil ha-	Mais de 150 mil habitantes	Habitantes (2011 ²³)	Localização
1. Lisboa			547.733	Lisboa
2. Cascais			206.479	AML
3. Loures			205.054	AML
4. Amadora			175.136	AML
5. Almada			174.030	AML
6. Seixal			158.269	AML
7. Moita			66.029	AML
8. Palmela			62.831	AML
9. Sesimbra			49.500	AML
10. Alvalade *			31.812	Lisboa
11. Braga			181.494	Região Norte
12. Famalicão			133.832	Região Norte
13. Funchal			111.892	RAM
14. Torres Vedras			79.465	Região Oeste
15. Évora			56.596	Região Sul
16. Montemor o			17.437	Região Sul

Legenda: AML – Área Metropolitana de Lisboa; RAM – Região Autónoma da Madeira; * Freguesia da cidade de Lisboa; Elaboração: Autor (2019); Fonte: INE (2011)

²³ Fonte: Instituto Nacional de Estatística – INE Censo 2011

O município de Lisboa destaca-se como o mais populoso, e único com mais de meio milhão de habitantes. Das 16 autarquias locais (15 municípios e 1 freguesia), sete apresentam uma população superior a 150 mil habitantes, duas localizam-se no intervalo entre 100 mil e 150 mil habitantes, e sete apresentam uma população inferior a 100 mil habitantes. O somatório

da população dos 15 municípios que responderam ao questionário totaliza 2,2 milhões de habitantes,²⁴ e correspondente aproximadamente a 25% da população Portuguesa (10,5 milhões, INE, 2011). Assim, embora não representativa, estamos perante uma amostragem significativa da população nacional.

Figura 5 - Localização das autarquias locais que responderam ao questionário



Legenda: ■ Autarquias Locais que responderam ao questionário; Elaboração: Autor (2019)

A figura 5 evidencia a forte representatividade das autarquias da Área Metropolitana de Lisboa - AML, i.e., 10/16 do total das autarquias que responderam ao questionário, estando em linha com a literatura existente. De acordo com Delgado (2017) a AU em Portugal localiza-se essencialmente nas duas áreas metropolitanas, com supremacia da AML.

6. Resultados – As práticas, os constrangimentos, e as aprendizagens

Apresentam-se os resultados correspondentes às quatro perguntas que compunham o questionário.

6.1. Áreas de atividade (pergunta 1):

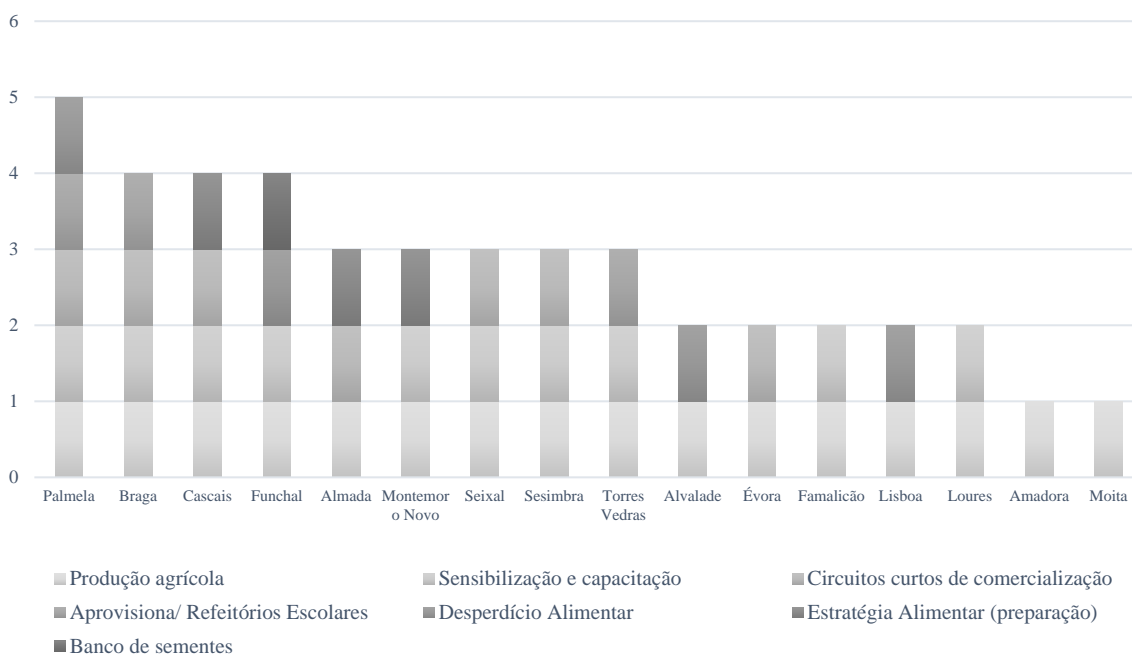
A totalidade das autarquias locais respondeu à primeira pergunta. A catalogação das respostas permitiu observar o seguinte: Produção – dezasseis autarquias locais referiram estar a trabalhar a dimensão produtiva da AU na vertente da produção para consumo próprio, ou pedagógico; Sensibilização e capacitação - dez autarquias referiram estar a desenvolver projetos de sensibilização e capacitação nas vertentes da produção biológica e no âmbito da alimentação saudável; Circuitos curtos de comercialização - sete autarquias referiram estar a apoiar o desenvolvimento de iniciativas de distribuição e venda de produtos hortícolas através de circuitos curtos de comercialização ou mercados de

²⁴ Não contabilizamos a população da freguesia de Alvalade porque está inscrita na população da cidade de Lisboa.

produtores; Desperdício alimentar - cinco autarquias locais (três autarquias e uma junta de freguesia) referiram estar a colaborar com projetos de luta contra o desperdício alimentar; Aproveitamento dos refeitórios escolares - três autarquias mencionaram estar envolvidas em

projetos piloto de aprovisionamento dos refeitórios escolares; Estratégia alimentar - três das dezasseis autarquias locais referiram estar, ou pretender, desenvolver uma estratégia alimentar; Banco de sementes - um município referiu estar a desenvolver um banco de sementes.

Quadro 3 – Síntese das atividades listadas pelas autarquias locais no questionário



Elaboração: Autor (2019)

O quadro 3 ilustra as áreas de atividade listadas por cada uma das 16 autarquias no questionário. Evidenciam-se as iniciativas no âmbito da produção agrícola para consumo próprio e a sensibilização e capacitação. Os resultados estão em concordância com a literatura existente, i.e. destacando a componente produtiva da AU em Portugal (Almeida, 2012; Cancela, 2014; Delgado, 2017; Gonçalves, 2014; Pinto, 2007; Rodrigues, 2012; Santos, 2011; Saraiva, 2011).

6.2. Abordagens multissetoriais e multiatores

No conjunto das dezasseis autarquias locais analisadas, quatro referiram estar a trabalhar entre quatro a cinco áreas simultaneamente. Um conjunto de dez, mencionou estar a trabalhar três a duas áreas de atividade (ver quadro 3). Estes resultados comprovam que, embora incipiente, começa a existir uma abordagem mul-

tissetorial da AU em Portugal. Por outro lado, a referência aos “Circuitos curtos de comercialização” e “Desperdício Alimentar” por parte de algumas autarquias demonstra o reconhecimento das atividades desenvolvidas por outros atores do sistema alimentar no território. Nestas atividades, por norma, o envolvimento das autarquias locais corresponde à cedência de espaço para a realização das atividades. Por exemplo, os espaços de refrigeração, armazenamento e doação do programa RE-FOOD são frequentemente cedidos pelas Juntas de Freguesia ou organizações locais. Em síntese, verifica-se o início de uma visão multissetorial e multiatores.

6.3. Áreas com potencial de aprendizagem (pergunta 2):

Treze autarquias²⁵ responderam à questão. A catalogação das respostas permitiu observar o

²⁵ Três autarquias não especificaram o que queriam aprender.

seguinte: Fontes de financiamento – oito autarquias, o que corresponde a metade da amostragem, queriam aprender sobre fontes de financiamento; Boas - práticas – quatro autarquias manifestaram vontade de aprofundar o conhecimento sobre outras iniciativas; Gestão das hortas urbanas – três autarquias declararam interesse em aprofundar o tema; Economia circular - três autarquias manifestaram interesse em aprender sobre esta temática; Por fim, uma ou duas autarquias locais listaram outras temáticas nomeadamente, ferramentas para trabalhar a sensibilização e capacitação, legislação, formas de dinamização de processos participativos.

6.4. Áreas de constrangimento (pergunta 3):

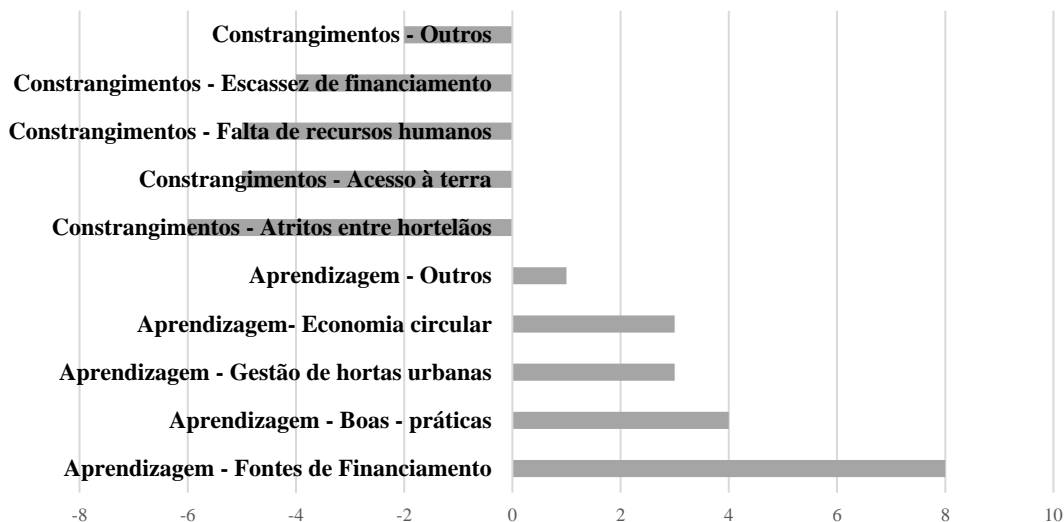
Todas as autarquias responderam à questão. A catalogação das respostas permitiu observar o seguinte: Atritos entre hortelãos – seis autarquias referiram como principal constrangimento a gestão dos conflitos entre hortelãos; Acesso à terra - para cinco autarquias a maior dificuldade corresponde à falta de acesso à terra o que impede a expansão das hortas urbanas municipais; Falta de recursos humanos - o mesmo número de autarquias mencionou a falta de recursos humanos para desenvolver as iniciativas; Escassez de financiamento - quatro autarquias referiram a escassez de financiamento

como constrangimento; Por fim, refira-se um conjunto de áreas avulsas mencionadas por uma ou duas autarquias locais - falta de autonomia por parte das equipas técnicas para dar continuidade aos projetos, reduzida competência das autarquias na matéria, a temática estar fora da agenda política, legislação desadequada ou inexistente, e falta de vontade e sensibilidade dos atores do SA.

6.5. Áreas de aprendizagem e constrangimentos

O quadro 4 agrega as áreas com potencial de aprendizagem e as áreas de constrangimento referidas pelas autarquias locais. Da leitura do quadro destaca-se o financiamento, mencionado por oito autarquias no âmbito das temáticas sobre as quais gostariam de aprender, e por quatro autarquias com área de constrangimento. Este resultado cumulativo demonstra a relevância da temática no contexto nacional, naturalmente como um dos constrangimentos à formulação, implementação e institucionalização de políticas públicas em Portugal. Resulta igualmente evidente que os atritos entre hortelão e a gestão das hortas urbanas são temas relevantes para as autarquias, o que comprova por um lado a hegemonia da atividade - produção para consumo próprio e, por outro lado, a falta de capacitação dos técnicos para gerir conflitos.

Quadro 4 – Síntese das áreas de constrangimento e de aprendizagem mencionadas pelas autarquias locais



Elaboração: Autor (2019)

Por fim mencione-se como positiva a vontade de aprendizagem manifestada pelos técnicos autárquicos, e.g. aprender sobre outras boas

– práticas ou economia circular, etc., o que augura perspectivas importantes no âmbito da capacitação dos atores do SA.

6.5. Áreas facilitadoras (pergunta 4):

Catorze autarquias locais²⁶ responderam à questão. A catalogação das respostas permitiu observar o seguinte: Cinco autarquias, o que corresponde a mais do um terço das respostas, referem cumulativamente quatro fatores facilitadores - existir vontade e dinamismo dos técnicos, bom conhecimento do terreno por parte das equipas municipais, existir articulação entre atores, existir mobilização da sociedade civil; três autarquias apontaram como fatores facilitadores existir uma abordagem sistémica, transversal e integrada, existir sensibilização e capacitação das comunidades. Por fim, duas autarquias destacaram como fatores facilitadores, existir “vontade política” e experiências de “partilha de boas práticas”.

7. DISCUSSÃO – CONTRIBUTOS PARA DESENVOLVER UMA POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTAR EM PORTUGAL

Os resultados obtidos ilustram práticas de AU maioritariamente associadas às hortas urbanas com enfoque na produção alimentar para consumo próprio. Este resultado está em concordância com a literatura sobre a temática em Portugal (Cabannes and Raposo, 2013; Delgado, 2017, 2018; Ferreira et al., 2018;

Nova et al., 2018). No quotidiano, os obstáculos vivenciados pelos técnicos municipais correspondem à gestão das hortas, i.e., interação com os hortelãos, e a falta de acesso à terra que impede a expansão das iniciativas similares.

Contudo, existe um potencial de práticas multissetoriais que merece ser sublinhado, i.e., nove das 16 autarquias locais referem estar a trabalhar simultaneamente três temas. Este resultado demonstra que estamos perante uma alteração de paradigma – da visão linear da AU para uma visão da AU como parte do SA. Por outro lado, embora os resultados revelem um limitado reconhecimento das práticas lideradas por outros atores e setores do SA existem iniciativas no terreno, i.e., os programas PROVE, RE-FOOD e os Bancos Alimentares, implementados em 13 das 16 autarquias locais²⁷ da amostragem. Este resultado confirma que as iniciativas existem no terreno, independentemente da ainda frágil ligação entre atores.

7.1. Áreas de constrangimento e facilitadoras – Contributo 1

O quadro 5 descreve o conjunto de fatores facilitadores e inibidores à integração da AU numa política alimentar em Portugal resultante da catalogação das respostas obtidas.

Quadro 5 – Fatores facilitadores e inibidores à mudança de escala – âmbito local

	Facilitador à mudança de escala	Inibidor à mudança de escala
LOCAL - 16 Autarquias locais	<ul style="list-style-type: none"> ○ Equipas técnicas comprometidas e interessadas ○ Bom conhecimento “do terreno” e dos atores de proximidade ○ Vontade por parte das equipas técnicas em aprender e.g. economia circular, financiamento, etc. ○ Vontade de conhecer outras práticas nacionais e internacionais ○ Forte e consistente emergência da AU (vertente produtiva) liderada pelas autarquias locais ○ Pronúncio de uma visão multissetorial da AU 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Recursos financeiros limitados ○ Falta de ligação às redes nacionais e internacionais <ul style="list-style-type: none"> ○ Enquadramento legislativo pouco favorável ○ Dificuldade na gestão dos conflitos entre hortelãos <ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de acesso à terra ○ Escassez de recursos humanos ○ Limitada autonomia das equipas técnicas ○ Reduzida competência das autarquias locais na temática <ul style="list-style-type: none"> ○ A temática não estar na agenda política ○ Falta de vontade e sensibilidade dos atores do SA <ul style="list-style-type: none"> ○ Visão tendencialmente setorial e mono-atorial

Elaboração: Autor (2019)

A análise dos fatores facilitadores ilustra um enorme potencial de aprendizagem por parte dos técnicos locais que são comprometidos, interessados e manifestam vontade em alargar o seu conhecimento sobre a o tema. Porém, a leitura dos fatores inibidores evidencia a reduzida capacidade interventiva das equipas técnicas

locais, presas a modelos de governança verticalizada e em silos. Isto significa que uma política pública facilitadora será tão mais assertiva quanto transversal, incluindo, mas não exclusivamente, a capacitação dos técnicos e dos políticos locais.

²⁶ Dois autarquias alegaram não ter elementos suficientes para o fazer

²⁷ Com exceção de três autarquias - Amadora, Funchal e Famalicão)

O quadro 6 ilustra outros fatores facilitadores e inibidores à mudança de escala numa perspetiva nacional. A listagem agrega a contextualização nacional efetuada na primeira parte deste artigo. Sobressaem um conjunto de fatores favoráveis, tais como os programas e estratégias que estão a ser desenvolvidas pelo Ministério da

Educação, Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, (XIII Legislatura), entre outros. Evidencia-se um cenário favorável à mudança de escala por parte do setor público e da administração local, mas também da sociedade civil que é um agente fundamental no fortalecimento dos SAs.

Quadro 6 – Fatores facilitadores e inibidores à mudança de escala – âmbito nacional

		Facilitador da mudança de escala	Inibidores da mudança de escala
Externos - Nacional	Governo central e local	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programas e estratégias nacionais no âmbito da alimentação saudável, biológica, desperdício alimentar, agricultura familiar, etc. ○ Empenho do Ministério da Educação e da Saúde no desenvolvimento de projetos locais de alimentação saudável ○ Pronúncia de uma nova política científica próxima dos desafios sociais ○ Existir um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ○ Estar em preparação a Lei de Bases do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas ○ Interesse em fazer parte das redes internacionais, e.g. Pacto de Milão, CityFood network e BioRegiões 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Limitada sensibilidade e comprometimento político, em resultado da associação da temática à agricultura rural, ou mitigação da pobreza em período de crise, etc. <ul style="list-style-type: none"> ○ Visão sectorial e mono-atorial da AU ○ Não existir uma estrutura horizontal de governança favorável, seja interdepartamental ou multi-atores e multissetoriais. ○ Escassez de processos participativos que possam minimizar conflitos. ○ Falta de clarificação na divisão de competências entre os vários níveis administrativos ○ Falta de governança multiníveis e coerência política <ul style="list-style-type: none"> ○ Forte dependência das políticas Europeias ○ Falta de acesso à terra maioritariamente privada. <ul style="list-style-type: none"> ○ Escassa capacidade financeira ○ Reduzida ligação às redes internacionais, o que dificulta a aprendizagem coletiva e o acesso a fontes de financiamento
	Sociedade Civil	<ul style="list-style-type: none"> ○ Emergência de iniciativas, por parte do terceiro setor ○ Vontade de partilhar informação e boas práticas por parte dos atores do SA ○ Forte sensibilidade para os circuitos curtos de comercialização e manutenção de uma agricultura de proximidade ○ Existirem lideranças no terreno com potencial para dinamizar os processos ○ Haver sensibilidade para a temática das alterações climáticas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sociedade civil frágil com um nível de empreendedorismo ainda reduzido ○ Um terceiro setor pouco representativo em relação à população ativa <ul style="list-style-type: none"> ○ Reduzida confiança entre os atores do SA ○ Pouca confiança na governança de proximidade <ul style="list-style-type: none"> ○ Falta de cultura de rede entre atores ○ Falta de capacitação dos atores ○ Falta de escala, e.g. muitas iniciativas atomizadas, dificultando a construção de massa crítica <ul style="list-style-type: none"> ○ Dominância da visão sectorial da AU ○ Limitado acesso à terra, maioritariamente privada

Elaboração: Autor (2019)

A análise dos fatores inibidores evidencia como fator crítico - uma sociedade civil pouco empoderada, pouco participativa, com falta de cultura de rede e descrente nas instâncias governamentais de proximidade.

Estes resultados são importantes porque reforçam o nosso entendimento de que as políticas alimentares devem priorizar: 1) o processo de capacitação dos atores do SA, com especial destaque para a sociedade civil e os decisores políticos; 2) a ligação entre atores do SA através de CAs, abertos a toda a comunidade incluindo as iniciativas e movimentos da sociedade civil.

7.2. Estratégias para acelerar a mudança de escala – Contributo 2

As lições aprendidas a partir das boas práticas internacionais demonstram que um SA vibrante resulta de iniciativas multi-atores e multissectoriais, e simultaneamente uma política facilitadora, seja esta uma estratégia alimentar, e.g. *Toronto Food Strategy* (Toronto Public Health, 2018) ou um programa como o *Paris-culteur*, em Paris. Contudo, os atores responsáveis por dar corpo a estas políticas emergem da sociedade civil. São agentes da mudança que

pertencem a redes como os CAs (Toronto) ou a *Association Française d'Agriculture Urbaine Professionnelle* (AFAUP, 2018)²⁸ (Paris). Representam a sociedade civil, mas são também profissionais extremamente capacitados, empreendedores e habituados a uma cultura de rede que interage de forma fluida com o setor social, a administração local, o setor privado e a academia.

Como garantir a capacitação dos atores do SA? Em Toronto, a *Ryerson University* fundou em 1994 o *Centre for Studies in Food Security*²⁹ (Ryerson University, 2018) que promove a segurança alimentar através da investigação, disseminação, educação, profissionalização e trabalho com as comunidades. O *Centre for Studies in Food Security* engloba um telhado produtivo onde são cultivados produtos hortícolas vendidos em cabazes à população e no mercado de rua da universidade (Ryerson University, 2018). Em Paris, o *Institut National de la Recherche Agronomique*³⁰, foi pioneiro na experimentação de telhados produtivos, e foi também o embrião da AFAUP (AFAUP, 2018), à data a única associação de AU na Europa.

O que está a acontecer em Portugal? Existe um esforço significativo do Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior para conjugar as capacidades e os interesses da comunidade científica com as necessidades dos cidadãos, das empresas, e das organizações civis (FCT and Ciência Viva, 2018). Uma estratégia em concordância com as linhas internacionais, que irá contribuir, admite-se, para que a breve prazo a academia Portuguesa seja um ator instrumental na ligação e capacitação dos atores do SA.

8. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Retomando as perguntas de pesquisa: Existe em Portugal uma conjuntura propícia à formulação, implementação e institucionalização de políticas alimentares? E de que modo as práticas de Agricultura Urbana existentes podem potenciar este processo? O quadro atual evidência um conjunto de constrangimentos, nomeadamente: 1) o diálogo entre a sociedade civil Portuguesa e os seus representantes locais é reduzida (TNS

Political & Social, 2013); 2) o nível de confiança entre atores do SA é diminuto (TNS Political & Social, 2013); 3) há falta de ligação entre a investigação, a prática e as políticas (Cunto et al., 2017); 4) é difícil estabelecer parcerias entre os atores críticos do SA (Cunto et al., 2017); 5) o terceiro setor em Portugal é pouco representativo, e com limitada capacitação e falta de financiamento adequado (Franco et al., 2008); 6) os constrangimentos são extensíveis ao governo central e local, ainda pouco comprometido com a temática, pouco habituado a estruturas horizontais de governança e com limitados recursos financeiros.

Contudo, Portugal vive um período extremamente favorável à formulação, implementação e institucionalização de políticas públicas alimentares. Destacamos alguns fatores que confirmam o referido: 1) as práticas de AU desenvolvidas pelas autarquias locais Portuguesas pronunciam uma visão sistémica da AU; 2) há um conjunto fértil de iniciativas de AU no terreno lideradas por diferentes atores e representativas dos diferentes setores, que complementam as práticas de AU desenvolvidas pelas autarquias locais; 3) as equipas técnicas municipais são comprometidas e interessadas na temática e fundamentalmente estão disponíveis para aprender e partilhar conhecimento; 4) existem estratégias e planos nacionais, nomeadamente no âmbito da Alimentação Saudável, da Agricultura Biológica ou o Estatuto da Agricultura Familiar, o que demonstra que a temática emerge como parte da agenda política nacional; 5) a academia está sensível à urgência de trabalhar com e para a sociedade civil, em resultado da nova política científica nacional (FCT and Ciência Viva, 2018); 6) estão a emergir iniciativas de fortalecimento e capacitação dos atores implicados na sustentabilidade dos SAs, numa perspetiva multissetorial e multi-atores, como a plataforma nacional Alimentar Cidades Sustentáveis³¹.

Comprova-se igualmente o nosso argumento - os exemplos empíricos das cidades de Toronto e Paris e a forte presença e capacitação do terceiro setor no Canadá e na França, comparativamente à realidade Portuguesa (Franco et al., 2008) levam-nos a concluir que a sociedade civil desempenha um papel fundamental,

²⁸ Informação adicional em <http://www.afaup.org/>. Acesso em Abril 2019

²⁹ Informação adicional em <https://www.ryerson.ca/foodsecurity/>. Acesso em Abril 2019

³⁰ Informação adicional em <http://www.inra.fr/>. Acesso em Abril 2019

³¹ Ver <http://bit.ly/AlimentarCidadesSustentaveis> . Acesso em Maio 2019.

complementar aos governos e autarquias locais, na resposta aos desafios do desenvolvimento sustentável das sociedades em transição, não obstante o contributo dos restantes fatores facilitadores evidenciados pela literatura existente (Cunto et al., 2017; IPES-FOOD, 2017; RUAF-ICLEI, 2013).

Em conclusão, os resultados são suficientes para afirmar que existe uma conjuntura favorável que deve ser encarado como uma oportunidade para a formulação, implementação e institucionalização de políticas alimentares em Portugal, à escala local e nacional. Contudo há que cumulativamente empoderar a sociedade civil para que esta seja proactiva no processo. Para o fazer, com base nos dois estudos de caso internacionais apresentados, defendemos a centralidade da academia. Assim, cabe à academia um papel fundamental na capacitação dos atores do sistema alimentar nos temas facilitadoras listadas, no capítulo 2, deste artigo i.e.: a governança horizontal através da sensibilização dos diferentes departamentos que dentro das autarquias trabalham as atividades da agricultura e da

alimentação; os processos participativos, nomeadamente como instrumento de resolução dos conflitos quotidianos entre hortelãos, mencionados pelos técnicos municipais; a identificação e mapeamento das iniciativas locais existentes desenvolvidas por outros atores, onde se inclui a sociedade civil, de forma a alargar a compreensão do SA para além das iniciativas coordenadas pelas autarquias locais; formação direcionada ao acesso a fontes de financiamento nacionais e internacionais, essenciais para garantir a sustentabilidade a curto e médio prazo das iniciativas.

Por último, será também uma das funções da academia, facilitar a constituição de CAs, no seio das autarquias locais, fomentando a inclusão dos atores críticos do Sistema Alimentar numa ótica de colaboração entre a investigação, o poder político e a sociedade civil, capaz de contribuir para o desenvolvimento de políticas alimentares através da análise do sistema alimentar existente e da proposta de recomendações suportadas no território.

REFERENCIAS

AFAUP, 2018. AFAUP – Association Française d’Agriculture Urbaine Professionnelle. URL <http://www.afaup.org/> (acedido em Novembro 2018).

Almeida, T., 2012. Horticultura Social no Estabelecimento Regional de Setúbal. Revista da Associação Portuguesa de Horticultura. N. 110, 39–42.

BFPC, B., 2018. Bristol Food Policy Council - Bristol Good Food. Bristol Food Policy Council. URL <https://bristolfoodpolicycouncil.org/about/> (acedido em Novembro 2018).

Bardin, L., 2008. Análise de Conteúdo. Edições 70. Lisboa. Portugal

Cabannes, Y., Marocchino, C., Fonseca, J., 2017. City Region, Food Systems as Human - Centered Planning. ISOCARP 13, 75–83.

Cabannes, Y., Raposo, I., 2013. Peri-urban agriculture, social inclusion of migrant population and Right to the City. City Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action. 17:2, 235–250.

Cancela, J., 2014. A agricultura urbana na operacionalização da estrutura ecológica municipal. O estudo de caso do Parque Agrícola da Alta de Lisboa. Tese de Doutoramento não publicada. Faculdade de Arquitetura da

Universidade de Lisboa.

CNCDA, 2017. Estratégia Nacional e Plano de Ação de Combate ao Desperdício Alimentar. Portugal. URL <http://www.gpp.pt/imagens/MaisGPP/Iniciativas/CNCDA/ENCDA.pdf> (acedido em Maio 2019).

Cunto, A. de, Tegoni, C., Sonnino, R., Michel, C., Lajili-Djala, F., 2017. Food in Cities: study on innovation for a sustainable and healthy production, delivery, and consumption of food in cities. European Commission. URL https://ec.europa.eu/research/openvision/pdf/rise/food_in_cities.pdf (acedido em Maio 2019).

Delgado, C., 2018. Contrasting practices and perceptions of urban agriculture in Portugal. International Journal of Urban Sustainability and Development. 10, 170–185. URL <https://doi.org/10.1080/19463138.2018.1481069> (acedido em Maio 2019)

Delgado, C., 2017. Mapping urban agriculture in Portugal: Lessons from practice and their relevance for European post-crisis contexts. Moravian Geographical Reports. 3, 139–153.

DGADR, 2018. Rede Rural Nacional - Rede Rural Nacional. URL <http://www.rederural.gov.pt/> (acedido em Novembro 2018).

DGT, 2016. Relatório Nacional Habitat III. Lisboa. Portugal URL http://habitatiii.dgterritorio.pt/sites/default/files/UN_HabitatIII_RelatorioNacional_Consulta_Publica.pdf (acedido em Maio 2019)

European Center for Not-for-profit Law, 2016. Civil participation in decision-making processes. An overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States. URL <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801> (acedido em Maio 2019)

FBA, 2018. Quem Somos [WWW Document]. Federação dos Bancos Alimentares. URL [/quem-somos/](http://quem-somos/) (acedido Dezembro 2018).

FCT, Ciência Viva, 2018. Mais Ciência, Melhor Sociedade. URL https://www.fct.pt/noticias/index.phtml.pt?id=378&/2018/10/Mais_Ci%C3%Aancia,_Melhor_Sociedade (acedido em Maio 2019)

Ferreira, A., Guilherme, R., Ferreira, C., Oliveira, M. de, 2018. Urban agriculture, a tool towards more resilient urban communities? Current Opinion in Environmental Science & Health, V. 5, 93–97. <https://doi.org/10.1016/j.coesh.2018.06.004>

Ferreira, P., 2018. Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento. Portugal. URL http://www.fecong.org/pdf/publicacoes/Estudo_Seguranca_Alimentar.pdf (acedido em Maio 2019)

Fitzgerald, N., Morgan, K., 2014. A Food Policy Council Guide for Extension Professionals. Journal of Extension - Sharing Knowledge, Enriching Extension. 52. URL <https://joe.org/joe/2014april/a6.php> (acedido em Maio 2019)

FoodShare, 2018. FoodShare [WWW Document]. FoodShare. URL <https://foodshare.net/> (acedido em Novembro 2018).

Forster, T., Egal, F., Renting, H., Dubbeling, M., 2016. Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities. URL https://www.ruaf.org/sites/default/files/MUFPP_SelectedGoodPractices-fromCities.pdf (acedido Maio 2019)

Franco, R.C., Sokolowski, Hairel, Salamon, 2008. O sector não lucrativo português numa perspectiva comparada, Universidade Católica Portuguesa e Johns Hopkins University. URL https://www.akdn.org/sites/akdn/files/Publications/2008_portugal_nonprofitsector.pdf (acedido Maio 2019)

FRUTA FEIA CRL, 2017. Fruta Feia I Gente Bonita Come Fruta Feia [WWW Document].

Gonçalves, R., 2014. Hortas Urbanas: Estudo de Caso de Lisboa. Tese de Mestrado não publicada. Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa.

Harper, A., Annie Shattuck, Eric Holt-Giménez, Alison Alkon, Frances Lambrick, 2009. Food Policy Councils: Lessons Learned. Food First, Oklands, Canada. Institute for Food and Development Policy.

IPES-FOOD, 2017. What makes urban food policy happen? Insights from five case studies. URL http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Cities_execsummary.pdf (acedido em Maio 2019)

Lança, S., 2011. Congresso internacional agricultura urbana e sustentabilidade - Conteúdos para a promoção do encontro, in: Câmara Municipal do Seixal (Ed.), . Presented at the Congresso internacional agricultura urbana e sustentabilidade, Câmara Municipal do Seixal, p. 242.

Mobile Good Food Markets, 2018. FoodShare. URL <https://foodshare.net/program/mobile/> (acedido em Maio 2019).

Mougeot, L., 2000. Urban agriculture: Definition, presence, potential and risks. International Development Report. Cities Feeding People Series. N. 31. URL <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/26429/117785.pdf?sequence=12> (acedido em Maio 2019)

MUFPP, 2015. Milan Urban Food Policy Pact - Glossary [WWW Document]. URL <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/glossary/> (acedido em Maio 2019)

Mulligan, K., Archbold, J., Baker, L.E., Elton, S., Cole, D.C., 2018. Toronto Municipal Staff and Policy-makers' Views on Urban Agriculture and Health. Journal of Agriculture Food Systems and Community Development. 8, 133–156. <https://doi.org/10.5304/jaf-scd.2018.08B.001>

Nova, P., Pinto, E., Chaves, B., Silva, M., 2018. Growing Health and Quality of Life: Benefits of Urban Organic Community Gardens. Journal of Nutrition Health and Food Sciences. 6, 1–7. <https://doi.org/10.15226/jnhfs.2018.001124>

Paarlberg, R., 2013. Food Politics: What Everyone Needs to Know, Second Edition. ed, What Everyone Needs to Know. Oxford University Press, Oxford, New York.

Pinto, R., 2007. Hortas Urbanas: Espaços para o Desenvolvimento Sustentável de Braga. Tese de Mestrado não publicada. Universidade do Minho - Escola de Engenharia.

PROVE, 2017. PROVE - Promover e vender [WWW Document].

RE - FOOD, 2017. Re-Food - Organização de Apoio Social [WWW Document].

Richard, L., 2005. Handling Qualitative Data: A practical guide. Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.

Rodrigues, S., 2012. Um modelo para a implementação de redes de hortas urbanas. Tese de Mestrado não publicada. Instituto Politécnico de Viana do Castelo.

RUAF-ICLEI, 2013. Cityfood: Linking cities on urban agriculture and urban food systems. URL http://resilient-cities.iclei.org/fileadmin/sites/resilient-cities/files/Full_papers/RUFS_2013_CITYFOOD_12pages_FINAL_hq.pdf (acedido Maio 2019)

Ryerson University, 2018. Centre for Studies in Food Security [WWW Document]. Ryerson Univ. URL <https://www.ryerson.ca/foodsecurity/> (acedido Dezembro 2018).

Santos, F., 2011. Hortas Urbanas de iniciativa comunitária - Participação e Desenvolvimento: dois casos de estudo. Tese de Mestrado não publicada. ISCTE. Lisboa

Saraiva, R.C., 2011. As Hortas Urbanas na reconfiguração física, social e ambiental de Oeiras. Tese de Mestrado não publicada. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade

Nova de Lisboa.

Seyfang, G., Haxeltine, A., 2012. Growing Grassroots Innovations: Exploring the Role of Community-Based Initiatives in Governing Sustainable Energy Transitions. *Environment and Planning Communities Governance Policy* 30, 381–400. <https://doi.org/10.1068/c10222>

Sussman, L., Bassarab, K., 2017. Food Policy Council Report 2016. URL https://assets.jhsph.edu/clf/mod_clfResource/doc/FPC%20Report%202016_Final.pdf (acedido Maio 2019)

Teixeira, M., 1993. A história urbana em Portugal. *Desenvolvimentos recentes. Análise Social*. XXVIII, 371–390. Lisboa. Portugal

The Stop, 2018. About The Stop. Stop Community Food Cent. URL <http://thestop.org/about-us/about-the-stop/> (acedido em Maio 2019).

TNS Opinion & Social, 2010. Food-related risks. URL http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_354_en.pdf (acedido em Maio 2019)

TNS Political & Social, 2013. European' Engagement in Participatory Democracy. URL http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_373_en.pdf (acedido em Maio 2019)

Toronto Public Health, 2018. Toronto Food Strategy 2018 Report. URL <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2018/hl/bgrd/back-groundfile-118079.pdf> (acedido em Maio 2019)