



---

## AlimentAÇÃO! Local

Guia para construir políticas públicas locais  
e Circuitos Curtos Agroalimentares para realizar  
o Direito Humano à Alimentação Adequada

---



## Circuitos Curtos Agroalimentares para o Direito Humano à Alimentação Adequada

### AlimentAÇÃO! Local - Guia para construir políticas públicas locais e Circuitos Curtos Agroalimentares para realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada | 2021

Publicação elaborada no âmbito do projeto “AlimentAÇÃO! - Circuitos Curtos Agroalimentares para o Direito Humano a uma Alimentação Adequada”, financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), no âmbito da medida 20.2.3. Assistência Técnica Rede Rural Nacional - Área 3 do Programa de Desenvolvimento Rural 2020.

Um projeto em parceria entre a ANIMAR (Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local), ACTUAR (Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento), Colégio F3 (Universidade de Lisboa) e os Municípios de Fundão, São Pedro do Sul e Vinhais. Tem ainda como parceiros de apoio os Municípios de Idanha-a-Nova, Tavira e Torres Vedras e a Associação Nacional de Municípios.

**Autor:** Francisco Sarmento

**Coordenação, revisão e edição:** ACTUAR - Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento.

**Apoio científico / Fichas temáticas:** Universidade de Lisboa - Colégio F3 (Food, Farming and Forestry), com a colaboração da ANIMAR e dos municípios da parceria.

Informação sobre iniciativas locais fornecida por Município do Fundão, Município de São Pedro do Sul, Município de Vinhais, Município de Idanha-a-Nova, Município de Tavira e Município de Torres Vedras.

**Design Gráfico, Ilustrações e Infografia:** Ana Isabel Ramos

**Fotografia:** ACTUAR - Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento

## Índice

Porquê este Guia? .....	5
Para quê e para quem é este Guia? .....	10
CONCEITOS ÚTEIS - compreender para agir. ....	11
SISTEMA ALIMENTAR .....	11
SISTEMA ALIMENTAR SUSTENTÁVEL .....	13
CIRCUITOS CURTOS AGROALIMENTARES (CCA) .....	14
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADA (DHANA) .....	19
CONSTRUIR POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS DE ALIMENTAÇÃO BASEADAS NO DHANA - pistas para a ação .....	22
Passo 0: Algumas reflexões iniciais a partir de experiências concretas .....	22
Passo 1: Diagnóstico do Sistema Alimentar local .....	27
Passo 2: Política pública alimentar: da estratégia ao plano de ação .....	30
Passo 3: O modelo de Governança .....	32
3.1. Objetivo, composição e funções de um Conselho Alimentar .....	33
3.2. Estrutura e funcionamento, participação da sociedade e poder .....	36
3.3. Financiamento, orçamento e recursos .....	38
Comentários finais .....	40
Fichas temáticas de apoio .....	43
FICHA 1: Produção e comercialização .....	44
FICHA 2: Política municipal e aspetos de gestão camarária .....	47
FICHA 3: Compras públicas de alimentos a produtores locais - aspetos jurídicos a considerar .....	48
FICHA 4: Nutrição .....	54
Referências bibliográficas .....	58
Notas e Outras fontes de informação .....	61
Anexos .....	64



## Porquê este Guia?

### A alimentação adequada e sustentável - um desafio global de contornos locais

A nível global, estima-se que em 2019 a insegurança alimentar tenha atingido 2 mil milhões de pessoas (25,9% da população mundial) e que cerca de 690 milhões de pessoas estavam subnutridas (8,9% da população mundial). Avaliações preliminares baseadas nas últimas perspetivas económicas disponíveis, sugerem que, em 2020, a pandemia COVID-19 pode adicionar entre 83 a 132 milhões de pessoas àquele número de subnutridos no mundo, dependendo da duração e intensidade da crise sanitária e suas implicações nos diferentes cenários de crescimento económico<sup>1</sup>. Por outro lado, o número de pessoas desnutridas nas suas múltiplas formas

(subnutrição, carência de micronutrientes, excesso de peso e obesidade) e as elevadas taxas de mortalidade e morbilidade associadas a doenças não transmissíveis relacionadas com fatores de risco associados à alimentação inadequada como diabetes, doenças cardiovasculares, hipertensão, distúrbios metabólicos e vários tipos de cancro não param de aumentar nas últimas décadas em todos os países, sem exceção.

O que as pessoas comem hoje em dia, e a forma como esses alimentos são produzidos, não só afeta a saúde humana<sup>2,3</sup>, como também tem importantes ramifica-



ções de impactos para o meio ambiente: estima-se que o atual sistema alimentar é responsável por cerca de 21 a 37% do total das emissões de gases com efeito de estufa, um dos principais impulsores das alterações climáticas<sup>1</sup> e cujos efeitos poderão chegar a representar até 10% sobre o Produto Interno Bruto da economia global<sup>3</sup>. De tal forma as atuais epidemias de obesidade e de subnutrição e as alterações climáticas estão interligadas que convergem para uma situação de sindemia global, tendo como fatores subjacentes os sistemas alimentares, de transporte, de planeamento urbano e de uso dos solos. Tais desafios exigem uma ação integrada e sistémica por parte dos vários atores sociais, desde o nível local, nacional e global<sup>3</sup>.

Mas o sistema alimentar não é homogéneo e nem todos os seus subsistemas contribuem para este quadro de insustentabilidade. A agricultura familiar produz mais de 70% dos alimentos consumidos pela população mundial, essencialmente através de Circuitos Curtos Agroalimentares, também designados como cadeias curtas alimentares, e com menos de 25% dos recursos – incluindo terra, água e combustíveis fósseis. Em contraposição, os circuitos alimentares industrializados, organizadas geralmente em longas cadeias, utilizam cerca de 75% dos recursos disponíveis para fornecer apenas 30% dos alimentos, sendo responsáveis por gerar grande parte das externalidades ambientais, sociais e de saúde. Contas feitas, os gastos globais para compensar as externalidades causadas pela alimentação industrial ultrapassam em mais de cinco vezes o orçamento global com armamento<sup>4</sup>.



Do ponto de vista económico, social e ambiental, estes gastos não têm sido suficientes, por exemplo, para conter a exclusão dos produtores familiares de alimentos; o aumento do desemprego e da pobreza; a desertificação populacional do meio rural; para equilibrar a crescente urbanização; melhorar os sistemas de saúde; evitar a degradação dos solos e a erosão da biodiversidade – todos eles problemas que condicionam fortemente o desenvolvimento e a competitividade dos territórios num contexto de crescente descentralização política, económica e administrativa que coloca os serviços públicos locais sob novas pressões.



Políticas alimentares locais podem alterar esta situação ou, pelo menos, mitigar os seus impactos, fortalecendo a segurança alimentar e nutricional das populações locais e o cumprimento do seu Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada<sup>5</sup>. Nas últimas décadas, várias cidades e territórios têm desenvolvido políticas neste sentido, algumas ações setoriais e boas práticas no planeamento e desenvolvimento urbano<sup>6</sup>. São exemplos as cidades reunidas no âmbito do pacto de Milão<sup>1</sup>.

## Passos para a sustentabilidade alimentar em Portugal no quadro de mudanças na Europa

A recente Estratégia Europeia “do Prado ao Prato” estimulará, possivelmente, esse processo ao nível regional e local. Esta estratégia pretende, a um nível macro, promover a transição para sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e inclusivos, focando-se na necessidade de criar sistemas alimentares que assegurem que os europeus beneficiam de uma alimentação sustentável a preços acessíveis, contribuindo para a redução do desperdício alimentar, a luta contra as alterações climáticas, a proteção do ambiente e a preservação da biodiversidade<sup>7</sup>. Este é um marco importante que coloca a alimentação de forma mais integrada no quadro das políticas europeias. De referir as recomendações que têm sido feitas à Comissão Europeia para que esta estratégia faça “do direito à alimentação adequada um dos pilares essenciais da [sua] implementação” e que “se trabalhe com os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional na definição de medidas a curto e médio prazo (...), bem como de medidas a longo prazo (políticas sociais estruturais)”<sup>8</sup>.

Ao nível nacional, Portugal criou em 2018 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSANP)<sup>9</sup>, um passo inédito no quadro da Europa e que resulta dos compromissos do país no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. O CONSANP constitui uma plataforma interministerial que prevê a participação da sociedade civil, do setor académico e empresarial, visando criar uma visão integrada das matérias relativas à segurança alimentar e nutricional, a convergência e a coerência de instrumentos e medidas, integrando-as numa Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Um dos objetivos previstos para o Conselho Nacional passa por “incentivar o desenvolvimento da Segurança Alimentar e Nutricional ao nível municipal”, o que, concretizando-se efetivamente, traduzirá uma importante intenção de articulação entre a criação de estratégias alimentares locais, adaptadas às especificidades dos territórios locais, alinhadas com um quadro estratégico nacional e visando cumprir as metas ao nível europeu.



Também a Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030 do Governo de Portugal<sup>10</sup>, pode estimular este processo para melhor implementação local dos seus vários eixos, entre eles, o Eixo I.1 Promoção da Dieta Mediterrânica e de uma alimentação equilibrada, do Eixo II.1 Combate às alterações climáticas; o Eixo II.2 Valorização e gestão sustentável dos recursos naturais e genéticos e o Eixo II.3 Reforço do tecido socioeconómico dos territórios rurais.

Em Portugal, é de fato necessária uma trajetória mais expressiva nestas matérias. Nas últimas décadas o país conseguiu consolidar um conjunto de direitos sociais e modernizou de forma objetiva as infraestruturas do seu Estado de bem-estar social. Contudo, a relação entre um modelo de produção/distribuição dominante no sistema agroalimentar e a evolução das situações de privação no acesso a alimentos adequados têm sido, maioritariamente, tratadas como “externalidades” de que se ocupam, em grande parte, as entidades privadas de assistência social<sup>11</sup>.

A questão alimentar, tal como se coloca na atualidade, tem sido menos priorizada pelos sucessivos governos e por consequência, a descentralização de competências e recursos nesta matéria. Contudo, diversos municípios possuem iniciativas setoriais procurando alcançar uma maior sustentabilidade nos seus sistemas alimentares. É aliás a este nível que se verifica maior dinamismo e inovação nesta área, pelo que estão reunidas algumas condições para passar de ações setoriais para políticas alimentares mais abrangentes, razão suficiente para elaborar este Guia.

## Para quê e para quem é este Guia?

A publicação “AlimentaÇÃO! Local: guia para construir políticas públicas e circuitos curtos agroalimentares para realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada” pretende contribuir para o reforço das capacidades globais de todos os atores interessados em trilhar o caminho de construir políticas públicas e programas nesta matéria, sejam atores governamentais, agentes de desenvolvimento local, cidadãos e cidadãs e outros atores relevantes para o sistema alimentar local de dado território.

O seu objetivo é apoiar essa caminhada, pois passar da mitigação de externalidades para a transformação do sistema alimentar visando a realização efetiva do direito humano à alimentação adequada implica uma abordagem mais ampla e holística do sistema alimentar.

A pandemia recente veio reforçar esta necessidade, ao expor as fragilidades do atual sistema alimentar global, e demonstrando a importância de desenvolver sistemas alimentares locais sustentáveis e resilientes para mitigar os impactos negativos daquele<sup>8</sup>.

O guia inicia-se pela exposição da relação positiva entre sistemas alimentares sustentáveis, circuitos curtos agroalimentares e o Direito Humano à Alimentação Adequada para, em seguida, abordar a construção de políticas públicas alimentares e respetivos mecanismos de governança a nível local.

O trabalho foi realizado a partir de várias fontes secundárias sobre o tema e informação de ações em curso em alguns municípios portugueses, incluindo aqueles que se agregaram em torno do projeto AlimentaÇÃO!<sup>9</sup>.



## Conceitos úteis – compreender para agir

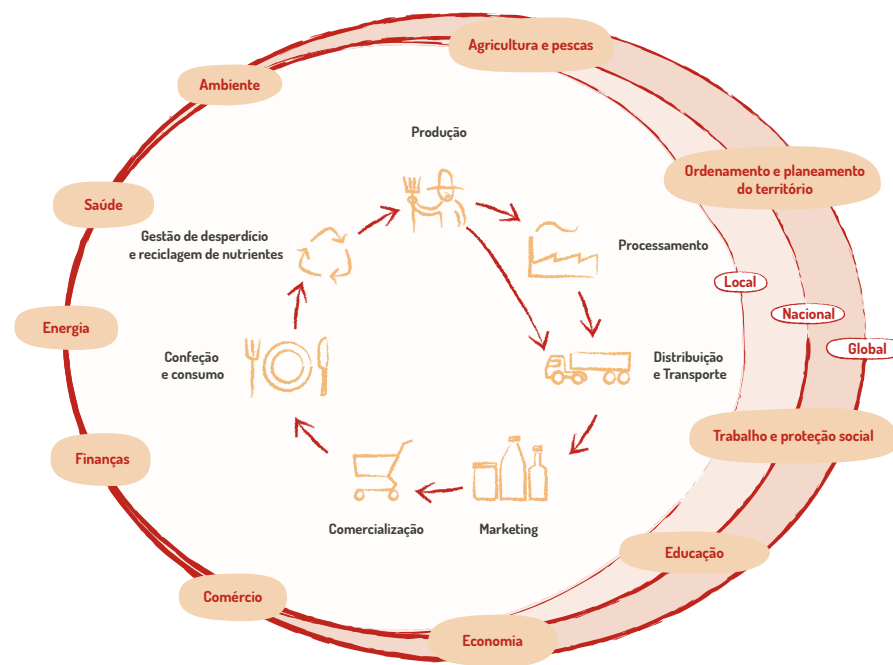


Fig. 1: Componentes do sistema alimentar e outros sistemas relacionados.

### Sistema alimentar

Um sistema alimentar deriva e interage com o ecossistema em que está integrado: o ambiente biológico, composto por todos os organismos que vivem numa área específica e que constituem a biodiversidade da área; e todos os componentes físicos não vivos (abióticos) do meio ambiente

com que os organismos interagem, como o ar, solo, a água e a luz solar. Todo este contexto traduz-se numa agrobiodiversidade própria de cada sistema alimentar.

Um sistema alimentar abrange os vários elementos e atividades que se relacionam



com a produção, processamento, distribuição, preparação e o consumo (confeção e assimilação nutricional) dos alimentos num determinado contexto e território, ou seja, no contexto de uma paisagem alimentar específica. Devido a estas características, um sistema alimentar opera dentro de contextos sociais, políticos, económicos e ambientais, sendo, simultaneamente, influenciado pelos mesmos, pelo que interage e é composto de outros subsistemas, como por exemplo, energia, educação, comércio, ambiente, saúde, etc.). Isto significa que um sistema alimentar requer também recursos humanos que proporcionem trabalho, investigação e educação.

De uma forma geral, as diferentes componentes dos sistemas alimentares podem concretizar-se em escalas espaciais diferenciadas, desde o nível dos territórios locais, ao nível nacional e internacional. Por exemplo, no caso de um circuito curto agroalimentar a produção, o transporte dos alimentos e o seu consumo ocorrem, geralmente, numa unidade territorial de proximidade, dentro da mesma freguesia, conselho ou até região. Já no caso das cadeias longas industriais, todas as componentes do sistema alimentar podem ocorrer em países e até continentes diferentes.

## Sistema alimentar sustentável

Não existe uma definição universalmente aceite de sistema alimentar sustentável. Contudo, considera-se, na generalidade, que este garante a segurança alimentar e nutricional de todas as pessoas, de tal forma que os seus fundamentos económicos, sociais e ambientais não comprometem o acesso a alimentos adequados das gerações vindouras, o que implica, necessariamente, a sua sustentabilidade económica, social e ambiental<sup>10</sup>.

Tomando as características descritas pelo Painel de Alto Nível de Peritos do Comité Global de Segurança Alimentar das Nações Unidas (HLPE, 2020), podemos considerar que os Sistemas Alimentares Sustentáveis constituem o conjunto de elementos e atividades que atualmente se relacionam num espaço socialmente construído (território), com a finalidade primeira de garantir o acesso a uma alimentação adequada para os seus habitantes, sem comprometer esse mesmo direito para as gerações futuras<sup>11</sup>.

Sistemas Alimentares Sustentáveis incorporam qualidades que sustentam as seis dimensões da segurança alimentar: Disponibilidade, Acesso, Utilização, Estabilidade, Agência (human agency) e Sustentabilidade. Estes sistemas alimentares sustentáveis são:

- produtivos e prósperos - para garantir a disponibilidade de alimentos suficientes;
- equitativos e inclusivos - para garantir o acesso de todas as pessoas aos alimentos e aos meios de vida dentro desse sistema;
- “empoderadores” e respeitadores - para garantir a agência para todas as pessoas e grupos, incluindo aqueles que são mais vulneráveis e marginalizados para fazer escolhas e exercer voz na formação desse sistema;
- resilientes - para garantir estabilidade diante de choques e crises;
- regenerativos - para garantir a sustentabilidade em todas as suas dimensões;
- saudáveis e nutritivos - para garantir a absorção e utilização de nutrientes.

Fonte: HLPE, 2020<sup>11</sup>

Um sistema alimentar sustentável pode, assim, melhor contribuir para realizar o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada. Os Circuitos Curtos Agroalimentares são essenciais nesta equação - são, na verdade, uma peça central da mesma<sup>12</sup>.

## Circuitos Curtos Agroalimentares (CCA)

O aparecimento dos CCA surge em reação à concentração de poder do sistema agroalimentar no grande setor industrial, de produção e retalho, sobre parte das componentes da cadeia alimentar global.

Os impactos desta situação tornaram-se claros com a crise alimentar de 2007/2008, gerada por causas diversas e intrincadas, desde a especulação dos mercados, aos preços elevados do petróleo, a competição por recursos para produção de biocombustível e alimentação, vários anos de secas e reservas reduzidas de cereais, entre outras<sup>13, 14, 15</sup>. Esta mercantilização progressiva da alimentação resultou em diversas distorções do mercado, criando um sistema desigual com profundas desconexões entre a produção alimentar, os alimentos em si e os consumidores, e grandes desafios à sustentabilidade alimentar global<sup>16</sup>.

Neste contexto, a inclusão dos CCA na agenda europeia é recente, surgindo como reação à flutuação dos preços agrícolas verificada naquele período de 2007/2009, situação que veio descortinar problemas no funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa ligados à falta de transparência do mercado, a desigualdades de poder nas negociações e práticas concorrenciais desleais. Face a este cenário, o Parlamento Europeu e outras instituições promoveram um conjunto de iniciativas e estudos que resultaram na criação de várias resoluções e medidas concretas para o desenvolvimento dos CCA na região. De facto, a partir de 2013, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) incluiu como prioridade política de desenvolvimento rural o desenvolvimento dos CCA e dos mercados locais.

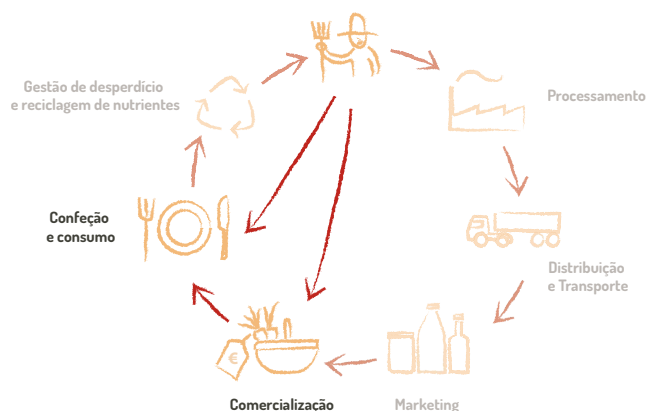


Fig. 2: Dinâmica do Circuito Curto Agroalimentar em relação ao sistema alimentar.

### Significado e benefícios dos CCA

Um conceito amplo de CCA é proposto num estudo promovido pela Comissão Europeia (2015)<sup>17</sup>, no qual são propostos vários critérios para os CCAs - de definição do intermediário, de delimitação do mercado local, de delimitação da área geográfica, entre outros - e que evidenciam:

- reduzido número de intermediários entre o produtor e o consumidor (no máximo um);
- cadeia de produto mais transparente - o

consumidor conhece a origem do produto e a forma como foi produzido;

- a cadeia alimentar está estruturada de forma a assegurar maior retenção do valor do produto vendido para o produtor;
- os intermediários assumem papel de parceria na dinamização dos CCA, comprometidos com a partilha de informação sobre os produtores, a origem dos produtos e as técnicas de produção utilizadas.

**CIRCUITO CURTO AGROALIMENTAR (CCA):** um modo de comercialização que se efetua ou por venda direta do produtor para o consumidor ou por venda indireta, com a condição de não haver mais de um intermediário. A ele se associa uma proximidade geográfica (concelho e concelhos limítrofes) e relacional entre produtores e consumidores.

Fonte: MAMAOT, 2013, cit. por RRN, 2013<sup>18</sup>.

Em Portugal, têm sido indicadas como as formas mais habituais de CCA<sup>18</sup>:

- Mercados de Produtores;
- Feiras de Produtos Locais;
- Ponto de venda coletivo;
- Cabaz de Produtos Agroalimentares;
- Venda à restauração coletiva;
- Outras iniciativas, como encomendas diretas ao produtor através da internet e plataformas on-line de venda que reúnem informação sobre produtores

locais e seus alimentos e possibilitam a realização de encomendas diretas ao produtor. **Para informação mais detalhada sobre este tópico consulte a nota 18 no final desta publicação.**

De uma forma geral, têm sido indicados como principais benefícios dos CCA:

**Sociais:** o acesso a alimentos frescos, sazonais e nutritivos, e menos processados, contribui para uma alimentação mais saudável e com maior possibilidade de rastreabilidade; a promoção dos alimentos e produtos locais fomenta a melhoria do nível de vida do/as agricultore/as e outro/as produtores/as, revitalizando as comunidades rurais; permitem reforçar a coesão em territórios onde os rendimentos baixos da atividade agrícola favorecem a emigração resultando no seu despovoamento; reforço do capital social.

**Económicos:** permite a fixação e o aumento dos rendimentos locais/ regionais fortalecendo as economias locais; possibilidade de reduzir as necessidades de investimento inicial, pois tendem a ser menos intensivos na mecanização das operações culturais e na utilização de fatores de produção externos;

**Ambientais:** a redução das distâncias no transporte e das necessidades de refrigeração tendem a diminuir, o que permite reduzir o uso de combustíveis fósseis e, assim, a emissão de gases com efeitos de estufa; a manutenção das explorações agrícolas conserva os solos; por se praticar uma agricultura menos intensiva, existem menores níveis de poluição resultantes da atividade.

**Culturais:** a promoção do/as agricultore/as e outros produtor/as locais valoriza a gastronomia local, potencia o uso e a preservação de conhecimentos e práticas tradicionais e a cultura associada aos mesmos.

Fonte: elaborado a partir de <sup>18</sup> e <sup>19</sup>. Conheça outros benefícios dos CCA nas pp. 64-65.

Assim, ao incorporarem elos relacionais mais horizontais e de maior proximidade, os CCA são entendidos como uma estratégia para melhorar a resiliência dos pequenos produtores e agricultores familiares com o apoio de consumidores conscientes e preocupados, comunidades locais e organizações da sociedade civil<sup>12</sup>. Nas políticas alimentares e de desenvolvimento rural, os CCA são considerados como impulsionadores da sustentabilidade alimentar e um fator essencial para o desenvolvimento territorial<sup>20</sup>.

**É importante, contudo, não “confundir a árvore com a floresta”, ou seja, não confundir os CCA com o sistema alimentar!**

De facto, como podemos ver na figura 2, os CCA constituem dinâmicas próprias entre um número menor de atores e componentes do sistema alimentar, a produção e o consumo, sendo que o transporte e a comercialização estão, com frequência, a cargo do próprio produtor.

Os CCA não são o sistema alimentar mas continuam a estar inseridos no sistema alimentar como um todo, isto é, não estão

isolados no contexto geográfico em que se inserem, nem estão restritos às dinâmicas sociais (consumidores diretos) e económicas (mercados) desse espaço geográfico, já que continuam sujeitos às forças do sistema alimentar nacional e global: dinâmicas do mercado financeiro global e respetivos impactos nos preços dos alimentos, políticas nacionais e regionais, a alteração do padrão alimentar da população, sistemas de infraestruturas, entre outros fatores.

Estas forças do sistema alimentar global afetam de forma mais intensa os pequenos produtores e agricultores familiares, pois apesar de estes até poderem apresentar “maior eficiência na utilização dos recursos”, têm uma escala de operação que é, geralmente, pequena para atrair a prestação de serviços que precisariam para aumentar ainda mais a sua eficiência e, assim, “participarem com maior relevância no abastecimento alimentar e no desenvolvimento dos territórios e países onde se localizam”<sup>21</sup>. Por outro lado, as dinâmicas de mercado e a falta de políticas públicas coordenadas e diferenciadas face às especificidades destes produtores podem comprometer a manutenção da sua atividade, uma vez que tendem a favorecer, no curto e médio prazo, a sua exclusão<sup>21</sup>.

Esta situação torna, paradoxalmente, os pequenos produtores e agricultores familiares num dos grupos sociais mais vulneráveis à pobreza e insegurança alimentar.

Em Portugal, um estudo recente conclui que os agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, da pesca e da floresta são um dos grupos profissionais que se posicionam com uma maior probabilidade de sofrer de pobreza<sup>22</sup>.

A criação de CCA constitui, assim, parte de um esforço de “relocalização económica do sistema alimentar”<sup>16</sup> que contraria décadas de tendências de desenvolvimento que têm sido pouco favoráveis à prosperidade da pequena produção e da agricultura familiar, que têm contribuído para uma erosão crescente da relação entre os consumidores e os alimentos e uma alienação entre o contributo do consumo alimentar para a manutenção das economias alimentares e respetivos territórios em que se inserem. Estas são também algumas das dificuldades comuns encontradas pelos diversos municípios envolvidos no projeto **AlimentaÇÃO!**, de forma transversal às especificidades económicas, sociais, históricas e geográficas destes territórios, de Norte a Sul, entre o Interior e o Litoral de Portugal.

**Veja outras dificuldades dos CCA nas páginas 66-67.**

Um outro desafio importante a considerar é procurar evitar a confusão entre o processo de relocalização económica do sistema alimentar, em que a criação de CCA se insere, e uma visão localista ou um essencialismo sobre “o local”, que assume este como portador de qualida-

des inerentes que tornam o selo “local” imediatamente bom e que este é, per se, suficiente para responder a todos os desafios do território, exacerbando o poder dos agentes locais e diminuindo a importância que outros níveis de intervenção (nacional, regional e global) exercem sobre os territórios locais. Esta abordagem pode derivar numa visão acrítica do território, neutralizando o seu carácter relacional e socialmente construído, onde se articulam relações de poder (com frequência desiguais) e forças sociais entre grupos de interesse particulares<sup>16</sup>.

Desta forma, a manutenção e vitalidade destas iniciativas a médio e longo prazo depende não só de apoios à sua criação e manutenção a longo-prazo, mas de um quadro legal, institucional e de políticas públicas adequadas que permitam também criar um ambiente institucional que favoreça a participação ativa e regular dos atores locais relevantes no sistema alimentar nos processos de formulação, implementação e monitorização dessas mesmas políticas locais, visando aumentar a eficácia e eficiência das mesmas.



Sistemas alimentares locais com circuitos curtos agroalimentares fortalecidos podem:

- ajudar a melhorar os meios de subsistência dos atores envolvidos nesse sistema (por uma melhor distribuição de ganhos e redução de perdas);
- aproximar os produtores e os consumidores, melhorando também a auto-estima dos produtores locais;
- contribuir, assim, para uma maior eficácia de resposta face às reais necessidades alimentares das populações mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional;
- promover uma maior participação desses grupos sociais mais vulneráveis na tomada de decisão (aumentando a eficiência e eficácia de todas as ações) e ajudar a dinamizar a economia ao nível local e não de outros níveis territoriais.

Por todas estas razões, o fortalecimento dos CCA contribui para reduzir a vulnerabilidade alimentar de um território e realizar o direito humano à alimentação adequada: um sistema alimentar local sustentável baseado em circuitos curtos agroalimentares, será tanto mais eficiente na realização do DHAA, quanto mais claros forem os compromissos e as responsabilidades de todos os envolvidos na sua construção<sup>23</sup>.

## Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada (DHANA)

Ao abordar a alimentação numa ótica de direitos humanos, introduz-se a dimensão da responsabilidade do Estado e dos seus compromissos em adotar medidas deliberadas e concretas para alcançar a realização progressiva e plena do direito à alimentação, ou seja, devem realizar esforços contínuos para alcançar a realização plena do direito à alimentação adequada, através de diversos tipos de medidas - legislativas, administrativas, económicas, financeiras, educacionais ou sociais. Perante os vários marcos legais internacionais sobre DHANA ratificados por Portugal, o Estado deve garantir, como nível mínimo, que todas as pessoas estão ao abrigo da fome.

Quando falamos em direito à alimentação adequada, esta é uma noção mais ampla que implica a necessidade de construir um ambiente alimentar (económico, político e social) que permita às pessoas alcançar a segurança alimentar pelos seus próprios meios, mantendo a sua autonomia e dignidade. Assim, os alimentos devem satisfazer as necessidades em termos de quantidade e qualidade face ao perfil de saúde de cada pessoa e devem ser produzidos e consumidos de acordo com os contextos sociais, culturais, económicos, climáticos e ecológicos vigentes.

“O direito a uma alimentação adequada é realizado quando cada homem, cada mulher e cada criança, só ou em comunidade com outros, tem acesso físico e económico, a qualquer momento, a uma alimentação suficiente ou aos meios para obtê-la.”

O direito à alimentação adequada compreende:

- i) a disponibilidade de alimentação isenta de substâncias nocivas e aceitável em determinada cultura, em quantidade suficiente e de qualidade capaz de satisfazer as necessidades alimentares de cada pessoa.
- ii) a acessibilidade ou possibilidade de obter essa alimentação de modo duradouro e que não restrinja o gozo dos outros direitos humanos.

Fonte: Comentário Geral 12, Comitê de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 1999.

“Reconhecendo este direito, os Estados devem adotar programas concretos para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar, da melhor forma, a valorização e a utilização dos recursos naturais.”

Fonte: Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (1966)



Um olhar baseado no DHANA identifica a democracia alimentar e a subsidiariedade como elementos importantes para uma maior eficácia da política pública local e para uma duradoura competitividade territorial.

Exemplos de compromissos dos Estados para garantir o direito à alimentação adequada podem passar por fornecer certos tipos de apoio aos produtores locais ou o fornecimento de alimentos adequados às comunidades e/ou grupos sociais com menores rendimentos<sup>24</sup>. Tais compromissos devem estar claramente assumidos numa política pública local de forma a que os grupos em situação de maior vulnerabilidade os conheçam e os utilizem, e que os possam reivindicar quando necessário.

As instituições democráticas locais devem, portanto, trabalhar com os cidadãos e as cidadãs (tendo presente as suas diferenças de poder) para gerir os seus sistemas alimentares tendo em vista a sua sustentabilidade<sup>25</sup>, prestando atenção para envolver ativa e continuamente os grupos mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional nos processos de tomada de decisão, formulação, implementação e monitorização de medidas.


Como os sistemas alimentares estão intimamente ligados a outros sistemas (ver figura 1) é fundamental ter uma abordagem abrangente na formulação dessas políticas públicas alimentares. Tal abordagem apoia a compreensão, por exemplo, que alguns dados alarmantes sobre a obesidade podem esconder um aumento da pobreza e um deficiente acesso a ali-

mentos saudáveis, motivado, por exemplo, pelo custo de produtos frescos em bairros economicamente mais desfavorecidos e a dificuldade em ter condições de acesso (tempo, meios de deslocação, p.e.) e/ou devido a contratos de trabalho precários ou à falta de literacia alimentar e nutricional e ao nível da confeção dos alimentos.

Por outro lado, importa reter que a malnutrição não se deve unicamente por más decisões individuais, mas está relacionada com múltiplas dimensões, como o planeamento urbano, preços dos alimentos, acesso à educação, regulamentação laboral, entre outros. Nesta perspetiva, compreende-se que o direito à alimentação adequada vai para além do direito de estar livre da fome, estando relacionado também com o direito à saúde e o direito ao trabalho e a uma remuneração justa que

permita garantir as necessidades básicas, incluindo uma alimentação adequada.

Uma abordagem abrangente ajuda também a entender e a identificar, por exemplo, outras áreas (que não apenas a agricultura) de intervenção para fortalecimento da agricultura familiar sustentável e dos CCA, como sejam, a disponibilidade e o acesso a recursos naturais, serviços públicos, ao crédito, a infraestruturas e a novos conhecimentos sobre transformação mais sustentável e mais sensível ao valor nutricional dos alimentos.

O próximo ponto deste Guia refere-se a este tipo de políticas alimentares. 

## Construir políticas públicas locais de alimentação baseadas no DHANA – pistas para a ação

### Passo 0

#### Algumas reflexões iniciais a partir de experiências concretas

Como referido anteriormente, após décadas de ausência no planeamento e políticas locais<sup>26</sup>, a questão alimentar está crescentemente presente na discussão pública local. Mas a forma como se insere na agenda pode variar significativamente.

Em Portugal, na maioria dos exemplos, esta inserção tem vindo a ser feita através do desenvolvimento de ações importantes, mas avulsas e muitas vezes numa base ad hoc, isto é, sem uma análise prévia do sistema alimentar e das suas relações e sem identificar uma hierarquia das principais prioridades e vantagens em desenvolver uma política pública local abrangente.

Antes de iniciar a análise sobre a criação de políticas locais, importa mobilizar algumas experiências locais concretas e respetivas reflexões com base nos desafios encontrados e nas aprendizagens conquistadas, nomeadamente pelos municípios envolvidos no projeto **AlimentaÇÃO!** A maioria destes municípios têm um conjunto expressivo e diversificado de ações em diversas áreas cuja descrição não caberia no contexto deste trabalho. Assim, iremos agora focar sobretudo no exemplo das ações de sensibilização e promoção da alimentação saudável junto da comunidade escolar, um tema que todos os municípios têm vindo a desenvolver de diferentes formas e níveis de intervenção.



### QUADRO 1 Experiências e práticas locais



No caso de **Vinhais**, o município tem vindo a implementar um conjunto diverso de medidas de apoio na área da educação no âmbito do combate à exclusão social e promoção da igualdade de oportunidades de crianças e jovens, por exemplo, com o fornecimento gratuito dos almoços e lanches às crianças que frequentam os Jardins de Infância da rede pública do concelho e a distribuição de um reforço alimentar a meio da manhã e a meio da tarde para todos os alunos que frequentam as Escolas Básicas do 1.º Ciclo. O município tem também desenvolvido esforços para incentivar o consumo de produtos locais (vegetais, castanhas e carne de porco) nas escolas, a par de outras medidas de apoio à produção e à promoção e valorização dos produtos locais.

No caso do **Fundão**, o município tem vindo a trabalhar na construção de um “Plano Municipal de Alimentação Saudável” que, entre outras ações, procura integrar as aprendizagens alcançadas com os projetos “Prato Saudável” e “Desperdício Alimentar” (integrados no projeto maior Fundão Produtos da Nossa Terra + Ementas Saudáveis = Crianças Felizes), tendo este último resultado de uma iniciativa com o envolvimento direto

dos alunos na definição de ementas e na monitorização do desperdício na cantina (Escola primária de Perô Viseu e Escola Básica 2o e 3o Ciclos de Silvares). Outra iniciativa a referir é o projeto Pão.come que associa a contratação para fornecimento de pão junto de padarias locais comprometidas com a redução no consumo de sal.

Em **Torres Vedras** destaca-se o Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar que proporciona refeições em escolas públicas abordando as diferentes fases do processo alimentar: desde a produção – onde se integra o “BioHorta Escolar”; passando pela aquisição – a produtores e fornecedores locais, promovendo a economia local, a criação de postos de trabalho, a redução da pegada ecológica associada à curta distância entre o local de aquisição e de entrega, promovendo ainda a distribuição dos produtos a granel, com elevado impacto ao nível da mitigação de resíduos de embalagens alimentares e até à confeção – feita através das cozinhas municipais para as escolas da freguesia da cidade, e das cozinhas das Instituições Particulares de Solidariedade Social parceiras das restantes doze freguesias do concelho.

Além da sua adesão aos programas nacionais como o Regime Escolar, o foco na alimentação saudável através da promoção da dieta mediterrânica é explicitado fortemente nas ações desenvolvidas no município de **Tavira**, como é o caso da Feira da Dieta Mediterrânica que, desde 2013, articula a Universidade, o Turismo, Organizações da Sociedade Civil, Saúde, Cultura, procurando criar relações de proximidade entre produtores e consumidores. Também no âmbito da promoção da sustentabilidade o município tem vindo a desenvolver esforços, por exemplo, para a promoção de circuitos curtos através de iniciativas como “Cabaz da Terra”, o Mercado 100% Local, entre outras.

Ainda no campo escolar, destaca-se o município de **Idanha-a-Nova** com o projeto “AliMenta” - um programa de sensibilização para a promoção de uma alimentação mais saudável e sustentável nas escolas, com a criação de duas mascotes (o Ali Francês e a Menta Laranja - um alho francês e uma laranja) que funcionam como veículos prestigiados de informação. São também desenvolvidas iniciativas teóricas e práticas de desenvolvimento de competências na área agrícola, ambiental e alimentar, envolvendo visitas de campo, realização de sementeiras, o jogo “Quem é quem da alimentação”, entre outras atividades. Estas ações são parte de uma intervenção estratégica mais

alargada do município para a promoção do território enquanto Bio-região, incluindo outras áreas como a produção sustentável, promoção de negócios empreendedores, acesso à terra, entre outras.

Em **São Pedro do Sul**, destaca-se o projeto “Mãe, Pai, hoje comi BIO”, uma iniciativa integrada na estratégia da Bio-Região que consiste no fornecimento de uma refeição mensal cuja ementa é totalmente biológica e onde a maioria dos produtos usados para confeccionar a refeição são produtos locais. Em parceria com o Serviço Local da Unidade de Saúde Pública, o município promove o projeto “Lanche. come” visando melhorar os lanches fornecidos no Jardim de Infância e no 1º ciclo. Extrapolando e potenciando o envolvimento de outros atores, destacam-se os passos que têm vindo a ser dados com a aprovação recente de um “grupo de trabalho/reflexão sobre a política alimentar municipal e eventual criação de um órgão que dê sustentabilidade e forma a essa política” (dezembro de 2020) no seio da Assembleia Municipal de São Pedro do Sul.



No decurso da implementação destas e de outras iniciativas, os municípios depararam-se frequentemente com obstáculos e dificuldades que, apesar das diferenças entre os territórios, suas necessidades e especificidades, colocam desafios comuns à sua ação. Temas como a articulação entre a produção local e o consumo coletivo público; a comercialização; as compras públicas de alimentos a partir da produção

local; a saúde nutricional e construção de ementas baseadas nas variedades locais, são algumas das ações que colocam desafios à ação municipal.

---

Nas Fichas Temáticas deste Guia pode encontrar informação útil para apoiar a construção de ações nestas áreas.

---

Reunidos no Fórum Internacional Territórios Relevantes para Sistemas Alimentares Sustentáveis (FISAS) (VII), os municípios envolvidos na dinâmica do projeto Alimentação!, entre outros municípios portugueses, atores governamentais, da academia, da sociedade civil, elencaram como princípios fundamentais a considerar na formulação de políticas públicas e programas, visando a promoção de sistemas alimentares territoriais sustentáveis e dietas saudáveis:

**Princípio 1 – Coerência, coordenação e alinhamento:** Importa reconhecer a prioridade que deve ser dada a intervenções territoriais coerentes, coordenadas e alinhadas, de forma a aumentar a sua eficácia. Estas intervenções e seus planos de ação devem resultar de pactos territoriais e planos de ação multi-atores e participativos.

**Princípio 2 – Abordagem territorial:** Importa desenvolver políticas públicas para a segurança alimentar e nutricional que promovam a transformação dos sistemas alimentares a nível local, em linha com os ODS e uma abordagem de direitos. Estas políticas locais, com caráter intersetorial, devem promover pactos e planos multi-atores para a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e dietas saudáveis.

**Princípio 3 – Participação social e governança:** Importa operacionalizar mecanismos formais nos vários níveis territoriais para garantir a participação social plena e transparente na formulação das políticas e programas para a segurança alimentar e nutricional. Prioridade e apoio devem ser dados para a participação de mulheres e jovens.

**Princípio 4 – Agroecologia como abordagem central:** Importa reconhecer a centralidade da agroecologia enquanto ciência desenvolvida a partir de dimensões sociais, económicas, políticas, científicas e ecológicas, e sua integração com o conhecimento e as práticas ancestrais dos produtores familiares de alimentos, como a abordagem indispensável para transformar os sistemas agroalimentares.”

Fonte: Conclusões do FISAS, 2019 (ver nota VI).

Com base nas experiências referidas nos destaques anteriores identificam-se dinâmicas e lições aprendidas muito relevantes, pois permitem com maior facilidade projetar a montagem de um processo com

vista à elaboração de uma política alimentar local e dos seus órgãos de governança, elementos institucionais inovadores para a maioria dos municípios em Portugal.

Antes deste passo de construir uma política alimentar local, é importante, contudo, ter em atenção dois aspetos ou opções essenciais a tomar em termos de método e de objetivo:

**1° decidir pela materialização de uma governança adequada em todo o processo.**

Esta importância é reconhecida internacionalmente, e agora também na União Europeia onde se espera que a estratégia “do Campo ao Prato” se inspire localmente em modelos de participação como os Conselhos de política alimentar<sup>11</sup>. Um sistema de governança que não deixe ninguém para trás e que estimule a inovação e parcerias entre os vários atores com base em compromissos claros e mensuráveis – um verdadeiro pacto para a alimentação. Esta governança deve permitir caminhar para um sistema alimentar mais democrático, voltado para a satisfação das necessidades humanas de todos(as) e não apenas de interesses pessoais ou coletivos dominantes. É sempre possível iniciar essa construção com os atores envolvidos nas iniciativas já em curso.

**2° reconhecer o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada.**

Isto significa, antes de tudo, considerar como principal objetivo da política alimentar que o acesso aos alimentos não deve depender exclusivamente da capacidade de poder de compra ou de ações de caridade prestadas por terceiros. Esta visão é muito importante: se a alimentação adequada é um direito humano fundamental, ter acesso à mesma não deve depender, por exemplo, de alimentos maioritariamente doados, nem deve constituir fonte de constrangimentos (sentimentos de “vergonha” ou “embaraço” por expor uma fragilidade a um nível tão básico) ou de diminuição da dignidade humana. Isto implica que a política alimentar local tem eixos de proteção social equacionados numa perspetiva de direitos (e correspondentes deveres) e não de caridade.

Discutidas estas opções de fundo, o processo pode iniciar-se com um diagnóstico amplo do sistema alimentar local cuja

metodologia pode e deve adaptar-se ao contexto específico e sobre as quais são, de seguida, fornecidas algumas pistas.

## Passo 1 Diagnóstico do Sistema Alimentar local

Este exercício pretende retratar e avaliar de forma ampla a situação de partida do sistema alimentar local e cujos resultados servirão de apoio à construção de prioridades de intervenção e respetivas ações concretas, no quadro de uma visão ampla, integrada e estratégica sobre o sistema alimentar, tendo como principais objetivos:

→ desenvolver um diagnóstico que permita compreender a evolução do sistema alimentar e suas tendências de desenvolvimento, visando apoiar o exercício

de construir a sustentabilidade alimentar e a realização do DHANA;

- promover a mobilização e concertação entre os atores locais, a coordenação institucional e a construção de capacidades a nível local;
- identificar e institucionalizar políticas públicas locais de alimentação e respetivas estruturas de governança.

Em termos gerais o diagnóstico poderá ter, genericamente, as etapas indicadas no quadro 2 sendo que cada uma tem como finalidade aprofundar a análise da dinâmica alimentar local.

### QUADRO 2 Diagnóstico local de sistemas alimentares

Etapa	Objetivo
1. Análise da paisagem alimentar	Conhecer a distribuição dos recursos do sistema alimentar no território.
2. Análise histórica	Identificar as principais tendências de desenvolvimento do sistema alimentar para avaliar cenários futuros.
3. Análise de atores	Construir o mapa de atores do sistema alimentar incluindo as suas relações de poder (importante para o desenho da governança).
4. Análise de grupos vulneráveis (incluindo o seu perfil nutricional)	Analisar o impacto das tendências de desenvolvimento do sistema alimentar nos grupos mais vulneráveis.
5. Análise de cenários	Discutir propostas de desenvolvimento do sistema alimentar e esboçar um plano de ação.



**→ Criar condições de participação efetiva para resultados mais eficazes**

Neste processo de trabalho, será importante ter claro para todos os atores envolvidos o objetivo deste exercício de diagnóstico e o papel de cada uma das partes, sendo importante criar condições para a participação de diferentes tipos de atores que se possam projetar como iguais. Para este processo de discussão e concertação local poderá ser benéfico a existência de facilitadore/as com sólidos conhecimentos sobre sistemas alimentares sustentáveis, desenvolvimento local/territorial, nutrição e saúde, que apoiem a criação de uma atmosfera aberta e informal para partilha e de estímulo ao debate, sempre garantindo o respeito pela diversidade de perspectivas e visões.

**→ A importância do processo revela-se numa maior eficiência a médio e longo-prazo**

Desta forma, pretende-se criar um espaço de confiança para que os diversos atores locais se expressem sem se preocupar em dizer a coisa errada. Admite-se, assim, que todos detêm uma fonte de saber a considerar e que o conhecimento necessário resultará da construção conquistada a partir dos saberes de cada ator em pre-

sença nesta “roda de diálogos”. Assim, este diagnóstico pode constituir, ele próprio, um exercício de aprendizagem e diálogo. Nesse sentido, podem constituir-se grupos focais multi-atores já envolvidos em iniciativas locais relacionadas com a alimentação.

**→ A diversidade como ingrediente para um maior alcance das medidas a criar**

Será importante contar com um pequeno grupo representativo de atores locais (e que conheça bem o território) para participar no diagnóstico. Em função das lições aprendidas, sugere-se contar com a presença de, pelo menos, uma ou duas pessoas mais idosas, com conhecimento profundo da história local – esta participação é importante para a análise histórica, a qual é um elemento central do diagnóstico.

Vejamos como exemplo os resultados parciais de um trabalho de diagnóstico em curso em São Pedro do Sul, apresentado no quadro 3. Notar que a análise preliminar realizada ilustra já o carácter multidimensional que uma futura política pública alimentar terá de assumir, a partir do fortalecimento da Bio-região.

**QUADRO 3**

**Diagnóstico rápido de São Pedro do Sul**

Foram identificados na análise histórica e da paisagem os recursos alimentares em três grandes zonas agro-socio-económicas distinguidas como alta, média e baixa, e três processos chave no território:

**dinâmica populacional:** o envelhecimento populacional (grupo vulnerável identificado) pressiona o sistema público de serviços e gera mudanças nas dinâmicas económicas e ambientais. ✓

**dinâmica da economia ambiental:** numa análise de cenários para o futuro, verifica-se que o fortalecimento da Bio-região exige a atenção para quatro elementos estruturais vinculados à sua sustentabilidade: a) Gestão das águas; b) Gestão das fertilidades; c) Gestão da biodiversidade; d) Gestão do Processo de transição para a produção biológica. ✓

**dinâmica da economia da Bio-região:** foram identificados, entre outros, alguns eixos a discutir: um Sistema de Inteligência de Mercado; apoio aos produtores para conversão; um programa de educação alimentar para fortalecimento da cultura alimentar e; um programa para fortalecimento das capacidades de inovação em várias áreas para renovar o sistema alimentar e fortalecer o seu papel na economia territorial. ✓

## Passo 2

### Política pública alimentar: da estratégia ao plano de ação

Em função da amplitude das informações levantadas no diagnóstico, a estratégia alimentar e o Plano de Ação podem ser mais ou menos abrangentes (vários setores) e a vários níveis (local, nacional e, por vezes, internacional – p.e., União Europeia). Por essa razão, é necessário:

- 1° → **Elaborar uma proposta articulada que mostre claramente aos atores do sistema alimentar a coerência das medidas propostas para a sua validação** e a qual serve de base à construção de um diagrama de atores com as respetivas responsabilidades;
- 2° → **A experiência mostra que produzir muitas recomendações tende a dificultar a compreensão do plano.** Por isso, quando a equipa envolvida no diagnóstico discute e define as suas recomendações, deve articulá-las num único plano de ação para o desenvolvimento do sistema alimentar. Em muitos casos, esta abordagem é dividida em campos temáticos, sendo os mais comuns:
  - **Desenvolvimento económico.** Exemplos: apoio técnico e financeiro a agricultores familiares e outros pequenos produtores de alimentos, infraestruturas e mercados incluindo circuitos curtos, alimentação escolar e sistemas de garantia da qualidade.
  - **Meio Ambiente.** Exemplos: promover a agroecologia, reduzir as emissões de CO<sub>2</sub>, reduzir o transporte de alimentos ou preservar os recursos naturais locais estratégicos.
  - **Saúde e bem-estar.** Exemplos: melhorar a saúde da população através da nutrição adequada; agricultura urbana como espaço de socialização e aprendizagem.
  - **Cultura.** Exemplos: promover a cultura alimentar local; criar espaços comunitários ao redor da alimentação (p.e., cozinhas comunitárias) e outras iniciativas promotoras de convivialidade.



- 3° → **A estratégia formulada pode ser objeto de um pacto entre todos os grupos de interesse e atores relevantes operacionalizada num plano de ação que identifica ações, metas, prazos e indicadores iniciais para possibilitar a sua monitorização.** A partir deste plano, que tem uma validade temporal definida, desenvolve-se a política alimentar local que mais não será do que a tradução clara dos compromissos assumidos pelo poder público local em colaboração com outros atores locais relevantes.
- 4° → **A implementação do plano de ação deve ser também um compromisso para com a estabilidade institucional que um processo de médio e longo prazo necessita para se efetivar.** Por essa razão, esta política deve ser aprovada em Assembleia Municipal, ter o plano anexado e ser integrada nos vários instrumentos de política pública setorial local, incluindo os de ordenamento municipal.
- 5° → **O processo de desenvolvimento da estratégia e do plano será mais ou menos longa, em função da realidade local.** Sendo importante encontrar equilíbrios entre a eficiência do processo e a eficácia para atingir os resultados pretendidos, é importante criar um grupo de atores locais representativos que estejam envolvidos neste trabalho e realizar reuniões mais amplas para apropriação e validação dos resultados em momentos chave como a análise de cenários, validação do plano e da proposta de política municipal.



## Passo 3 O modelo de Governança



Embora a construção de modelos de governança mais inclusiva e participativa visando proteger os direitos dos mais vulneráveis seja uma aspiração crescente no sistema alimentar, existem grandes diferenças entre os possíveis modelos de governança visando este objetivo e algumas abordagens nas quais as diferenças de identidade, interesses, papéis e responsabilidades são subvalorizadas e os desequilíbrios de poder menos abordados.

Como já se referiu, nos últimos anos têm-se desenvolvido diferentes entidades ou espaços de coordenação/deliberação onde participam diferentes atores e setores tendo como principal objetivo

desenvolver políticas alimentares ao nível municipal, regional, nacional e global.

O caso mais paradigmático de uma construção coerente ao nível internacional ainda é o da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) onde existe um Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP (CONSAN-CPLP) articulado com Conselhos Nacionais em cada Estado Membro [IX]. Faz parte do plano de desenvolvimento desta arquitetura a sua ligação a conselhos municipais em cada Estado Membro, incluindo Portugal. Os Conselhos são, portanto, a forma mais difundida de modelos de governança para a transformação do sistema alimentar.

### 3.1. Objetivo, composição e funções de um Conselho Alimentar

O **objetivo geral** de um conselho alimentar é o de articular diferentes atores (produção, transformação, distribuição, consumo) e setores (meio ambiente, saúde, ordenamento, educação, proteção social, proteção civil, economia, cultura, entre outros) para realizar, progressivamente, o DHANA. O Conselho pode rever e partilhar informação, identificar problemas e necessidades, incluindo regulamentos e legislação, propondo soluções inovadoras ao poder público local. Funciona como um espaço institucional e permanente de discussão sobre a questão alimentar.

A **composição** dos conselhos deve refletir a diversidade de interesses e poderes existentes no sistema alimentar local. A recomendação aqui efetuada é que o conselho seja um espaço de organizações representativas de determinadas categorias e não de indivíduos, de lideranças comunitárias não formalizadas ou reconhecidas, mesmo que possuam um bom compromisso com o tema. A proporção em que participam estes diferentes atores deverá ser fixada tendo em vista o equilíbrio de poderes necessário.

Em termos de composição dos conselhos, Portugal tem o privilégio de fazer parte da CPLP, região pioneira na montagem de conselhos para a alimentação. Na CPLP, os Conselhos (regional e nacionais) possuem 2/3 de participantes provenientes da sociedade (sociedade civil, setor privado e academia) e um 1/3 do governo. Na cota da sociedade civil, pelo menos metade podem ser representantes de grupos vulneráveis (mulheres, jovens, idosos, minorias étnicas, emigrantes, pensionistas, desempregados, entre outros). A outra metade, pode estar vinculada aos principais elos verticais das cadeias alimentares locais (produção, processamento, transporte, venda, distribuição, restauração, consumo, reciclagem e resíduos) ou entidades associativas com intervenção em áreas horizontais relacionadas com a saúde, economia, educação, proteção social, meio ambiente e cultura, entre outros relevantes localmente. Esta arquitetura institucional estende-se ao nível local procurando assegurar um elevado nível de coerência e alinhamento.



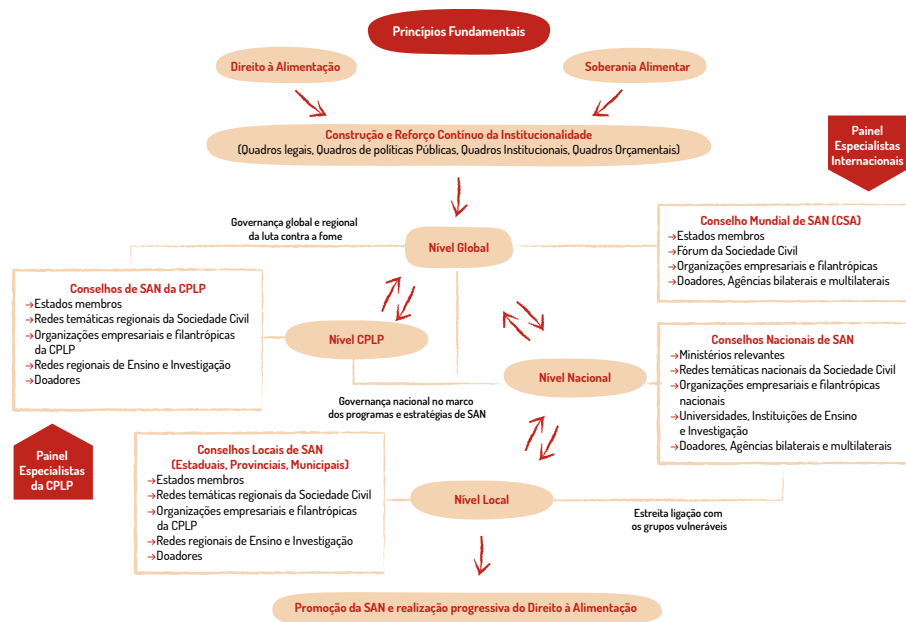


Fig. 3: governança alimentar – exemplo da arquitetura institucional da CPLP [Fonte: ver nota VIII].

O poder público deve representar-se sempre ao mais elevado nível hierárquico possível, de forma a garantir o maior nível de compromisso político. O número de participantes dependerá da diversidade de interesses, setores e entidades identificadas e, naturalmente, da decisão sobre uma dimensão “ótima” para o seu bom funcionamento.

Se o Conselho surge na sequência de um processo de diagnóstico e formulação da política alimentar local sob iniciativa do poder local (opção mais adequada, mas não única), recomenda-se que os participantes nos grupos focais envolvidos no mesmo possam constituir o embrião do

conselho e que os restantes participantes se selecionem com base num processo de candidatura (em função de abertura de lugares com critérios definidos), eleições e (ou) indicação pelo poder local. O mandato dos “conselheiros”, normalmente, é entre 1 e 3 anos, sendo 2 na maioria dos Estados-Membro da CPLP, podendo (ou não) ter um segundo mandato.

Os Conselhos possuem várias **funções**<sup>27</sup>. Ao estabelecer as funções formais do Conselho, é importante avaliar os recursos disponíveis sejam eles humanos ou financeiros e o grau de compromisso político existente por parte do poder local.

Um conselho criado de forma coerente com os princípios do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas fará parte preferencialmente da estrutura pública municipal ou terá com esta uma ligação funcional estável. Importa reter a importância de reconhecer ao poder público local o papel de agente responsável pela realização do Direito à Alimentação Adequada e da importância da prestação de contas sobre esse mesmo papel. Outros arranjos institucionais independentes do poder público local são sempre possíveis, mas podem comprometer a legitimidade de um processo que, em última análise, deverá fortalecer a democracia alimentar.

As funções devem estar claramente indicadas no documento que estabelece a sua criação podendo incluir, entre outras:

- Formulação de políticas e programas que afetam a segurança alimentar e nutricional, podendo estabelecer-se a necessidade de um parecer do Conselho para políticas municipais que possam ter impacto na segurança alimentar e nutricional;

- Realização de estudos ou avaliações sobre matérias vinculadas à alimentação. Para este efeito, o Conselho pode contar com um leque de especialistas associado, funcionando como painel técnico de apoio aos atores ali representados;
- Monitoramento da implementação e (ou) avaliação do impacto de programas e políticas locais, seja na modalidade “ad hoc”, seja por essas políticas e programas passarem a prever essa avaliação;
- Promoção da coordenação e alinhamento de políticas e programas em curso com impacto na segurança alimentar e nutricional;
- ações de advocacia junto de entidades públicas locais, nacionais ou supranacionais para implementação das propostas do Conselho;
- assessoria à Presidência do Município, o que implica prever institucionalmente essa função no organograma municipal;
- desenvolvimento de iniciativas piloto em áreas inovadoras cujos resultados sejam importantes para novas propostas do Conselho.



### 3.2. Estrutura e funcionamento, participação da sociedade e poder

→ A **estrutura** dos Conselhos alimentares locais pode ser muito diversa e deverá estar prevista nos seus Estatutos. Na maioria dos países onde não existe um Conselho Nacional os espaços locais tendem a ser mais informais e de carácter voluntário. No caso de Portugal e da CPLP e, procurando-se a construção de uma arquitetura nacional coerente, sugere-se que o Conselho possua uma Presidência, eventualmente uma Vice-Presidência e, sempre que possível, um secretariado técnico encarregue do trabalho técnico e administrativo necessários.

A Presidência poderá ser desempenhada por pessoa reconhecida e capaz de facilitar o diálogo e o entendimento entre todos os participantes e representar o Conselho sempre que necessário. Uma opção a privilegiar será a Presidência ser exercida pelo Presidente da Câmara Municipal e a Vice-Presidência pela sociedade civil. A Presidência e Vice-Presidência não devem delegar a sua representação a menos que tal seja imprescindível. Alguns conselhos não têm essas figuras e as funções são rotativas. No entanto, é importante ter em conta que estabelecer uma liderança clara ajuda na eficácia e estabilidade do conselho, principalmente nos seus primeiros passos.

→ Em termos de **funcionamento**, o Conselho poderá reunir sempre que necessá-

rio sendo conveniente prever uma periodicidade mínima, por exemplo, semestral ou trimestral. A convocatória será feita pela Presidência. A maioria dos Conselhos toma decisões por consenso onde caberá ao Presidente(a) assegurar esse consenso, processos que podem ser longos e custosos sendo necessário prever os meios necessários à sua realização. Este é o modelo mais habitual de funcionamento, porém, outras formas de funcionamento podem ser consideradas, em função do arranjo mais adequado face à realidade local para que o trabalho do Conselho seja eficiente e potencie impactos amplos e profundos<sup>VIII</sup>.

Em função do modelo de funcionamento escolhido, certamente o Conselho poderá e terá de realizar reuniões restritas para a obtenção de consensos, mas deve também, reiterando o referido em pontos anteriores, envolver toda a sociedade no seu trabalho. Neste sentido, a organização de workshops ou seminários será útil para fornecer informações ao público sobre as atividades realizadas e para ampliar a participação e a recolha de informações pertinentes para o processo em curso. Uma comunicação eficiente e regular (através de canais digitais e publicações) é fundamental para promover a participação da sociedade.

Em linha com uma abordagem de Direito Humano à Alimentação Adequada, é

importante que o trabalho do Conselho (incluindo o seu plano de trabalho) sejam discutidos amplamente. Em alguns países da CPLP previu-se a realização anual de uma convenção nacional sobre segurança alimentar e nutricional. Esta convenção serve para definir as prioridades de trabalho do Conselho que, assim, presta também contas à Comunidade sobre o trabalho realizado.

Ao nível local será mais fácil a organização de uma reunião anual podendo esta ser parte integrante da estrutura do Conselho, isto é, uma Assembleia Geral anual onde se aprova o relatório do ano anterior e se discutem as prioridades para o ano seguinte. Nesta reunião são também eleitos/ substituídos os membros do Conselho que representam a sociedade. A convocação desta reunião será efetuada pela Presidência do Conselho. Embora aberta a toda a sociedade civil, será importante, aqui também, definir de forma equilibrada a participação dos diferentes atores, já que desta reunião emergem os temas, as prioridades de trabalho e as recomendações do Conselho. Nesta parte, importa definir se as decisões do Conselho serão tramitadas para serem vinculativas ou não, sendo que, numa perspetiva baseada no DHANA, devem ser. Nesta visão, o Conselho fará propostas ao executivo camarário que, se aprovadas em Assembleia Municipal, deverão ser implementadas.

→ A experiência demonstra que a existência do Conselho já traz importantes benefícios como sejam, abordar a complexidade do sistema alimentar local, identificar sinergias e parcerias, promover maior transparência no sistema e aumentar a eficiência e eficácia da ação pública.

→ Contudo, a experiência demonstra também que **é importante que todo este processo de envolvimento da sociedade no tema tenha uma consequência política e que os compromissos assumidos em função de um consenso possam ser conhecidos e reivindicados pela população, em particular, pelos grupos mais vulneráveis**. A decisão sobre o carácter vinculativo das decisões e propostas do Conselho deve ser tomada tendo em conta estas questões.



### 3.3 Financiamento, orçamento e recursos

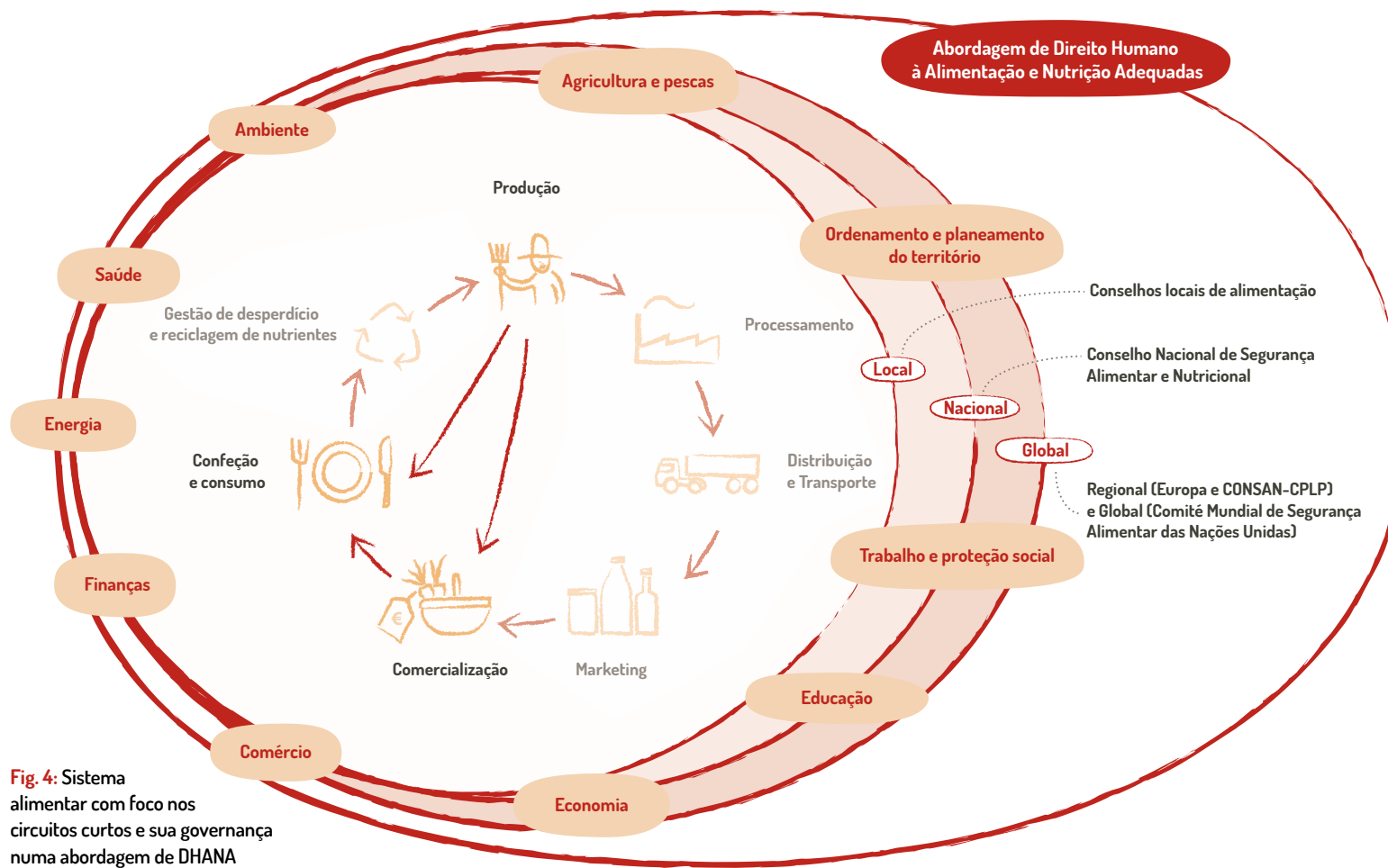


Fig. 4: Sistema alimentar com foco nos circuitos curtos e sua governança numa abordagem de DHANA

A procura de apoio e (ou) **financiamento** para a contratação de pessoal é um aspeto fundamental para consolidar o trabalho do Conselho Alimentar. Numa visão assente no DHANA, cabe ao poder público prover o financiamento para o funcionamento do Conselho, até porque doações ou recursos

de outras entidades podem contrariar/ influenciar a agenda de trabalho e(ou) colocar uma pressão considerável para o desenvolvimento de projetos de curta ou média duração financiados externamente, sendo que este não é definitivamente o seu objetivo.

O **orçamento** de funcionamento deve estar previsto no orçamento municipal. Por vezes, isto não é possível e, nesses casos, poderá decidir-se por um modelo de institucionalidade mais “ligeira” sendo o Conselho considerado uma entidade externa, dotada de personalidade jurídica e

sem fins lucrativos. Acordos com o poder local podem fazer-se para garantir os meios mínimos para o seu funcionamento. A possibilidade de um modelo híbrido pode também ser colocada e por vezes é a forma mais adequada ao contexto local. Nestes casos, os Conselhos são um espaço reconhecido e valorizado pelo governo no qual a sociedade civil desempenha um papel fundamental, podendo articular posições específicas sobre o sistema alimentar local sem o constrangimento dos processos burocráticos e políticas internas municipais.

Importa também mapear outros **recursos** importantes, como os conhecimentos locais e competências necessárias ao desenvolvimento do processo e implementação das ações, entre outros.

→ Em última análise convém sempre ter presente que os Conselhos de alimentação são espaços democráticos que contribuem, também, para a aprendizagem social e para mudar a cultura política das administrações públicas. 🗣️



## Comentários finais

Apresentaram-se nos itens anteriores uma breve contextualização da evolução do sistema alimentar e discutiu-se a importância do desenvolvimento de políticas alimentares locais para a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e melhor apetrechados para realizar o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequada. Apresentaram-se, igualmente, pistas para a montagem dessas políticas alimentares locais como uma abordagem ampla, holística e baseada em direitos humanos.

A implementação destas políticas será tanto mais eficaz quanto se tiver presente a necessidade de questionar alguns preceitos consolidados nas últimas décadas. Um deles diz respeito à visão da alimentação enquanto mera mercadoria. De fato, a crescente consideração da alimentação enquanto mercadoria, ou seja, da redução das múltiplas (e não monetizáveis) dimensões dos alimentos às suas características que podem ser valorizadas e trocadas em termos monetários, é o principal fator para a crescente vulnerabilidade alimen-

tar das pessoas que não podem pagar por uma alimentação adequada<sup>28</sup>. Esta “naturalização” política da visão do alimento exclusivamente como mercadoria constitui um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de políticas e programas locais que tenham em consideração que a (in)capacidade de aquisição das pessoas não deve ser motivo para a sua subalternização no sistema alimentar e para a não realização do seu DHANA, ou seja, o seu acesso a alimentos seguros, saudáveis e culturalmente apropriados<sup>29</sup>.


A complexidade de dimensões a trabalhar atualmente na alimentação exige novas abordagens. Olhar a alimentação sob outras perspetivas, abre diversos caminhos para melhorar a sustentabilidade alimentar de forma realista. Esta melhoria significa na atualidade, para o poder público, muitas vezes, “fazer mais com o que se tem” e é fundamental para a sustentabilidade e competitividade (em sentido amplo) dos territórios.

De uma arquitetura institucional baseada na centralidade da agricultura e quase exclusivamente no papel do Estado, caminha-se atualmente, para uma visão territorial mais plural dos atores e setores a envolver face à evolução do próprio sistema alimentar que nas últimas décadas se caracterizou, do ponto de vista dos atores envolvidos, por uma diminuição do poder do Estado; pelo surgimento de novos atores informais (grupos de produtores e consumidores); o aumento da importância do setor privado e a emergência, dentro deste, de novos atores como, por exemplo, a grande distribuição alimentar.

Abordagens mais liberais em implementação em alguns países de tradição mais liberal, privilegiam o papel da sociedade na governança alimentar, incluindo o sector privado. Esta abordagem, eventualmente adequada a alguns contextos, pode, contudo, não ser tão adequada a outros, e é preciso precaver a possível subversão do cumprimento do DHANA, já que trata o setor privado como “indivíduo” detentor

de direitos (humanos).

A (re) construção da democracia alimentar deve, portanto, em nosso entender, legitimar a centralidade do Estado como responsável pela promoção de direitos humanos essenciais, incluindo o DHANA. Naturalmente, é importante que o Estado, neste caso, o poder local, assuma a vontade política necessária para o efeito. Nesse sentido e partindo dessa hipótese, optamos por recomendar a ampliação da participação social em todas as fases do processo de diagnóstico e a formulação de uma política alimentar local mantendo, contudo, um vínculo institucional efetivo e duradouro entre estes processos e os órgãos de poder local.

A implementação de algumas das sugestões apresentadas neste guia constitui um caminho possível para muitos municípios em Portugal. Este deve fazer-se tendo em conta a realidade e os objetivos de cada território, tendo presente que o mais importante é iniciar esta caminhada. 



Fichas temáticas de apoio



## #FICHA 1 - Produção e comercialização

A produção local é, pela sua natureza, uma realidade composta de múltiplos intervenientes, não organizados nem determinados pelas mesmas razões. Assente em pequenas parcelas e vivendo à custa de uma agricultura familiar de matriz tradicional, a atividade produtiva centra-se sobre produtos de fácil cultura e de mais imediato consumo, cuja variedade é determinada pelas condições do solo, a disponibilidade de água e a sazonalidade que permite produções diferentes em momentos temporais diferentes, ao longo do ano.

Em algumas regiões, por razões particulares de adaptação de alguma cultura, ou por especialização determinada pela natureza dos solos e das práticas culturais tradicionais podem surgir nichos de produção que congreguem um volume elevado do mesmo produto, por serem muitos os agricultores dedicados à mesma cultura. Em alguns casos, esses produtos não têm impacto direto no abastecimento de alimentos (ex: a vinha e o vinho). Ainda assim, o escoamento desse produto ocorre através de circuitos individuais onde cada produtor é também o agente comercializador. Na maioria dos casos sem qualquer racionalidade económica, admitindo como

rendimento apenas o valor das vendas e sem incorporar, de forma estruturada, os custos de produção como elemento essencial à determinação daquele mesmo rendimento. E não contabilizando como custo o trabalho familiar envolvido na agricultura.

Dar a esta estrutura produtiva condições para assegurar o abastecimento de consumidores coletivos, cumprindo normas e regras que obrigam a uma organização empresarial, ainda que rudimentar, da atividade agrícola, obriga a uma transformação do modo de produção e de relação entre atividade produtiva e atividade comercial. Mesmo que seja feita de forma simplificada, mas envolvendo sempre um esforço de cooperação entre os produtores locais envolvidos. Desta forma, para assegurar o abastecimento regular de consumidores coletivos será indispensável promover a organização de base dos produtores locais no sentido da sua associação numa entidade comum que possa concentrar os produtos da terra, a assegurando o seu escoamento regular, através da contratualização da relação entre os produtores associados e as entidades consumidoras. O que permitiria,

regular, no tempo, o abastecimento regular de produtos sazonais, assegurando diversidade dos mesmos por forma a que o abastecimento se mantivesse estável no tempo. Ao mesmo tempo ganhando, com isso, capacidade de negociação na venda dos produtos.

Isto implicará sempre, como condição primeira, **a organização dos produtores, a sua formação para esta nova forma de relação com o mercado e a criação das condições de confiança** necessárias para ultrapassar o individualismo próprio da atividade agrícola tradicional. Neste sentido se poderá avançar para a criação de **redes de relações produtores-consumidores** estáveis e capazes de garantir, a quem produz, mais rendimento e mais facilidade de escoamento daquilo que produz.

Importa também ter presente que o rendimento económico médio dos agricultores corresponde a apenas cerca de 50% da média dos salários na economia nacional, sendo que pouco menos de metade é assegurada por apoios de fundos europeus da Política Agrícola Comum (PAC), a que muitos dos pequenos agricultores (sobretudo os mais idosos) não têm acesso. A


urgência em “assegurar um modo de vida justo para os agricultores, em rendimento e bem-estar” foi identificada pelos agricultores como uma das principais prioridades durante o processo de consulta no âmbito da PAC pós-2020. A organização da produção com o objetivo de ganhar escala dependerá, assim, da capacidade que a região possuir para fixar população na atividade agrícola (mantendo os que existem e atraindo de fora; sobretudo jovens). Para tal, as estratégias de desenvolvimento rural subjacentes deverão contemplar investimento em acesso a serviços sociais e infraestrutura (incluindo digitalização) e em capital humano (educação e bem-estar), bem como assegurar apoio na gestão/redução do peso administrativo imposto pelos processos de certificação ou acessos a apoios comunitários. Travar a migração, sobretudo de jovens, das aldeias para as cidades afigura-se extraordinariamente difícil. No entanto, as atuais migrações não são sobretudo para os grandes centros litorais (Lisboa e Porto), mas sim para cidades dentro do mesmo distrito, havendo oportunidade para desenvolvimento rural e coesão territorial. Deste modo, a ligação rural-periurbano-urbano não deve ser esquecida.




## #FICHA 2 - Política municipal e aspetos de gestão camarária

De notar, por fim, que nenhuma região é capaz de garantir de forma constante e permanente todos os produtos que o município necessita para satisfazer a procura da sua população e, nomeadamente, para assegurar a oferta gastronómica local, conferindo-lhe um papel de ferramentas para o desenvolvimento territorial, mesmo aceitando alguma variação em linha com a sazonalidade. Assim, a ocorrência, em simultâneo, de cadeias de valor e mercados formais e informais, bem como logísticas de abastecimento curto de abastecimento de longa distância deve ser reconhecida ao perspetivar estratégias alimentares locais.

No contexto acima exposto, afigura-se vantajosa a criação de mecanismos como os Clusters Alimentares Metropolitanos que privilegiam a circularidade e a descarbonização da economia. Este conceito, adotado com sucesso em Roterdão (Holanda), inclui i) Agroparques (espaços físicos onde se juntam unidades de produção [vegetal e/ou animal] e unidades de processamento, melhorando produtividade, reduzindo custos de transporte, riscos de saúde animal e emissões de gases com efeito de estufa), ii) Centros de Transformação Rural de proximidade

(onde os produtos são recolhidos, agregados e armazenados para posterior distribuição. Promovem também atividades de formação para agricultores e serviços de extensão), e iii) Centros de Distribuição e Consolidação (onde se combinam alimentos de cadeia-curta provenientes dos Agroparques e dos Centros de Transformação com alimentos importados e de cadeia longa para processamento e distribuição). 

Relativamente ao envolvimento das câmaras municipais, importa ter presente que as questões ligadas à agricultura não estão na primeira linha das suas preocupações e atividade. Mesmo em câmaras municipais de territórios rurais e de baixa densidade as questões do mundo rural são tratadas predominantemente pelo seu lado social ou pela criação ou melhoria de infraestruturas de apoio: caminhos, abastecimento de água, saneamento. A reduzida capacidade financeira dos municípios nestas condições também não permite investimentos em áreas para as quais as câmaras não dispõem de pessoal técnico adequado, know-how, também não sendo possível o apoio financeiro direto aos agricultores. Mesmo no caso da aquisição à produção local de produtos agrícolas para abastecimentos de escolas, cantinas municipais e IPPS apoiadas pelo município, as limitações legais existentes ao nível da contratação pública, isso revela-se difícil. Até porque sem um centro de compras minimamente organizado seria difícil assegurar, de forma regular e continuada no tempo, o abastecimento daquelas unidades.

Existem, no entanto, algumas janelas de oportunidade que poderão ser exploradas, de forma diversificada, e com intensidade diferente, consoante as câmaras municipais em causa. Uma delas, e porventura, a mais importante do ponto de vista do apoio aos produtores locais, refere-se à sua participação e envolvimento nos esforços conducentes à organização da produção e à criação, estruturada de organizações de produtores com dimensão adequada ao mercado que se pretenda abastecer. A intervenção municipal poderá uma alavanca essencial para a criação dos níveis de confiança necessários para que essa organização aconteça. Uma outra, mais administrativa, será a de as autarquias garantirem que, de acordo com a sazonalidade das produções, possam ser fixadas quotas de abastecimento local pelas entidades concessionárias de cantinas sob seu controlo: municipais, escolares e IPPS. O que não dispensa que, em simultâneo, exista um estímulo à organização dos produtores, condição que facilitaria a funcionalidade das quotas de abastecimento local. 

## #FICHA 3 – Compras públicas de alimentos a produtores locais – aspetos jurídicos a considerar

### 1. Princípios gerais da contratação pública aplicáveis às compras públicas de alimentos a produtores locais:

A Constituição portuguesa (Artigo 266o) e o Código dos Contratos Públicos (Artigo 1o-A) consagram vários princípios que vinculam o Estado e as demais entidades públicas (por exemplo, autarquias locais) na celebração e na execução de contratos públicos. Tais princípios refletem Valores fundamentais, estruturantes do Estado português. Princípios que exercem não só uma função negativa, estabelecendo limites às escolhas que as entidades adjudicantes podem fazer em procedimentos de contratação pública, mas também uma função de direção, no sentido de imporem determinadas escolhas às referidas entidades adjudicantes. Especialmente relevantes neste contexto são o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da sustentabilidade.

Em Portugal, as compras públicas (como qualquer outro contrato público) têm necessariamente de estar funcionalizadas à prossecução de fins de interesse público, no quadro das exigências de sustenta-

bilidade (as quais, nos dias de hoje, são indissociáveis desse interesse público e vinculam as entidades públicas). Importa afirmar que não é possível prosseguir o interesse público através da celebração de contratos públicos, no quadro jurídico português e europeu atual, sem preocupações de sustentabilidade (nas suas diversas dimensões, ambiental, social e financeira). Justificam-se, assim, no quadro dos princípios constitucionais que vinculam as entidades públicas, as compras públicas locais de bens alimentares.

Para garantir a prossecução do interesse público, a contratação pública está igualmente sujeita ao princípio da imparcialidade (do qual decorrem obrigações de isenção administrativa e mecanismos de prevenção de fenómenos de corrupção), aos princípios da publicidade e da transparência (que impõem a rastreabilidade dos procedimentos e garantem accountability) e, entre outros, ao princípio da concorrência (que fomenta o recurso a procedimentos abertos à concorrência, na medida em que sejam instrumentos de busca de melhores soluções do ponto de vista do interesse público).

### 2. Compras públicas socialmente responsáveis e economia circular:

As compras públicas a produtores locais encontram a sua justificação em termos legais na encruzilhada entre os regimes da contratação pública para uma economia circular e os da contratação pública socialmente responsável. A profunda crise económica e social que temos de superar nos próximos anos, devido à pandemia de COVID-19, exige que, mais do que nunca, a contratação pública seja utilizada como ferramenta para a construção de uma verdadeira economia circular, com preocupações de sustentabilidade (financeira, ambiental e social). As compras públicas locais de bens alimentares devem ser utilizadas em Portugal como uma dessas ferramentas de superação da(s) crise(s).

Os regimes jurídicos da contratação pública têm vindo a acomodar, quer em termos europeus quer em Portugal, preocupações de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social, as quais foram sendo consagradas em vários documentos estratégicos e diplomas legais, entre os quais:


→ Regulamento (UE) n.o 1305/2013, de 17 de dezembro (Introduz incentivos às cadeias de abastecimento curtas);

→ Regulamento (CE) n.o 13/2009, de 18 de dezembro (Estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas, a fim de estabelecer um regime de distribuição de fruta nas escolas);

→ Despacho n.o 8452-A/2015, de 31 de julho (Regula as condições de aplicação das medidas de ação social escolar, incentivando as escolas e agrupamentos de escolas a optar, sempre que tal seja viável, por produtos sazonais e de qualidade certificada, provenientes de meios de produção que recorram a métodos sustentáveis);

→ RCM n.o 38/2016, de 29 de julho (ENCPE - Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas);

→ RCM n.o 190-A/2017, de 11 de dezembro (Plano de Ação para a Economia Circular, contemplando uma proposta de agenda de transição para as compras públicas ecológicas);



→ Despacho n.º 11418/2017, de 29 de dezembro (EIPAS – Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável, que propõe que nos eventos públicos organizados pelos serviços e organismos da administração direta e indireta do Estado exista obrigatoriamente a oferta de água, fruta e ou produtos hortícolas, de preferência respeitando critérios de disponibilidade sazonal e de proximidade; também medidas para cantinas escolares e para fomento aos CCA);

→ Lei nº 11/2017, de 17 de abril (Obrigatoriedade de opção vegetariana nas cantinas públicas);

→ Portaria nº 113/2018, de 30 de abril (medidas de promoção de fruta e produtos hortícolas nos estabelecimentos de ensino);

→ Código dos Contratos Públicos (CCP);

→ Lei n.º 34/2019, de 22 de maio (Define os critérios de seleção e aquisição de produtos alimentares, promovendo o consumo sustentável de produção local nas cantinas e refeitórios públicos).

A aquisição de bens alimentares no âmbito dos circuitos curtos enquadra-se nas preocupações subjacentes aos diplomas estratégicos e legais referidos, facilitando a rastreabilidade e a sazonalidade dos produtos adquiridos, devido à proximidade geográfica entre produtores e consumidores e favorecendo aquisições sustentáveis ambientalmente, em função do modo de produção e da redução das distâncias percorridas pelos alimentos adquiridos, e socialmente (promovendo e apoiando produtores locais).

O Tribunal de Contas, no seu Relatório nº 7/2020, correspondente à Auditoria às Compras Públicas Ecológicas, conclui que a ENCOPE 2020 não está a ser aplicada de modo eficaz. Duas das críticas apontadas pelo Tribunal de Contas são:

→ o grau de inclusão de critérios ambientais nas aquisições públicas não estar a ser avaliado, mas tudo indicar ser reduzido e o facto de a relevância dos critérios aplicados aparentar ser mínima;

→ o facto de parte das entidades que utilizaram critérios ambientais nos procedimentos de aquisição não disporem de

sistemas de acompanhamento do cumprimento das correspondentes cláusulas contratuais.

Conclui, assim, o Tribunal de Contas ser necessária a introdução de melhorias que potenciem a efetiva implementação nas compras públicas dos critérios decorrentes da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas 2020.

### **3. (Alguns) momentos-chave para introdução de critérios de sustentabilidade ambiental e social nas compras públicas de bens alimentares a produtores locais:**

Na sequência da EIPAS – Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável, a Lei n.º 34/2019, de 22 de maio veio definir os critérios de seleção e de aquisição de produtos alimentares para as cantinas e refeitórios públicos, promovendo o consumo sustentável de produção local. Note-se que, como a própria lei refere, este regime aplica-se quer nos casos em que a gestão das cantinas ou refeitórios públicos seja assegurada diretamente pela entidade pública (ex. gestão direta de cantina escolar por um Município) quer nos casos em que a gestão das cantinas ou

refeitórios, ou o fornecimento de refeições, são assegurados através da concessão de exploração a terceiros (nestes casos as peças dos procedimentos de formação do contrato de concessão – e, naturalmente, também as dos acordos-quadro ao abrigo dos quais se celebrem tais concessões – devem assegurar a ponderação dos critérios de sustentabilidade para efeitos de escolha do concessionário e de execução do contrato por parte deste).

Qualquer decisão de contratar tem de ser fundamentada (Artigo 36º CCP), incluindo-se nessa fundamentação as razões de interesse público que justificam a celebração do contrato em causa, com o respetivo objeto. A definição do objeto de um contrato de aquisição de certo tipo de bens alimentares para uma cantina pública e a redação da respetiva fundamentação devem ser feitas tendo em conta os documentos estratégicos e legais discutidos no ponto iii., dos quais resultam claras as razões de interesse público relevantes para a celebração deste tipo de contratos, nomeadamente as razões que se prendem com a promoção da alimentação saudável e a sustentabilidade ambiental.



Nas cláusulas dos cadernos de encargos e respetivas especificações técnicas podem ser incluídas condições de natureza ambiental e ou social, desde que relacionados com a execução do contrato [Artigo 42o, no6 CCP]. Tais condições de natureza ambiental e social podem constar do caderno de encargos como aspetos não submetidos à concorrência ou como parâmetros base dos aspetos submetidos à concorrência, em ambos os casos justificando a exclusão das propostas que os não observem [Artigo 70o, no2, al.c) CCP].

Nos termos do Artigo 49o, no4, CCP, as especificações técnicas não devem criar «obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência», o que significa que, mais uma vez, são muito importantes os motivos de interesse público de natureza ambiental e social anteriormente referidos para justificar a definição que a entidade adjudicante faz das características dos bens alimentares que pretende adquirir e das condições de execução do contrato. Podem incluir-se na densificação do critério de adjudicação, submetendo-os à concorrência, fatores e eventuais sub-fatores relativos a ca-

racterísticas ambientais dos produtos e à sustentabilidade ambiental e social do modo de execução dos contratos [Artigo 75o, no2, al.a) e al.d) CCP]. Também aqui, o princípio da concorrência só estará a ser violado se os requisitos forem estabelecidos arbitrariamente e sem que os mesmos sejam adequados e proporcionais em relação ao objeto do contrato e aos objetivos de interesse público que o mesmo contrato visa prosseguir.

No âmbito da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas, o Grupo de Trabalho relativo aos produtos alimentares e serviços de catering - GT5 (março 2019) - já havia preparado um manual com os critérios de contratação pública ecológica para esse tipo de bens e serviços. A Lei n.º 34/2019, de 22 de maio veio definir os critérios de seleção e de aquisição de produtos alimentares para as cantinas e refeitórios públicos, promovendo o consumo sustentável de produção local.

Nos termos desta Lei, a seleção de produtos para consumo e fornecimento de refeições em cantinas e refeitórios públicos deve ponderar obrigatoriamente a quali-

dade, a origem e os impactos ambientais dos produtos a adquirir, tomando em consideração:

a) menores custos logísticos e de distribuição;

b) menor impacto no meio ambiente devido à distância, ao transporte e às embalagens, valorizando-se de forma mais intensa a produção que tenha todas as suas fases no território da NUT III do local de consumo ou em NUT III adjacente;

c) origem em produção sazonal. Deve ainda ser dada preferência à difusão de informação quanto à realidade produtiva local, no que respeita ao conhecimento dos produtos e da sua origem.

Prevê-se uma ponderação de 8% em 2022 para esses fatores e existe um regime de transição durante os anos 2020 e 2021, em que os pesos são de 6% e 7%, respetivamente. Nos termos do Artigo 3o da Lei n.º 34/2019 o disposto neste diploma não prejudica a aplicação de outros regimes jurídicos. Isto significa que os critérios estabelecidos podem ser encarados

como critérios mínimos obrigatórios (cuja impossibilidade de aplicação tem, aliás, de ser especialmente fundamentada, nos termos do mesmo Artigo 3o) os quais não impedem a entidade adjudicante de ser mais exigente nos termos, por exemplo, das possibilidades previstas no CCP e anteriormente analisadas de introdução de exigências ambientais em diversos momentos dos procedimentos adjudicatórios.

Finalmente, lembrar que, no caso de compras públicas locais, para além destes fatores que decorrem essencialmente de preocupações de sustentabilidade ambiental poderão ser introduzidos fatores relacionados com objetivos de interesse público relacionados com a sustentabilidade social, nomeadamente, de apoio a produtores locais, especialmente relevantes no atual contexto de crise económica e social decorrente da pandemia de COVID-19. ■

## #FICHA 4 - Nutrição

Da identidade das comunidades e dos territórios faz parte também a identidade alimentar.

Entende-se como tal as variedades regionais, a produção local os produtos naturalmente silvestres da região e aquilo que é possível combinar e compor nas tradições culinárias de cada identidade alimentar territorial. Estas características e adaptações das comunidades permitem desenvolver a identidade. Os produtos surgem do território e as receitas e tradições alimentares, da adaptação das comunidades. São elementos-chave para a preservação da biodiversidade e da cultura alimentares. Podem permitir desenvolver e delinear o caminho do desenvolvimento local, de adaptação ambiental e de potenciação da diversidade que constitui também a riqueza nutricional. Identificar, valorizar e potenciar a identidade alimentar local deve ser o caminho para promover uma alimentação sustentável, potenciando a harmonia entre a sustentabilidade, a saúde e o sabor. Pensar em sustentabilidade é falar de sabor, saúde e proximidade e deverá ser natural e reconhecida para a sua continuidade a longo

prazo. A alimentação será sustentável se conseguirmos manter a disponibilidade (recursos), a saúde e os hábitos. Tem, contudo, existido um comportamento alimentar no que respeita à disponibilização de recurso como aos hábitos que propicia largamente a insustentabilidade. Muitos dos comportamentos alimentares atuais e exigências jurídicas de adjudicação e aquisição exigem deslocções ambientalmente pesadas com restrições nutricionais acentuadas ao nível de hidratos de carbono ou à escolha elevada de consumo proteico, excetuando as necessidades particulares por algum contexto clínico. Proteger a saúde, pensar ecológico e nutritivo são motivos fundamentais para incluir ou incentivar a mudar a alimentação se, para quem a produzir, for feita de forma sustentável económica, ambiental, saborosa e saudável. No caminho para a alimentação com futuro trabalham-se as ofertas alimentares sustentáveis para o indivíduo enquanto consumidor (saúde) e enquanto diferenciador da sua escolha (valorização organoléptica). Um caminho influenciado por todos os que proporcionam alimento: agricultores e produtores, distribuidores, compras, restauração e

hotelaria, sectores público, social e privado e por estratégias governamentais sustentavelmente integradas, é fundamental. Um caminho construído por todos os que consomem, pois são esses que percorrem todos os passos fundamentais: procura, escolha, compra, preparação, confeção e degustação.

Existem lacunas de conhecimento científico e, sobretudo, “ruído” na transmissão de informação para os cidadãos, contribuindo para o surgimento de movimentos que condicionam comportamentos sem suporte na evidência científica. Algumas questões que destacamos, pela relevância no desenho de políticas alimentares locais:


→ Qual o impacto da eliminação do consumo com padrão sazonal na saúde (incluindo alterações nos microbioma)?

→ Existe (e qual é, e qual o motivo) diferencial entre o valor nutritivo de produtos com certificação “biológica” e produtos de agricultura convencional certificada (ex: Global GAP)?

→ Existe (e qual é, e qual o motivo) diferencial entre o valor nutritivo de produtos obtidos em abastecimento de proximidade e produtos com longos períodos de armazenamento e transporte?

→ Qual a aderência real da população à gastronomia do local onde se insere nas suas refeições diárias?

→ Quais os níveis de consumo de produtos tradicionais locais cujo excesso pode ser potencialmente prejudicial à saúde (tais como queijos, enchidos, compotas, ...)?

→ Quais os motivos para a menor aderência das populações à dieta mediterrânica e crescente preferência por alimentos ultraprocessados? 



## Referências bibliográficas e notas

## Referências bibliográficas

1. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2020). The State of Food Security and Nutrition in the World. Transforming food systems for affordable healthy diets for all. Rome. Disponível em: [http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html#chapterexecutive\\_Summary](http://www.fao.org/3/ca9692en/online/ca9692en.html#chapterexecutive_Summary)
2. IPES-Food. (2017). Unravelling the Food-Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems. The Global Alliance for the Future of Food and IPES-Food. Disponível em: [http://www.ipes-food.org/\\_img/upload/files/Health\\_FullReport\(1\).pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport(1).pdf)
3. Swinburn, B. et al (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition and Climate Change: The Lancet Commission report. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext)
4. ETC Group. (2017). Who Will Feed Us? The Industrial Food Chain vs. The Peasant Food Web. 3rd Edition. Disponível em: <https://www.etc-group.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc-whoillfeedus-english-webshare.pdf>
5. Ferreira, P. (2020). Rumo a 2030: os Municípios e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Manual de ação local para a transformação global. Lisboa, Instituto Marquês de Valle Flor. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/rumo-a-2030ods.pdf>
6. FAO (2011). Food, Agriculture and Cities. Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world. FAO Food for the Cities multi-disciplinary initiative position paper. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/FoodAgriCities\\_Oct2011.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/FoodAgriCities_Oct2011.pdf)
7. European Commission (2020). Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Disponível em: [https://ec.europa.eu/food/farm2fork\\_en](https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en)
8. Sarmiento, Francisco (dezembro de 2012). Crise, direito à alimentação e soberania alimentar em Portugal. Diário de Notícias. Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/crise-direito-a-alimentacao-e-soberania-alimentar-em-portugal-2968312.html>
9. FAO (2020). COVID-19 and the role of local food production in building more resilient local food systems. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb1020en>
10. FAO (2018). Sustainable food systems. Concept and framework. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>
11. HLPE (2020). Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9731en/ca9731en.pdf>
12. F.Galli e G. Brunori (eds.) (2013) Short Food Supply Chains as drivers of sustainable development. Evidence Document developed in the framework of the FP7 project FOODLINKS (GA No. 265287). Laboratorio di studi rurali Sismondi, ISBN 978-88-90896-01-9.
13. De Schutter, O., & Cordes, K. Y. (2011). Accounting for Hunger: An Introduction to the Issues. In O. De Schutter & K. Y. Cordes (Eds.), Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation (pp. xx-xxx). Oregon: Hart Publishing.
14. Holt-Giménez, E. (2011). Food Security, Food Justice, or Food Sovereignty?: Crises, Food Movements, and Regime Change. In A. H. Alkon & J. Agyeman (Eds.), Cultivating Food Justice: Race, Class, and Sustainability (pp. 309-330). Cambridge: MIT Press.
15. Vivas, E., & Montagut, X. (2011). Do campo para a mesa. Os circuitos de produção e de distribuição de alimentos. Sururu - Produções Culturais, CIDAC e Mó de Vida.
16. Rocha, S. e Albuquerque, C. (2017). A (in)sustentabilidade do futuro à mesa: desafios, Redes colaborativas e agendas comuns em torno do processo de realocação dos sistemas alimentares. Livro de Atas do 1o Congresso Internacional de Redes Sociais! CIREs. Disponível em: [http://www.cires2017.uevora.pt/livro\\_atas\\_ICIREs.pdf](http://www.cires2017.uevora.pt/livro_atas_ICIREs.pdf)
17. EIP-AGRI FOCUS GROUP, 2015. Innovative Short Food Supply Chain Management. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri\\_fg\\_innovative\\_food\\_supply\\_chain\\_management\\_final\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/eip/agriculture/sites/default/files/eip-agri_fg_innovative_food_supply_chain_management_final_report_2015_en.pdf)
18. Revista Rede Rural Nacional. (2013). "Circuitos Curtos Agroalimentares- Produzir e consumir localmente". Número 3. Disponível em: <https://www.rederural.gov.pt/centro-de-recursos/send/4-cca/1717-revista-emrede-n-3-circuitos-curtos-agroalimentares-produzir-e-consumir-localmente>
19. Teixeira, F. (2014). Circuitos Curtos Agroalimentares em Portugal: estudo de casos. Dissertação de Mestrado. ISCTE. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/9205>
20. Kneafsey, M., Venn, L., Schmutz, U., Balázs, B., Trenchard, L., Eyden-Wood, T., Bos, E., Sutton, G., Blackett, M. (2013). Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic

## Notas e Outras fontes de informação

Characteristics. European Commission.

Disponível em: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC80420>

**21.** FAO (2013). Situação da governança da segurança alimentar e nutricional e papel da agricultura familiar nos países da CPLP. Disponível em: <https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/FAO/Estudo-CPLP-Março-2013-verso-longa.pdf>

**22.** Diogo, F. (coord.) (2021). A pobreza em Portugal – trajetos e quotidianos. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

**23.** HLPE (2019). Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf>

**24.** United Nations General Assembly (2014). Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. Final report: The transformative potential of the right to food. A/HRC/25/57. Disponível em: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310\\_finalreport\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_en.pdf)

**25.** FAO (2005). Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf%2016>

**26.** Pothukuchi, K. & Kaufman, J. (2000). Food System: a Stranger to the Planning Field. Journal of the American Planning Association. Volume 66, 2000 – Issue 2. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01944360008976093?-needAccess=true>

**27.** Faus, A. (2016). Caminant cap a un consell alimentari a València. Adjuntament de València. Disponível em: <https://consellalimentari.org/wp-content/uploads/2020/10/caminando-hacia-un-consejo-alimentario-en-valencia.pdf>

**28.** Vivero-Pol, J.; Ferrando, T.; De Schutter, O.; Mattei, U. (2020). Routledge Handbook of Food as a Commons. Routledge. ISBN 9780367628567

**29.** Vivero Pol, J. (2013). Food as a commons: reframing the narrative of the food system. Brussels. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2255447](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2255447)

**I.** O Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana foi subscrito em 2015, por mais de 100 municípios de todo o mundo, e pretende envolver o maior número possível de Cidades e Autoridades Locais de todo o mundo no desenvolvimento de sistemas alimentares baseados nos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Mais informações disponíveis em: <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>

**II.** Comité das Regiões Europeu. (2020). Parecer Do prado ao prato – A dimensão local e regional – aprovado na 141.a reunião plenária de 8 a 10 de dezembro de 2020, disponível em: <https://cor.europa.eu/PT/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opld=CDR-594-2020>

**III.** O CONSANP foi criado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2018. IV. A Agenda foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2020.

**IV.** A Agenda foi criada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2020.

**V.** Mais informações disponíveis em: <http://actuar-acd.org/portfolio/alimentacao/> e em <https://www.animar-dl.pt/projetos/alimentacao-circuitos-curtos-agroalimentares-para-o-direito-humano-a-uma-alimentacao-adequada/>

**VI.** As conclusões do FISAS podem ser lidas na íntegra aqui: <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=8474&M=NewsV2&PID=10872>

**VII.** Esquema do modelo de governança adotado pelo CONSAN-CPLP, retirado do documento “Enquadramento da Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional da CPLP”. Disponível em: [https://www.cplp.org/Admin/Public/DWS-Download.aspx?File=%2Ffiles%2Filer%2Fcp-lp%2FEstrategia%2F1-Enquadramento\\_final.pdf](https://www.cplp.org/Admin/Public/DWS-Download.aspx?File=%2Ffiles%2Filer%2Fcp-lp%2FEstrategia%2F1-Enquadramento_final.pdf)

**VIII.** De facto, face às limitações dos modelos mais tradicionais de gestão hierárquica piramidal, outros métodos como a sociocracia que procuram integrar o feedback nos processos de decisão, com base no consentimento das partes em vez da procura de consenso para a aprovação, têm ganho grande adesão por parte de associações, empresas e escolas e podem ser uma orientações úteis para agilizar e fortalecer o processo participativo.



Anexos

## BENEFÍCIOS DOS CCA E DIFICULDADES À SUA IMPLEMENTAÇÃO

### **Benefícios para os produtores:**

- Forma regular, e em muitos casos garantida, de escoamento dos produtos.
- Possibilidade de aumento da produção.
- Possibilidade de diversificar as atividades da exploração através da transformação dos produtos.
- Aumento do rendimento dos produtores.
- Planeamento da produção e da organização do trabalho.
- Pagamento imediato e justo dos produtos.
- Possibilidade de ter contato direto com os consumidores, conhecendo a sua opinião sobre os produtos em venda e preços praticados.
- Manter o seu emprego, criar emprego para familiares ou outro trabalho remunerado.
- Possibilidade de alargar a venda dos produtos a outros públicos, localmente.
- Reconhecimento social e profissional.

### **Benefícios para os consumidores:**

- Consumo de produtos diversos, frescos e com qualidade garantida.
- Contacto direto com os produtores, permitindo conhecer a origem dos produtos e as condições de produção utilizadas.
- Acesso a uma oferta mais diversificada e a especialidades locais e tradicionais.
- Acesso a uma dieta nutricionalmente equilibrada ao longo de todo o ano.
- Acesso a uma alimentação mais saudável por parte de grupos populacionais de menores recursos.
- Solidariedade com os produtores, contribuindo para a manutenção da atividade dos produtores e das economias locais.
- Aquisição de produtos com uma boa relação qualidade/preço.

### **Benefícios para o território e para a economia local:**

- Estímulo à economia local, retendo valor e população no território.
- Dinamiza os territórios rurais, contribuindo para a sua regeneração.
- Contributo para a preservação dos produtos e das especialidades locais.
- Reforço da coesão territorial.
- Reforça a identidade cultural dos territórios.
- Incentiva a interação entre produtores e consumidores, entre o rural e o urbano.
- Cria condições para o surgimento de novas iniciativas e de redes para o desenvolvimento local.

### **Benefícios ambientais:**

- Redução da produção de resíduos, pela menor quantidade de perdas e menor volume de embalagens.
- Diminui a utilização de combustíveis fósseis e a emissão de gases c/ efeito de estufa.
- Promove a conservação de variedades locais, mais adaptadas ao ambiente contribuindo para a manutenção da biodiversidade.
- Promove uma maior consciência ambiental por parte dos consumidores.
- Quando associado a modos de produção sustentáveis ou biológicos, menor poluição, menor consumo energético, preservação da biodiversidade e da paisagem, contributo para a proteção do solo e da água.





### Dificuldades do ponto de vista do produtor

- Dificuldade em garantir uma quantidade, variedade e regularidade na oferta de produtos que satisfaça as exigências e necessidades dos consumidores.
- Necessidade de adquirir novas competências para desempenhar outras funções para além de agricultor: transformação dos seus produtos e comercialização (apresentação dos produtos, rotulagem, publicidade e marketing, detetar oportunidades de negócio, identificar e selecionar locais e modalidades de venda, gerir uma carteira de clientes).
- Necessidade em estar sempre atualizado e informado sobre a legislação e medidas de apoio.
- Dificuldade em gerir o tempo, pela acumulação das atividades de produção, comercialização e eventualmente de transformação de produtos.
- Necessidade de adquirir ou adaptar instalações e equipamentos para garantir o transporte e a comercialização dos produtos e em alguns casos a sua transformação (veículos adaptados, cadeias de frio, locais para embalamento, rotulagem e venda, instalações e equipamentos para a transformação).
- Dificuldade em garantir o financiamento do investimento necessário às diferentes atividades, por inexistência de capitais próprios ou por dificuldade de acesso ao crédito bancário.
- Inexistência de uma cultura de cooperação e de organização dos produtores.
- Dificuldade em garantir as exigências legais requeridas para o exercício da sua atividade, muitas vezes por inadequação destas à dimensão destas produções e das empresas.
- Distância em relação aos centros urbanos ou locais de venda.
- Dificuldade de aquisição de novas competências por inadequação dos formatos e conteúdos das ações de formação existentes.

### Dificuldades do ponto de vista do consumidor

- A oferta de produtos é pouco diversificada e irregular (porque respeita a sazonalidade dos produtos) em relação aos seus hábitos de consumo.
- Os horários e locais de comercialização não são os mais adequados às exigências e hábitos dos consumidores.
- Dificuldade no acesso a informação clara sobre locais, horários de comercialização e outras especificações sobre os produtos e produtores.
- Em alguns casos, dificuldade em cumprir a regularidade dos compromissos de consumo exigidos (aquisição regular de cabazes, aquisição de produtos pelo comércio e restauração local).
- Inexistência de cultura de cooperação e de organização dos consumidores.
- Falta de informação sobre os benefícios destes produtos e formas de comercialização.

### Dificuldades do ponto de vista do território

- Pouca sensibilidade dos decisores e técnicos aos benefícios dos CCA para os produtores, consumidores e economia dos territórios.
- Insuficiência de estratégias territoriais enquadradoras da criação e promoção dos CCA.
- Ausências de estratégias de informação e comunicação sobre as CCA que existem nos seus territórios.

Retirado de:  
<https://www.rederural.gov.pt/circuitos-curtos-agroalimentares/2016-06-01-13-34-25/dificuldades-dos-cca>  
<https://www.rederural.gov.pt/circuitos-curtos-agroalimentares/2016-06-01-13-34-25/beneficios-dos-cca>

## Promotores



COLÉGIO F3  
Food, Farming & Forestry

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



Câmara Municipal



município de  
VINHAÍS  
CAPITAL DO TERMOALISMO

## Parceiros de Apoio



Torres Vedras  
Câmara Municipal

## Financiador





©2021