



Falta capacidade de governança nos sistemas alimentares: lições a partir das iniciativas portuguesas*

Lack of Governance Capacity in Food Systems: Lessons from the Portuguese Initiatives

Cecília Delgado¹

Resumo

Este artigo pretende ser um primeiro contributo para refletir sobre a ausência de uma perspetiva multidimensional nos sistemas alimentares em Portugal, suportada na análise de um conjunto de grelhas propostas pela FAO, o Pacto de Milão, as organizações não governamentais e a academia. Como amostragem recorreu-se a 96 iniciativas listadas em dois mapeamentos nacionais, um coordenado pela Faculdade de Nutrição da Universidade do Porto e outro pela rede nacional Alimentar Cidades Sustentáveis; as seis dimensões do Pacto de Milão foram usadas como estrutura de análise das iniciativas. Com os resultados obtidos conclui-se que embora haja um cenário promissor de iniciativas subsiste a ausência de uma visão sistémica dos programas e projetos desenvolvidos, e que estes são raramente concebidos como parte de uma estratégia alimentar com o envolvimento dos atores e setores do sistema alimentar na tomada de decisão. Propõe-se a criação de um observatório que possibilite monitorizar as iniciativas existentes e futuras, baseado em critérios de monitorização internacionais, tendo como prioridade os desafios à operacionalização da governança.

Palavras-chave: governança alimentar, sistema alimentar, monitorização, Portugal.

Abstract

This article is a first contribution to address the lack of a multidimensional perspective on Portugal food systems, based on the analysis of a set of guidelines proposed by FAO, the Milan Pact, non-governmental organisations and academia. Two national databases, one coordinated by the Nutrition Faculty of Porto University and the other by the national Sustainable Cities Food network, were used as a sample, counting a total of 96 initiatives; The Milan Pact's six dimensions were used as guidelines to analyse the Portuguese initiatives. With the results we conclude that although a promising scenario exists there is still a lack of a systemic vision of the programmes and projects developed. Additionally, these are rarely conceived as part of a food strategy with the involvement of the actors and sectors of the food system in decision-making. Finally, we propose a monitoring lab to enable the follow-up of existing and forthcoming initiatives, based on international monitoring guidelines, with a special focus on the challenges of governance operationalization.

Keywords: food governance, food systems, monitoring, Portugal.

RECIBIDO: 10/12/2021 · ACEPTADO: 18/11/2022 · PUBLICADO: 01/01/2023

¹ Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal, ORCID 0000-0003-4211-0614, ceciliadelgado@fcsh.unl.pt

Introdução

Existe em Portugal¹ um conjunto significativo de iniciativas no âmbito da alimentação e da agricultura promovidas pelo sector público, privado, terceiro sector e sociedade civil. Dois levantamentos recentes reúnem 96 iniciativas mapeadas por duas organizações; a partir destes mapeamentos pretende-se responder à seguinte questão de pesquisa: as iniciativas, programas e políticas integram uma perspetiva multidimensional dos sistemas alimentares? Argumenta-se que não — as iniciativas são desenvolvidas e dinamizadas numa perspetiva unidimensional, o que compromete o seu impacto nos sistemas alimentares locais.

Para estabelecer o quadro teórico de pesquisa adotámos a seguinte definição de sistema alimentar:

todos os elementos (ambiente, pessoas, contributos, processos, infraestruturas, instituições, etc.) e atividades relacionadas com a produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, e os resultados dessas atividades, incluindo os seus impactos sociais, económicos e ambientais [...] e o desperdício alimentar e as perdas no contexto do sistema alimentar (HLPE, 2014)

Em linha com o relatório de Brundtland (1987)² em 2018 a FAO (2018) aggregation, processing, distribution, consumption and disposal of food products that originate from agriculture, forestry or fisheries, and parts of the broader economic, societal and natural environments in which they are embedded. The food system is composed of subsystems (e.g. farming system, waste management system, input supply system, etc. acrescentou à definição de sistema alimentar cunhado pelo HLPE (2014) o conceito de sistema alimentar sustentável entendido como “um sistema alimentar que garante segurança alimentar e nutrição para todos sem comprometer os recursos económicos, sociais e ambientais para as gerações futuras”.

A complexidade dos sistemas alimentares exige uma abordagem sistémica e a coordenação entre todos os intervenientes a nível local, nacional, regional e global, incluindo o sector público e privado (FAO, 2018). Neste sentido, os sistemas alimentares devem ser apoiados por mecanismo de governança (McKeon, 2021). De forma simplificada podemos falar de dois modelos de governação: sistema de governação neoliberal e sistema de

1 Portugal situa-se no continente europeu, mais precisamente na Península Ibérica fazendo fronteira terrestre com a Espanha. Atualmente a sua população é de 10,31 milhões (INE, 2020).

2 Para melhor compreensão o *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, também conhecido por relatório de Brundtland (1987), refere que o desenvolvimento sustentável é o que vai de encontro às necessidades atuais sem comprometer os recursos disponíveis para as futuras gerações. Mais recentemente o conceito de “sustentabilidade regenerativa” pretende restaurar o ambiente ao seu estado anterior, ou seja, agir de forma proactiva e não apenas reativa.

governança baseada nos direitos sociais. Estas duas linhas representam uma simplificação em relação à complexidade dos mecanismos de governança de sistemas alimentares e das suas numerosas hibridizações existentes (Arthur *et al.*, 2022).

Uma primeira definição de governança alimentar é nos dada pela FAO,³ que define governança global para a segurança alimentar como o mecanismo que facilita o debate, uma visão convergente, e a coordenação de ações para aumentar a segurança alimentar global, regional e ao nível nacional. Manganelli (2022) propõe uma definição preliminar de governança alimentar híbrida baseada nos conceitos introduzidos por Moragues-Faus *et al.* (2017). Governança híbrida corresponde à auto-coordenação entre atores que se juntam para um propósito comum, mas também à interação entre os atores (comunidades, estado, empreendedores, empresas e outros) para conseguir determinados objetivos. Por exemplo, a mudança para sistemas alimentares mais sustentáveis. A governança híbrida baseia-se no modelo de governança baseado nos direitos sociais (Arthur *et al.*, 2022), ao reconhecer que os atores envolvidos na cadeia alimentar possuem diferentes sistemas de valores e de controle sobre os recursos da cadeia (terra, infraestruturas, financiamento, capital humano e outros) o que gera desequilíbrios de poder e capacidade de negociação (Manganelli, 2022).

Defende-se que os governos locais têm um papel facilitador nos processos de governança alimentar. Simultaneamente, reconhecemos que os processos de governança enfrentam desafios e tensões que condicionam a sua operacionalidade (Charbit, 2020; Manganelli, 2022; Moragues-Faus *et al.*, 2017).

Neste contexto teórico pretende-se responder à questão de pesquisa e testar o nosso argumento usando como referente metodológico a grelha multidimensional de monitorização desenvolvida em 2019 para as cidades signatárias do Pacto de Milão (MUFPP, 2015). O Pacto de Milão é uma declaração política em que as cidades signatárias assumem o compromisso de desenvolver sistemas alimentares sustentáveis e resilientes, nutritivos e acessíveis para todos, proteger a biodiversidade e lutar contra o desperdício alimentar. Desde 2015 mais de 200 cidades assinaram o Pacto de Milão entre as quais 97 cidades no continente Europeu,⁴ 38 no continente Africano, 19 cidades na América do Sul, 23 cidades na América do Norte e Central, 16 cidades na Eurasia e Sudoeste asiático e 17 cidades na Ásia-pacífico. Autores como Sibbing *et al.* (2022) e Candel (2020) analisaram a forma como as cidades tem integrado a grelha do Pacto de Milão no desenvolvimento das suas estratégias, tendo concluído que há grande variação em termos de prioridades e políticas adotadas pelas cidades (Candel, 2020), e que o valor da grelha reside mais na facilitação do processo, para definir metas ou alavancar políticas, perspectiva que partilhamos.

Este artigo é simultaneamente uma oportunidade para responder aos seguintes objetivos: primeiro, considerando um conjunto relevante de grelhas de monitorização consolidar a

3 Ver <https://www.fao.org/right-to-food/areas-of-work/governance/en/> (acedido 22/12/2022).

4 De acordo com o site do Pacto de Milão as cidades Portuguesas de Torres Vedras e Funchal são as duas únicas signatárias à data (2022).

importância de uma visão multidimensional dos sistemas alimentares. Segundo, a partir dos dois mapeamentos portugueses *Boas Práticas de Alimentação nas Autarquias* (FNCA.UP, 2019) (que será denominado em este estudo como Ebook1) e *Alimentar Boas Práticas: da Produção ao Consumo Sustentável 2020* (Delgado, 2020a) (Ebook 2), analisar numa perspectiva multidimensional quais as dimensões⁵ presentes e ausentes nos sistemas alimentares em Portugal. E terceiro, fazer uma análise crítica das dimensões ausentes e preponderantes, e quais os fatores que poderão explicar esta condição.

As dimensões de um sistema alimentar multidimensional

Para responder ao primeiro objetivo deste artigo — estabelecer quais as dimensões que fundamentam uma visão multidimensional dos sistemas alimentares — utilizámos um conjunto não exaustivo de grelhas de monitorização elaboradas por organizações internacionais e diferentes sectores como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a FAO — Organização das Nações Unidas para a Agricultura, o terceiro sector representado pelo Pacto de Milão a Fundação RUAF e a Fundação Ellen MacArthur, e a academia através do Cuny School of Public Health Policy. Como linha temporal optou-se por considerar apenas os documentos produzidos nos últimos cinco anos (desde 2018 inclusive).

Foram analisadas as seguintes grelhas de monitorização:⁶ *Collaborative Framework for Food Systems Transformation. A Multi-Stakeholder Pathway for Sustainable Food Systems* (que de agora em diante terá a sigla CF) (UNEP, 2019); *Milan Urban Policy Pact Monitoring Framework* (PM) (FAO, 2019); *Circular Economy for Food: City Governments Self-Assessment* (CE) (Ellen MacArthur Foundation, 2019), e *Food Policy in New York since 2008: Lessons for the Next Decade* (NY) (CUNY, 2018). É importante sublinhar que as grelhas não são necessariamente equivalentes ou comparáveis, por exemplo, algumas suportam-se em dimensões, outras categorias, outras apresentam objetivos, indicadores ou recomendações. Este limite não impede uma leitura transversal das grelhas e a construção de um referencial comum multidimensional, como tentaremos comprovar.

A grelha de monitorização CF é um produto do One Planet Network - Sustainable Food Systems do programa ambiental da ONU. A grelha propõe um quadro colaborativo para a transformação dos sistemas alimentares dirigido aos governos nacionais e locais

5 Dada a variedade de designações assumidas pelas diferentes grelhas analisadas (dimensões, categorias, objetivos ou recomendações) optou-se por assumir a designação chapéu de dimensão, por nos parecer a mais adequada em relação ao conceito chave de multidimensionalidade dos sistemas alimentares.

6 Esta lista de grelhas é necessariamente não exaustiva. De notar que a FAO publicou em 2013 a grelha Sustainable Assessment of Food and Agriculture Systems (SAFA). A grelha SAFA apresenta quatro dimensões: boa governança; integridade ambiental; resiliência económica, e bem-estar social. Cada dimensão é composta por temas, subtemas e indicadores. Cada indicador é descrito através de uma folha metodológica, em tudo semelhante às fichas que suportam os indicadores do Pacto de Milão, produzidas em 2019 pela FAO e RUAF. Uma vez que a FAO é a principal autora da grelha de monitorização do Pacto de Milão optamos por utilizar apenas esta última, não repetindo grelhas elaboradas pela mesma instituição em diferentes períodos temporais.

e outras partes interessadas. Nesta grelha a governança alimentar constitui-se como um instrumento para alcançar os resultados desejados no âmbito da segurança alimentar e nutricional, do ambiente e da dimensão socioeconómica. Apoia-se nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030 da ONU, mais especificamente nos objetivos: 2. Erradicar a fome; 3. Saúde de qualidade; 5. Igualdade de género; 6. Água potável e saneamento; 8. Trabalho digno e crescimento económico; 10. Reduzir as desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Produção e consumo sustentáveis; 13. Ação climática; 14. Proteger a vida marinha; 15. Proteger a vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; e finalmente, o 17. Parcerias para a implementação dos objetivos.

O Pacto de Milão, do ano 2015, aparece no âmbito da Expo 2015 realizada em Milão (Itália) dedicada à temática “Alimentar o nosso Planeta, Energia e Vida”. A forte adesão ao Pacto, mais de 200 cidades signatárias, originou o desenvolvimento de uma grelha de monitorização PM (FAO, 2019) suportada em seis dimensões: governança alimentar; dietas sustentáveis e nutrição; equidade social e económica; produção alimentar (incluindo as ligações urbano - rurais); abastecimento alimentar e distribuição, e por fim, desperdício alimentar. A formulação da grelha resulta de uma parceria entre a FAO, RUAF e a equipa que gere o Pacto de Milão.

A fundação Ellen MacArthur tem como objetivo promover a economia circular através da criação de conhecimento e apoio a projetos. O guia CE (Ellen MacArthur Foundation, 2019) apresenta um questionário dirigido aos governos locais com um leque de respostas pré-estabelecidas subdividido em duas secções com recomendações específicas. A primeira secção corresponde à alimentação e ao fluxo de subprodutos. A segunda secção correspondente à governança — sendo explorados os sistemas e as estruturas de governança que facilitam uma economia circular da alimentação.

Por fim o relatório NY (CUNY, 2018), desenvolvido pelo CUNY School of Public Health Policy, baseia-se nas iniciativas desenvolvidas em Nova Iorque (Estados Unidos) durante uma década. Os autores analisaram as 420 recomendações emanadas pela cidade, instituições públicas e outras agências, para as agregarem em seis recomendações: 1. Fortalecer a governança alimentar e a democracia alimentar; 2. Aumentar a nutrição e o bem-estar; 3. Promover a segurança alimentar; 4. Apoiar os trabalhadores na área da alimentação; 5. Criar sistemas alimentares que suportem a economia e o desenvolvimento económico; 6. Assegurar sistemas alimentares sustentáveis.

Em síntese: embora as quatro grelhas analisadas não sejam comparáveis *stricto sensu* o seu cruzamento evidência:

1. A existência comum de uma perspetiva multidimensional dos sistemas alimentares alicerçada nas dimensões da governança, ambiente, social e económica, não obstante esta estar menos representada;
2. A perspetiva multidimensional complementa-se com a inclusão das etapas da cadeia alimentar, por exemplo nas grelhas PM e CE;
3. A ligação entre a alimentação e a saúde/nutrição está enfatizada em várias grelhas analisadas por exemplo na CF, PM e NY;
4. Por fim, a dimensão ambiental apresenta-se integrada nas etapas da cadeia alimentar nas grelhas PM e NY.

Governança alimentar: o que é e quais os desafios?

Charbit (2020) considera que existem sete desafios à operacionalização da governança multiníveis: 1. as assimetrias de informação, quantidade, qualidade e tipo, entre as diferentes partes envolvidas no processo; 2. a capacidade científica, técnica e material dos atores para desenhar estratégias, e implementar as políticas e os serviços que lhe foram afetados; 3. a capacidade financeira para implementar as políticas ou iniciativas; 4. a fragmentação setorial das políticas públicas, interesses e práticas instituídas, incoerência; 5. o desajustamento entre limites administrativos legais ou instituídos e outras territorialidades informais, subjetivas e funcionais; 6. as diferentes racionalidades dos atores envolvidos, o que cria obstáculos à adoção de metas comuns, e 7. a necessidade de garantir a transparência das práticas de gestão dos diferentes níveis de governo.

Há concordância entre estudos sobre a relevância da governança para transformação dos sistemas alimentares e a existência de um conjunto de desafios e de tensões para que esta ocorra (De Cunto *et al.*, 2017; Manganeli, 2022; Moragues-Faus *et al.*, 2017). Os desafios à operacionalização da governança multiníveis cunhados por Charbit (2020) são válidos para a temática da governança alimentar. O relatório *European Case Studies on Governance of Territorial Food Systems* (RUAF, 2017) lista um conjunto de limitações à governança alimentar nomeadamente: 1. falta de informação (desafio n. 1 de Charbit); 2. falta de capacitação dos atores (desafio n. 2 de Charbit); 3. limitada integração entre políticas (desafio n. 4 de Charbit); 4. reduzido alinhamento de valores entre atores (desafio n. 6 de Charbit); 5. falta de dados para a monitoramento (desafio n. 6 de Charbit), e 6. falta de financiamento (desafio n. 3 de Charbit).

Assim, os desafios e tensões listadas no relatório da RUAF (2017) mas também por outros autores como De Cunto *et al.* (2017), Sibbing *et al.*, (2022) e Candel (2020) estão alinhados com os sete desafios à operacionalização da governança cunhados por Charbit (2020), o que nos leva a considerar que a operacionalização da governança, ou a falta dela, não é exclusiva da governança alimentar.

Sabemos que em Portugal a governança alimentar é fortemente condicionada pelo contexto e a vontade política (Delgado, 2020a). Não obstante existe um conjunto relevante de políticas no âmbito da Promoção da alimentação saudável (Graça *et al.* 2016) e respetiva Estratégia de ação,⁷ e em 2018 foi criado o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional.⁸ Trata-se de um conselho alimentar em linha com a estrutura de governança alimentar proposta pelo PM tendo, no entanto, um objetivo questionável em relação

7 Despacho 11418/2017 de 29 de Dezembro 2017, “Aprova a Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (EIPAS)” [Approves the Integrated Strategy for Healthy Eating Promotion]. *Diário Da República*, em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/114424591/details/normal?q=Alimentação+11418%2F2017> (acedido 22/12/2022).

8 Resolução do Conselho de Ministros 103/2018 de 26 de Julho 2018, “Cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (Creates the National Food and Nutrition Security Council). *Diário Da República*, em <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/103/2018/07/26/p/dre/pt/html> (acedido 22/12/2022).

à agenda nacional onde a segurança alimentar não é um tema decisivo — discussão que ultrapassa os objetivos deste artigo. Esta, e outras razões, poderão justificar a total inoperância deste conselho à data (2022). Enfim, um panorama que ilustra a fraca capacidade de governança em Portugal e a necessidade de criar instrumentos de fortalecimento dos atores e instituições (CNADS, 2020; Delgado, 2020c). Estas conclusões são corroboradas pelo *II Inquérito à Sustentabilidade em Portugal* (Truninger e Schmidt, 2019), um estudo nacional que pretende contextualizar a alimentação no quadro da sustentabilidade. Confirma-se que a governança é a dimensão menos associada à sustentabilidade em Portugal representando apenas 11,3% das respostas e em claro contraste com a dimensão ambiental (41,1%), a dimensão social (22,7%), ou mesmo a dimensão económica (18,2%); claramente menos preponderante que a ambiental, mas mesmo assim mais que a governança. Para a reduzida importância auferida pela governança sobressai a “falta de transparência política” como o fator mais impactante (17,5%) resultado em linha com outros estudos nacionais (TIAC *et al.*, 2013).

Estabelecendo um paralelismo como o contexto internacional é expectável que os desafios à governança multiníveis em Portugal listados por Monteiro e Romão (2018) sejam transversais à governança alimentar. De acordo com os autores os desafios abrangem: 1. a não existência de um racional territorial único (desafio n. 5 de Charbit); 2. a operacionalização financeira (desafio n. 3 de Charbit); 3. diferentes recursos institucionais (desafio n. 2 de Charbit), e por fim 4. a prevalecente abordagem setorial da Administração Pública Central (desafio n. 4 de Charbit).

Em síntese, as limitações à governança apontadas por Monteiro e Romão (2018), Truninger e Schmidt (2019) e Delgado (2020c) para Portugal estão claramente alinhadas com os estudos internacionais no âmbito da governança alimentar internacional referidos por autores como De Cunto *et al.* (2017), Sibbing *et al.* (2022), Candel (2020) ou a RUAF (2017), o que demonstra que uma melhor compreensão dos desafios globais e da forma como estes são superados, poderá permitir uma resolução mais rápida e eficiente dos desafios à governança alimentar em Portugal.

Propostas para operacionalizar a governança alimentar nas grelhas analisadas

Como se conclui no apartado anterior a governança é uma dimensão transversal a todas as grelhas de monitorização analisadas e um instrumento para alcançar os resultados desejados (UNEP, 2019) — um sistema alimentar mais sustentável e adequado ao contexto. Mas há que ultrapassar um conjunto de desafios ou tensões já apontados por vários autores no contexto internacional (Charbit, 2020; De Cunto *et al.* 2017; Manganeli, 2022; Moragues-Faus *et al.*, 2017; RUAF, 2017) e no contexto Português (CNADS, 2020; Delgado, 2020c; Monteiro e Romão, 2018; Truninger e Schmidt, 2019) nomeadamente: 1. mais transparência; 2. uma abordagem intersectorial por parte da Administração Pública central e local; 3. uma abordagem territorial mais eficaz; 4. melhor operacionalização financeira; e por fim, 5. maior equidade na capacidade de intervenção das diferentes entidades.

A leitura crítica e o cruzamento das recomendações e indicadores que constituem a dimensão governança nas quatro grelhas analisadas no capítulo anterior permite destacar quatro medidas presentes simultaneamente em duas ou mais das quatro grelhas analisadas: 1. desenvolver processos colaborativos multi-atores; 2. desenvolver e implementar estratégias alimentares; 3. mapear as iniciativas e práticas alimentares locais; e por fim, 4. a operacionalização do processo.

Relativamente à primeira medida, “desenvolver processos colaborativos multi-atores”, a grelha CF propõe várias ações nomeadamente: A.1. identificar um líder individual ou grupo de interessados no âmbito dos sistemas alimentares e criar uma dinâmica colaborativa; A.3. iniciar um processo de diálogo e ação com os múltiplos intervenientes; e A.4. reforçar a capacidade institucional de governação dos sistemas alimentares a longo prazo. No guia CE questiona – se se o município desenvolve ativamente ações com as redes e parceiros no território para acelerar os processos conducentes a uma economia circular para a alimentação? Por seu lado, o PM propõe seis indicadores de governança nomeadamente um conselho interdepartamental municipal responsável pela tomada de decisões em políticas e programas alimentares. Por fim, o relatório NY aborda a relevância de ações dedicadas a fortalecer a governança e democracia alimentar, através de políticas que encorajam o envolvimento dos cidadãos e reduzam a influencia de interesses especiais.

No âmbito da segunda medida, “desenvolver e implementar estratégias alimentares” o guia CE questiona se o município tem uma estratégia alimentar (autónoma ou integrada noutra estratégia mais abrangente)? De forma similar o PM questiona se existe: 1. uma política alimentar multi-atores e uma estrutura de planeamento ativa; ou, 2. uma política ou estratégia alimentar urbana municipal e/ou planos de ação ao nível da cidade e freguesias?

A terceira medida “mapear as iniciativas e práticas alimentares locais para orientar o desenvolvimento e a expansão de políticas e programas alimentares urbanos municipais” é ilustrada na grelha CF pela seguinte ação: conduzir uma avaliação holística dos sistemas alimentares. Já o PM propõe dois indicadores: 1. um inventário de iniciativas e práticas alimentares locais para orientar o desenvolvimento e a expansão de políticas e programas alimentares urbanos municipais, e 2. um mecanismo para reunir e analisar dados do sistema alimentar urbano e informar a formulação de políticas municipais. Por fim, no guia CE questiona-se: que tecnologias da informação e sistemas digitais e processos o município utiliza para recolher dados necessários à avaliação da circularidade do sistema alimentar?

Embora menos presente nas grelhas a quarta medida “operacionalização do processo” através de quadros de apoio político e financeiros e recursos humanos aparece no guia CE quando se questiona qual é a afetação de recursos humanos da cidade para trabalhar o tema da economia circular? Surge igualmente na grelha CF que recomenda o fortalecimento da capacidade institucional de governança alimentar a longo prazo.

Em síntese, existe um conjunto bastante significativo de medidas nas grelhas que visam o fortalecimento da governança alimentar especialmente no âmbito do desenvolvimento de processos colaborativos multi-atores. Há inclusivamente o reconhecimento da necessidade de fortalecer a capacidade institucional para a operacionalização dos processos. Falta, no nosso entender, uma reflexão crítica sobre como ultrapassar os desafios e tensões existentes apontadas por Charbit (2020) e outros (De Cunto *et al.*, 2017; Manganeli, 2022; Moragues-Faus *et al.*, 2017; RUAF, 2017).

Amostragem suportada na documentação de 94 iniciativas

Para responder ao segundo e terceiro objetivo deste artigo, analisar numa perspetiva multidimensional quais as dimensões presentes e ausentes nos sistemas alimentares em Portugal e, fazer uma análise crítica das dimensões ausentes e preponderantes, apoiamo-nos em duas publicações que descrevem 96 iniciativas em Portugal.

A seleção destas duas publicações justifica-se por serem, à data, as únicas que reúnem um conjunto tão significativo de iniciativas e a forma como são apresentados, correspondente a uma estrutura formatada por pontos de entrada. Apenas duas iniciativas são cumulativamente listadas nas duas publicações reduzindo a nossa amostra a 94 iniciativas. Estes mapeamentos representam um conjunto expressivo de iniciativas, mas não necessariamente representativo da realidade portuguesa. Tratando-se de um estudo exploratório a não representatividade não altera a pertinência dos resultados em relação à nossa pergunta de pesquisa.

Ebook 1. Boas Práticas em Alimentação e Autarquias

O E-book *Boas Práticas em Alimentação e Autarquias* (2019) descreve 50 iniciativas desenvolvidas por 14 governos locais (Tabela 1). A publicação foi elaborada no âmbito do congresso *Cidades Sustentáveis – o Papel da Alimentação*. O evento e respetiva publicação foram coordenadas cientificamente e institucionalmente pela Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação da Universidade do Porto (Portugal) com o apoio da Direção-Geral da Saúde nacional. As iniciativas documentadas resultam de uma chamada para contributos dirigida aos técnicos municipais. Cada iniciativa é apresentada através da seguinte estrutura: título; entidade promotora; localidade; público alvo; objetivos; descrição; avaliação/impacto; website; endereço de email e contactos.

A Tabela 1 apresenta as 50 iniciativas documentadas no Ebook 1. Com exceção da iniciativa n. 15 todas as restantes são promovidas pelos governos locais. Por outro lado, apenas duas iniciativas resultam de parcerias entre diferentes entidades (2/50). Em termos de distribuição territorial há uma predominância das cidades do Norte do país ao que não será estranha a localização do evento e da entidade organizadora nas cidades de Vila Nova de Gaia e do Porto no norte de Portugal.

Tabela 1. Listagem das iniciativas descritas no E-book *Boas Práticas em Alimentação e Autarquias* e respetivos promotores

Table 1. Initiatives listed in the E-book Boas Práticas em Alimentação e Autarquias, and their promoters

N.	Título da Iniciativa	Identificação do Promotor /Perfil	Sector Público e Administração Central	Tercer Sector	Sector Privado
1	Super Saudáveis	Câmara Municipal (CM) de Alcochete e Liga Portuguesa Contra o Cancro	1	1	
2	Clube de Férias	CM de Amarante (CMA)	1		
3	MIMA – Medida Infantil de Monitorização Antropométrica	CMA e equipa de saúde escolar da Unidade de Cuidados na Comunidade de Amarante	2		
4	Frutificar	CMA	1		
5	Garrafas reutilizáveis	CMA	1		
6	Hortas Escolares	CMA	1		
7	BoePathNet	Ljubljana; Amarante; Budapeste; Bydgoszcz; Cesena; Nea Propontia	6		
8	Concurso Escola mais Verde*	CM de Braga (CMB)	1		
9	A viagem ao Mundo do Pão	CMB	1		
10	Vamos visitar a Quinta	CMB	1		
11	Semana da Alimentação na Quinta	CMB	1		
12	Hortas convencionais, sociais e inclusivas	CMB	1		
13	Semear para Comer	CMB – vários departamentos	1		
14	Horticultura Terapêutica ao Serviço dos Maiores *	CMB – vários departamentos	1		
15	Feira de Produtos Biológicos de Braga	Associação Agro - Ecológica do Minho com o apoio da CMB	1	1	
16	Dia Internacional do Chá	CMB	1		
17	Vamos semear e Plantar	CMB	1		
18	Programa de Sustentabilidade Alimentar	CM de Esposende	1		
19	Projeto Lancheira Saudável	União de Freguesias (UF) de Faro e Agrupamento de Escolas Pinheiro e Rosa	2		
20	Aprender para saber escolher	UF de Faro e Agrupamento de Escolas D. Afonso III	1		
21	"Rap" O prato – Menos é mais	CM de Felgueiras	1		
22	Programa de Sensibilização Alimentar Vamos todos ao Mercado	CM de Lisboa	1		
23	Lancheira Saudável	CM de Marco de Canaveses	1		
24	Consumo de sal e efeito na saúde: perceção do município	CM de Sabugal e ISEIT (Instituto Piaget)	1		
25	Pão com menos sal	CM de Santo Tirso (CMST) e Direção Geral de Saúde	2		
26	Manual de Boas Práticas Alimentares – "E-book Mais Fruta e Hortícolas"	CM de Santo Tirso e Programa Nacional para a Promoção de Alimentos Saudáveis (DGS)	2		
27	Programa de distribuição de lanches escolares saudáveis nas escolas do pré-escolar e do 1.º Ciclo do município de santo Tirso	CMST	1		
28	Programa "Crescer para Cima"	CMST	1		
29	Alimentação saudável nos Coffee-Breaks	CMST	1		
30	Sintra Crescer saudável – projeto de intervenção participada de base comunitária para a promoção de estilos de vida saudável em contexto escolar	CM do Sintra	1		
31	Avaliação qualitativa das refeições escolares da pré-primária e 1.º Ciclos	CM do Fátima (CMF)	1		
32	Hortas Urbanas de Fátima – Agricultura biológica Urbana	CMF	1		
33	Plataforma de Gestão Escolar – SIGA – Módulo Nutrição	CM de Vila Nova de Gaia (CMVNG) e Edubox	1		1
34	Infografias	CMVNG	1		
35	Projeto Gaia: Gerir, Alimentar, Informar, Apoiar	CMVNG – vários departamentos	1		
36	Seminário Anual de Nutrição	CMVNG	1		
37	Projeto de Avaliação da Prevalência do Excesso de peso Infantil	CMVNG	1		
38	Plano de ação para a implementação do pacto de Milão em Vila Nova de Gaia	CMVNG	1		
39	Acompanhamento do almoço por adultos	CMVNG	1		
40	Obrigatoriedade de pelo menos 30% dos produtos vegetais, usados nas refeições locais, serem de origem local	CMVNG	1		
41	NutritionDay – Avaliar e monitorizar os cuidados nutricionais	CMVNG – vários departamentos	1		
42	Publicação periódica de materiais de divulgação e educação alimentar	CMVNG	1		
43	Sinalizar para atuar	CMVNG	1		
44	Plataforma e-NA (envolved nutritional assesment)	CMVNG	1		
45	E-Book "Por uma Boa Alimentação"	CMVNG	1		
46	Lanches Escolares	CMVNG	1		
47	Alargamento do Regime de Fruta Escolar (3 x por semana)	CMVNG	1		
48	Refeição Semanal sem carne e sem peixe	CMVNG	1		
49	Plano de ação da promoção da alimentação e turismo em Vila Nova de Gaia	CMVNG	1		
50	Programa Monitoriz	CM de Vila Real	1		

* Iniciativa repetida no Ebook 2

Fonte: elaboração própria a partir do Ebook 2. Source: own elaboration based on Ebook 2.

Ebook 2. Alimentar Boas Práticas: da Produção ao Consumo Sustentável 2020

A nossa segunda amostra corresponde ao Ebook *Alimentar Boas Práticas: da Produção ao Consumo Sustentável 2020* que reúne 46 iniciativas. A publicação resultou de uma chamada para contributos nacional lançada em Maio 2019 pela rede nacional Alimentar

Cidades Sustentáveis⁹ e a QUERCUS.¹⁰ A chamada foi aberta a todos os interessados na documentação das iniciativas, incluindo os seus promotores, a academia, e outros interessados. As iniciativas são descritas a partir da seguinte estrutura: título; promotor, localização, antecedentes, objetivos, descrição, resultados, financiamento; lições aprendidas; informação adicional e contactos.

Tabela 2. Iniciativas descritas no E-book *Alimentar Boas Práticas: da produção ao consumo sustentável 2020* e respetivos promotores

Table 2. Initiatives listed in the E-book Alimentar Boas Práticas: da produção ao consumo sustentável, and their promoters

N	Título da Iniciativa	Identificação do Promotor /Perfil	Setor Público e Administração Central		
			Sector Público e Administração Central	Tercerino Sector	Sector Privado
1	Programa de sensibilização e informação sobre sustentabilidade alimentar	Associação Portuguesa de Nutrição		1	
2	Cafetarias e Restaurantes <i>Eco-Friendly</i>	ITAU – Instituto Técnico de Alimentação Humana		1	
3	Menos no Prato, Mais na Consciência - Voas Práticas para a redução do desperdício alimentar	ITAU		1	
4	Green bags - sacos reutilizáveis e 100% recicláveis para frutas e legumes	LIDL, Portugal		1	
5	Realimento – projeto de combate ao desperdício alimentar	LIDL, Portugal		1	
6	Transformar: te: A ti, a todos nós e ao desperdício	Missão Continente / SONAE MC		1	
7	Combate ao desperdício alimentar em todas as frentes	Jerónimo Martins, SGPS, SA		1	
8	PROVE – Promover e Vender	ADREPE – Associação de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal		1	
9	"Quintais das Praças do Pinhal" uma experiência de dinamização da proximidade local num território de baixa densidade	Pinhal Maior - Associação de Desenvolvimento do Pinhal Interior Sul		1	
10	SIMEAR, impacto social e económico através da inclusão de pessoas com dificuldades cognitivas	Banco de Informação de Pais para Pais - BIPP		1	
11	Círculos de sementes, um projeto que propaga Bancos de Sementes em Portugal desde 2012	WakeSeed - grupo de Agroecologia		1	
12	Cooperativa Fruta Feia: alternativa solidária e responsável de comercializar e consumir	Cooperativa Fruta Feia (CFF)		1	
13	AMAP – Associações para a Manutenção da Agricultura de Proximidade	Associação para a manutenção da Agricultura de Proximidade (AMAP)		1	
14	Monitorização do Desperdício Alimentar no Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE (CHBM/EPE)	Serviço de Nutrição e Alimentação do Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE	1		
15	Implementação de Estratégias para redução de Desperdícios Alimentares	Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho – Serviço de Nutrição e Dietética (SND) e Serviços Gerais e Hoteleiros (SGH)	1	1	
16	Revolução das minhocas - Vermicompostagem	Associação Revolução das Minhocas		1	
17	A Bela Rama - Uma Iniciativa de ecoconsumo de proximidade	Bela Rama		1	
18	Kitchen Dates: o primeiro restaurante sem caixote do lixo de Portugal	Kitchen Dates		1	
19	Um laboratório ao ar livre para criar biodiversidade através do trabalho	Coletivo - HortafCUL - Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa		1	
20	Terras de Cascais - Juntos pelas Raízes	Empresa Municipal do Ambiente de Cascais - Cascais Ambiente	1		
21	Como um grupo civil informal poderá trazer os circuitos curtos de consumo sustentável às cidades	Grupo de consumo Horta na Cidade		1	
22	Sensibilizar para os sistemas alimentares locais em instituições de ensino superior	Escola Superior Agrária do Instituto Politécnico de Coimbra	1		
23	Venha colher o que quer comer!	Escola Superior Agrária do Instituto Politécnico de Coimbra	1		
24	Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar (PSAE)	Câmara Municipal (CM) de Torres Vedras	1		
25	Cem Saldos, BONS SONS: quando uma aldeia em manifesto se transforma em festival	Sport Club Operário de Cem Saldos		1	
26	Da habitação ao prato – Minga, uma cooperativa integral	Cooperativa Integral Minga, C.R.L.		1	
27	Promoção do consumo de produtos agroalimentares locais através da iniciativa Km0 Alentejo	Universidade de Évora	1		
28	A Noite no Mercado	CM de Mértola e Associação de Empresários do Vale do Guadiana	1	1	
29	Hortas - Floresta nas Escolas	CM de Mértola, Escola Profissional ALSUD, Associação Terra Sintrópica, Life in Sustronomy	1	1	
30	Quinta Pedagógica de Braga - Centro de Formação e Experimentação Ambiental	CM de Braga	1		
31	Concurso Escola mais Verde *	CM de Braga	1		
32	Processo de transição para uma economia circular na área da alimentação	CM do Porto	1		
33	Horta Urbana Solidária de Faro: Rooftop num edifício público	CM de Faro, Ambifaro, Associação Algarvia de Pais e Amigos de Crianças	1	1	
34	Projeto Terra Jovem - estratégia inclusiva e sustentável de intervenção local	Dinâmicas Mentais, Grupo HUBEL, Universidade do Alentejo, Associação de Promoção de Públicos Jovens em Risco		1	
35	Primeiro acelerador de empresas do setor agro-alimentar, I-Danha Food Lab	Building Global Innovators - BGI S.A. e Câmara Municipal de Idanha-a-Nova			1
36	Centro Documental Raiano, uma base documental sobre agricultura biológica e saudável, disponível ao público	Associação de Recursos Ambientais e Alternativos - Portugal		1	
37	Horticultura Terapêutica ao Serviço dos Maiores*	CM de Braga	1		
38	Produtos Biológicos nos Refeitórios Escolares – A iniciativa da Junta de Freguesia de Olivais, Lisboa	Junta de Freguesia (JF) de Olivais,	1		
39	Eu digo não ao plástico	JF de Olivais	1		
40	Missão zero desperdício alimentar	JF de Olivais	1		
41	Hortas e Compostagem na Escola	JF de Olivais	1		
42	Plano Local de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Clara	Comissão Social da JF de Santa Clara		1	
43	Raízes — Todos os momentos são de educação viva	Raízes — Educação Viva		1	
44	Horta da Nora — um Laboratório de Experiências Tradicionais!	União das Freguesias de Malagueira e Horta das Figueiras	1		
45	Monte Mirro — A agricultura familiar construindo paisagens regeneradas	Monte Mirro			1
46	Horta da Partilha	Grupo de Hortários		1	

* Iniciativas repetidas no Ebook 1

Fonte: elaboração própria a partir do Ebook 2. Source: own elaboration based on Ebook 2.

9 Para mais informação consultar site <https://alimentarcidadesustentaveis.wordpress.com/> (acedido 22/12/2022).

10 Ver <https://quercus.pt/> (acedido 22/12/2022).

Regista-se uma maior diversidade no perfil de promotores (Tabela 2): 15/46 iniciativas são desenvolvidas isoladamente pela administração pública ou entidades públicas, onde se incluem os municípios, mas também universidades e unidades hospitalares; 15/46 iniciativas são desenvolvidas exclusivamente pelo terceiro sector e sociedade civil; 8/46 iniciativas tem como promotor o sector privado; por fim, existem 8/46 iniciativas onde aparece elencado mais do que um promotor. As iniciativas estão disseminadas em todo o território nacional e apresentam-se subdivididas em quatro escalas territoriais: escala nacional (7/46) onde se incluem as práticas que estão disseminadas no território do continente e Regiões Autónomas da Madeira e Açores; Intermunicipal (9/46) ou seja, envolvendo mais de um município; Municipal (20/46) e por último a microescala local ou prática isolada (10/46).

Em síntese as duas publicações apresentam uma significativa diversidade de promotores e territórios complementando-se como amostragem.

Metodologia e análise da descrição das iniciativas

Para responder ao segundo objetivo deste estudo foi realizada uma leitura crítica dos objetivos, descrição e avaliação dos impactos (Ebook 1) e resultados (Ebook 2) de cada uma das iniciativas. Procedeu-se posteriormente a uma análise de conteúdo considerando as seis dimensões listadas no PM. A análise de conteúdo subjacente a cada dimensão supor-tou-se no articulado de cada indicador que compõem as seis dimensões do PM: governança alimentar (6 indicadores); dietas sustentáveis e nutrição (11 indicadores); equidade social e económica (7 indicadores); produção alimentar (9 indicadores); abastecimento alimentar e distribuição (7 indicadores) e por fim; desperdício alimentar (4 indicadores). Op-tou-se por adicionar uma sétima entrada referenciada como “outros” para as atividades complementares da cadeia de valor que contribuem para uma abordagem holística dos sistemas alimentares, por exemplo redução de embalagens, de uso de plásticos, e outros.

Resultados: um conjunto diverso, mas fundamentalmente uni-dimensional

A Tabela 3 apresenta os resultados da análise de conteúdo das iniciativas documentadas no Ebook 1 tendo como estrutura de análise sete dimensões.

Os resultados demonstram que no total das 50 iniciativas analisadas 38 contemplam apenas uma dimensão, 10/50 contemplam duas dimensões, uma iniciativa contempla três dimensões e uma iniciativa contempla a totalidade das dimensões. Destaca-se a maior representatividade da dimensão “dieta sustentável e nutrição” presente em 40/50, seguindo-se a dimensão “produção alimentar” 9/50, “outras” 7/50, e por fim a “equidade económica e social” presente em 6/50. O “abastecimento e distribuição alimentar” e o “desperdício alimentar” estão presentes em quatro das 50 iniciativas.

Por último, a dimensão “governança” regista apenas uma presença no conjunto das 50 iniciativas concretamente na iniciativa n. 38 — Plano de ação para a implementação

do pacto de Milão em Vila Nova de Gaia (Ebook 1). Conforme descrição da iniciativa o município pretende “desenvolver um sistema alimentar urbano sustentável de acordo com o preconizado no Pacto de Milão, apresentando estratégias e medidas para a melhoria contínua de ambientes alimentares”, para o fazer é proposta a elaboração de um documento “com variadas sugestões de medidas e estratégias a adotar [...] definidas consoante as diferentes esferas de atuação e serviços”. Embora esta descrição corresponda a uma declaração de intenções, não deixa de ser um bom ponto de partida, pelo que considerámos que consubstancia o indicador n. 3 da dimensão governança do PM que prevê a “presença de uma política ou estratégia municipal de alimentação urbana e/ou plano de ação”.

Tabela 3. Ebook 1, Contextualização das iniciativas em relação às dimensões do Pacto de Milão
Table 3. Ebook 1, Placing the initiatives in relation to the Milan Pact dimensions

N.	Título da Iniciativa	Governança	Dietas sustentáveis e nutrição	Equidade Económica e Social	Produção Alimentar	Acesso e Distribuição Alimentar	Desperdício Alimentar	Outros	Total das dimensões
1	Super saudáveis		1						1
2	Clube de Férias		1	1					2
3	MIMA – Medida Infantil de Monitorização Antropométrica		1						1
4	Frutificar		1						1
5	Garrafas reutilizáveis							1	1
6	Hortas Escolares				1			1	2
7	BeefPathNet				1				1
8	Concurso Escola mais Verde*				1			1	2
9	A viagem ao Mundo do Pão							1	1
10	Vamos visitar a Quinta		1		1				2
11	Semana da Alimentação na Quinta				1				1
12	Hortas convencionais, sociais e inclusivas		1		1				2
13	Semear para Comer		1						1
14	Horticultura Terapêutica ao Serviço dos Maiores*			1					1
15	Feira de Produtos Biológicos de Braga			1		1			2
16	Dia Internacional do Chá		1						1
17	Vamos semear e Plantar		1		1				2
18	Programa de Sustentabilidade Alimentar		1	1	1	1	1	1	6
19	Projeto Lancheira Saudável		1						1
20	Aprender para saber escolher		1						1
21	“Rap” O prato – Menos é mais		1				1		2
22	Programa de Sensibilização Alimentar Vamos todos ao Mercado		1						1
23	Lancheira Saudável		1						1
24	Consumo de sal e efeito na saúde: perceção do município		1						1
25	Pão com menos sal		1						1
26	Manual de Boas Práticas Alimentares – “E-book Mais Fruta e Hortícolas”		1						1
27	Programa de distribuição de lanches escolares saudáveis nas escolas do pré-escolar e do 1. Ciclo do município de Santo Tirso		1						1
28	Programa “Crescer para Cima”		1						1
29	Alimentação saudável nos Coffee-Breaks		1						1
30	Sistema Crescer saudável – projeto de intervenção participada de base comunitária para a promoção de estilos de vida saudável em contexto escolar		1						1
31	Avaliação qualitativa das refeições escolares da pré-primária e 1. Ciclos		1						1
32	Hortas Urbanas de Farnalhão – Agricultura biológica Urbana		1	1				1	3
33	Plataforma de Gestão Escolar – SIGA – Módulo Nutrição		1						1
34	Infografias		1						1
35	Projeto Gaia: Gerir, Alimentar, Informar, Apoiar		1						1
36	Seminário Anual de Nutrição		1						1
37	Projeto de Avaliação da Prevalência de Excesso de peso Infantil		1						1
38	Plano de Ação para a implementação do pacto de Milão em Vila Nova de Gaia		1						1
39	Acompanhamento do almoço por adultos		1						1
40	Obrigatoriedade de pelo menos 30% dos produtos vegetais, usados nas refeições locais, serem de origem local				1				2
41	NutritionDay – Avaliar e monitorizar os cuidados nutricionais		1						1
42	Publicação periódica de materiais de divulgação e educação alimentar		1						1
43	Sinalizar para atuar		1						1
44	Plataforma e-NA (envolved nutritional assessment)		1						1
45	E-Book “Por uma Boa Alimentação”		1						1
46	Lanches Escolares		1						1
47	Alargamento do Regime de Fruta Escolar (3 x por semana)		1						1
48	Refeição Semanal sem carne e sem peixe		1					1	2
49	Plano de ação de promoção da alimentação e turismo em Vila Nova de Gaia			1					1
50	Programa Monitorizado		1						1
Total		1	40	6	9	2	2	7	

* Iniciativas repetidas em relação ao Ebook 2

Fonte: elaboração própria a partir do Ebook 1. Source: own elaboration based on Ebook 1.

Os resultados demonstram que para o conjunto das 46 iniciativas analisadas 16 contemplam apenas uma dimensão, 12/46 contemplam duas dimensões, 10/46 contemplam três dimensões, 7/46 contemplam quatro dimensões e finalmente uma iniciativa contempla cinco dimensões das sete existentes na nossa estrutura de análise. A leitura da tabela 4 ilustra a predominância de iniciativas relacionados com a dimensão da “equidade económica e social” presente em 24/46, seguindo-se a dimensão do “abastecimento e distribuição alimentar” presente em 18/46, a “produção alimentar” presente em 17/46, o “desperdício alimentar” presente em 15/46, e a “dieta sustentável e nutrição” presente em 3/46 do total. Por fim a “governança” está presente em 3/46 iniciativas. É ainda de registar o número relevante de iniciativas que correspondem à entrada “outros” nomeadamente as iniciativas n. 2 e n. 39 as quais tem como objetivo a redução do uso do plástico nas refeições.

Tabela 4. Ebook 2, Contextualização das iniciativas em relação às dimensões do Pacto de Milão
Table 4. Ebook 2, Placing the initiatives in relation to the Milan Pact dimensions

N	Título da Iniciativa	Governança	Dieta sustentável e nutrição	Equidade Económica e Social	Produção Alimentar	Abastecimento e Distribuição Alimentar	Desperdício Alimentar	Outros	Total de dimensões
1	Programa de sensibilização e informação sobre sustentabilidade alimentar		1					1	1
2	Cafetarias e Restaurantes <i>Eco-Friendly</i>						1	1	1
3	Menos no Prato, Mais na Consciência - Voas Práticas para a redução do desperdício alimentar					1		1	1
4	Green bags - sacos reutilizáveis e 100% recicláveis para frutas e legumes					1		1	1
5	Realimenta – projeto de combate ao desperdício alimentar					1		1	1
6	Transformar-te: A ti, a todos nós e ao desperdício					1		1	1
7	Combate ao desperdício alimentar em todas as frentes					1		1	1
8	PROVE – Promover e Vender		1	1	1				3
9	“Quintais das Praças do Pinhal” uma experiência de dinamização da produção local num território de baixa densidade			1	1				2
10	SEMEAR, impacto social e económico através da inclusão de pessoas com dificuldades cognitivas		1						1
11	Círculos de sementes, um projeto que propaga Bancos de Sementes em Portugal desde 2012		1						1
12	Cooperativa Fruta Feia: alternativa solidária e responsável de comercializar e consumir				1	1	1	1	3
13	AMAP – Associações para a Manutenção da Agricultura de Proximidade		1	1	1				3
14	Monitorização do Desperdício Alimentar no Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE (CHBM,EPE)					1			1
15	Implementação de Estratégias para redução de Desperdícios Alimentares					1			1
16	Revolução das minhocas - Vermicompostagem					1	1	2	2
17	A Bela Rama - Uma Iniciativa de ecoconsumo de proximidade				1				1
18	Kitchen Dates: o primeiro restaurante sem caixote do lixo de Portugal		1			1			2
19	Um laboratório ao ar livre para criar biodiversidade através do trabalho coletivo – o exemplo da HortaFCUL		1	1	1			1	4
20	Terras de Cascais - Juntos pelas Raízes		1	1	1				5
21	Como um grupo civil informal poderá trazer os circuitos curtos de consumo sustentável às cidades		1	1	1				2
22	Sensibilizar para os sistemas alimentares locais em instituições de ensino superior		1		1	1			3
23	Venha colher o que quer comer!				1		1		2
24	Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar (PSAE)		1	1		1		1	4
25	Cem Saldos, BONS SONS: quando uma aldeia em manifesto se transforma em festival					1	1	1	3
26	Da habitação ao prato – Mingas, uma cooperativa integral			1		1			3
27	Promoção do consumo de produtos agroalimentares locais através da iniciativa Km0 Alentejo		1		1	1			4
28	A Noite no Mercado		1	1	1	1		1	5
29	Hortas - Floresta nas Escolas		1	1					3
30	Quinta Pedagógica de Braga - Centro de Formação e Experimentação Ambiental			1				1	2
31	Concurso Escola mais Verde*				1				2
32	Processo de transição para uma economia circular na área da alimentação		1		1	1	1		4
33	Horta Urbana Solidária de Faro: Rooftop num edifício público		1		1			1	3
34	Projeto Terra Jovem – estratégia inclusiva e sustentável de intervenção local			1					1
35	Primeiro acelerador de empresas do sector agro-alimentar, I-Danha Food Lab		1						2
36	Centro Documental Raiano, uma base documental sobre agricultura biológica e saudável disponível ao público			1					1
37	Horticultura Terapêutica ao Serviço dos Maiores *			1	1				2
38	Produtos Biológicos nos Refeitórios Escolares – A iniciativa da Junta de Freguesia de Olivais, Lisboa		1						1
39	Eu digo não ao plástico							1	1
40	Missão zero desperdício alimentar						1		1
41	Hortas e Compostagem na Escola				1		1		2
42	Plano Local de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Clara		1	1					2
43	Raízes – Todos os momentos são de educação viva		1	1			1		3
44	Horta da Nora – um Laboratório de Experiências Tradicionais!			1	1	1			4
45	Monte Mimo – A agricultura familiar construindo paisagens regeneradas			1	1	1			4
46	Horta da Partilha			1	1				3
Total		3	8	24	17	18	15	17	

* Iniciativas repetidas em relação ao Ebook 1

Fonte: elaboração própria a partir do Ebook 2. Source: own elaboration based on Ebook 2.

A dimensão da governança está presente em três das 46 iniciativas: n. 27 Promoção de produtos agroalimentares locais através da iniciativa km0; n. 32 Processo de transição para a economia circular na área da alimentação; e n. 35 Primeiro acelerador de empresas do setor agroalimentar, I-Danha Food Lab.

Como referido no texto de descrição da iniciativa n. 27 a Universidade de Évora, coordenadora da iniciativa, garantiu através da assinatura de um protocolo o envolvimento de várias entidades, nomeadamente a Câmara Municipal de Évora, a Entidade Regional de Turismo, a Associação Comercial de Évora, o Núcleo Empresarial da Região de Évora, a Fundação Alentejo, a Gesamb (empresa de gestão ambiental e resíduos) e a associação SlowFood Alentejo. A iniciativa tem como objetivo final o abastecimento com produtos locais dos restaurantes, lojas e mercados num raio de proximidade. Para o fazer foi garantido o envolvimento de vários atores da cadeia alimentar, produtores agrícolas, restaurantes, lojas de venda, mercados de produtores, e transformadores. Por seu lado, a iniciativa n. 32 é liderada pelo município do Porto através de uma comissão formada por dois departamentos municipais, o Pelouro da Inovação e Ambiente e o Departamento Municipal de Planeamento e Gestão. A cidade do Porto construiu em 2017 com um conjunto de parceiros, entre os quais empresas, universidades, associações, cidadãos, entre outros, as prioridades para a transformação do sistema alimentar local numa perspetiva de circularidade. Por fim, a iniciativa n. 35 corresponde ao desenvolvimento de uma estratégia local para a resolução de problemas críticos da região de Idanha-a-Nova nomeadamente a perda populacional. A estratégia focou-se nas empresas da área alimentar e culminou num acelerador de *startups* e empresas com negócios tradicionais (como por exemplo padarias, empresas de produção local, entre outros).

As três iniciativas consubstanciam, em diferentes graus, os indicadores da dimensão governança do PM — especialmente o indicador n.2 — presença de uma estrutura multissetorial (por exemplo parcerias alimentares) e do indicador n.3 — presença de uma política ou estratégia municipal de alimentação ou plano de ação. A análise dos atores e setores envolvidos nas quatro iniciativas onde a dimensão governança está presente (Ebook 1 e Ebook 2) demonstra maior diversidade de atores nas três iniciativas listadas no Ebook 2 (n.s 27, 32 e 35) comparativamente à iniciativa n. 38 (Ebook1) onde se refere apenas o envolvimento de dois departamentos municipais. Este resultado está alinhado com o perfil da amostra — menor diversidade de promotores e parceiros envolvidos nas iniciativas descritas no Ebook 1 comparativamente ao Ebook 2.

Em síntese as duas publicações revelam contextos diferenciados. No Ebook 1 as iniciativas raramente contemplam mais do que duas dimensões das sete analisadas. No Ebook 2 há maior diversidade - 30/46 apresentam mais do que uma dimensão. Considerando $n=94^{11}$ a categoria “governança” está contemplada em 4/94 iniciativas. Em contraste a “dieta sustentável e nutrição” é a dimensão mais presente (47/94), ou seja, mais de metade da nossa amostra. Segue-se a “equidade económica e social” presente em 30/94, a “produção alimentar” presente em 24/94 e os “outros” que representam 25/94 e finalmente o “desperdício alimentar” presente em 17/94.

11 As iniciativas que aparecem cumulativamente nos dois Ebooks são contabilizadas uma única vez de onde $n=94$.

Um sistema alimentar ainda pouco multidimensional e sem governança

Os sistemas alimentares envolvem um conjunto vasto de elementos (ambiente, pessoas, contributos, processos, infraestruturas, instituições, etc.) e os resultados dessas atividades, incluindo os seus impactos sociais, económicos e ambientais (HLPE, 2014). Para não comprometer as gerações futuras (FAO, 2018) há que garantir que as iniciativas considerem os seus impactos positivos e negativos nas dimensões social, económica e ambiental, mas também territorial, cultural e/ou outras que mais se adequem ao contexto. Neste processo a operacionalização da governança alimentar é fundamental porque permite o envolvimento dos diferentes atores e setores para, em conjunto, definirem um propósito comum que considere os diferentes valores e controle de recursos (Manganelli, 2022).

O que mostram os resultados da análise de 94 iniciativas em Portugal? Em primeiro lugar destaca-se a quase total ausência da presença da dimensão governança, ou seja, as iniciativas são desenvolvidas de forma linear e não como parte de um sistema alimentar que implique, no mínimo, a coordenação entre os diferentes atores e setores. Este resultado corrobora estudos anteriores realizados em Portugal (Truninger e Schmidt, 2019). Há igualmente uma reduzida visão multidimensional das iniciativas. Não obstante se considerarmos o conjunto das 94 iniciativas analisadas verifica-se uma distribuição relativamente equilibrada das iniciativas pelas diferentes dimensões do PM, sendo de destacar a maior presença da dimensão “dieta sustentável e nutrição”. Por fim se considerarmos que 54/94 iniciativas consideram apenas uma dimensão do sistema alimentar torna-se evidente que não existe à data uma visão multidimensional do sistema alimentar, o que representa um limite à integração de todos os elementos, atividades, resultados e impactos dos sistemas alimentares.

Retomando o terceiro objetivo deste artigo — fazer uma análise crítica das dimensões ausentes e das preponderantes no conjunto das iniciativas analisadas, e quais os fatores que poderão explicar os resultados — sabemos que a dieta sustentável e nutrição é a dimensão preponderante e a governança a dimensão mais ausente. Quais as razões que poderão justificar a maior representatividade da dimensão “dieta sustentável e nutrição?” e a quase total ausência da dimensão governança?

A resposta à primeira questão parece relativamente fácil de explicar. Num contexto de políticas públicas setoriais e fragmentadas a maior presença da dimensão nutricional pode ser explicada pelo seminal Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável e subsequente Estratégia Integrada para a Promoção da Alimentação Saudável (Graça *et al.*, 2016) publicada em 2012 que catapultou o tema para a agenda antes de outras políticas setoriais serem aprovadas. Não desmerecendo o enorme mérito do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável é evidente que num contexto cultural com uma reduzida capacidade de governança o ponto de entrada inicial, “dieta sustentável e nutrição”, não teve, à data, o poder de alavancagem para incorporar as restantes dimensões. Mas a preponderância de iniciativas que se encaixam na dimensão “dieta sustentável e nutrição” poderá também ser explicada pela capacidade única da Direção-Geral da Saúde Portuguesa, entidade que coordena a estratégia a nível nacional, ultrapassar alguns dos desafios à operacionalização da governança em

Portugal através de recursos financeiros e humanos próprios, o que representa uma alavanca excepcional para a disseminação e concretização da estratégia no contexto nacional, regional e local, bem documentado no Ebook 1.

Relativamente à segunda questão a resposta é menos evidente por falta de um trabalho sistemático que liste os desafios à governança alimentar em Portugal. No entanto, o paralelismo entre os estudos internacionais e os desafios à governança multiníveis em Portugal, permitem-nos avançar algumas hipóteses. Em primeiro lugar — o reduzido número de iniciativas que são promovidas por vários atores é um forte indício da falta de cultura colaborativa multi-atores e multisetores em Portugal. Segundo — o número reduzido de ações que correspondem a mais do que uma dimensão do sistema alimentar ilustra um contexto de iniciativas pontuais e lineares, sem necessariamente contemplar uma visão estratégica do sistema alimentar. Terceiro — os dois mapeamentos que correspondem à nossa amostra são à data os únicos existentes em Portugal. Embora extremamente meritórios não correspondem a um mapeamento da totalidade das iniciativas existentes o que impede que assumamos como universais os resultados aqui discutidos. Quarto — no que respeita à operacionalização dos processos nomeadamente a afetação de recursos humanos por parte dos governos locais ao desenvolvimento de iniciativas, projetos e ações não temos dados na descrição das iniciativas que nos permitam caracterizar a realidade existente. Mas sabemos que a falta de recursos humanos para a operacionalização dos processos é um dos desafios ao desenvolvimento de políticas públicas alimentares em Portugal (Delgado, 2020c) o que pode explicar parcialmente a ausência de espaços de debate para a construção de uma visão coletiva e coordenação de ações.

Conclusões e pistas para o futuro: operacionalizar a capacidade de governança

Retomando a pergunta de pesquisa — as iniciativas, programas e políticas analisadas integram uma perspetiva multidimensional dos sistemas alimentares? — os resultados demonstram que em Portugal as iniciativas analisadas não integram uma perspetiva multidimensional dos sistemas alimentares, sendo a governança a dimensão menos presente.

Com base nos resultados confirma-se também o nosso argumento - de que as iniciativas são desenvolvidas e dinamizadas numa perspetiva unidimensional o que compromete a integração de todos os elementos, atividades, resultados e impactos dos sistemas alimentares. Por outro lado, regista-se uma ausência significativa da dimensão governança no conjunto das 94 iniciativas o que implica que não existiram, à partida, os mecanismos de debate necessários à construção de uma visão convergente de valores, controle de recursos e de coordenação de ações.

Nesse sentido, o nosso pressuposto de que cabe aos governos locais facilitar os processos de governança alimentar integrando abordagens multisectorias, e multi-atores que integrem uma perspetiva multidimensional dos sistemas alimentares, não pode ser aplicado *stricto sensu* no contexto português porque existe na base um défice de capacidade de governança. Este défice de capacidade de governança será certamente uma das razões que poderá explicar o reduzido impacto, à data, do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional criado em 2018.

Assim sendo, defendemos que o ponto de partida para o desenvolvimento de sistemas alimentares mais sustentáveis deve ser o fortalecimento da capacidade de operacionalizar a governança através de um modelo de governança híbrida que reconheça os desafios ao “desenvolvimento de processos colaborativos multiníveis, multi-atores e multisectorias”, propostos nas grelhas de monitorização. Evitando desta forma atitudes inconsistentes de defesa de estruturas de governança, como os conselhos alimentares, com impactos discutíveis e eventualmente contraproducentes num contexto onde as instituições governamentais, organizações não governamentais e sociedade civil não tem uma cultura de governança.

Sabemos que a operacionalização da governança é comprometida por um conjunto de desafios e tensões (De Cunto *et al.*, 2017; Manganelli, 2022; Moragues-Faus *et al.*, 2017; RUAF, 2017). Mas faltam estudos que permitam compreender se algum destes desafios é preponderante em relação a outro, e se a operacionalização da capacidade de governança alimentar pode ser alavancada na ausência de resolução de alguns destes desafios. Por exemplo, a falta de transparência não será facilmente resolúvel a curto prazo (TIAC *et al.*, 2013; Truninger e Schmidt, 2019) mas a partilha de informação e capacitação dos atores já está a acontecer em Portugal, por exemplo no âmbito da rede nacional Alimentar Cidades Sustentáveis¹² cujo objetivo é a partilha de informação fundamentada e plural no âmbito dos sistemas alimentares sustentáveis. Um ponto é certo, a resolução destes desafios implica tempo, mudanças sociais, e vontade política (Delgado, 2020b).

Na prática, em países como Portugal e outros onde a capacidade de governança é reduzida, é indispensável uma aposta clara na (1) resolução dos desafios à governança existentes e no (2) fortalecimento da capacidade de operacionalização dos processos especialmente pela capacitação e fortalecimento dos recursos humanos existentes. Este é, para nós, o ponto de partida urgente e prioritário. É fundamental reforçar e capacitar os recursos humanos das instituições governamentais, organizações não governamentais e sociedade civil. Em paralelo deve existir apoio político e financeiro que garanta a concretização, no terreno das iniciativas, programas, ações e estratégias. Para a materialização deste processo defende-se a criação de um observatório nacional que permita acompanhar as iniciativas existentes e futuras. Este acompanhamento deverá se suportado nos critérios de monitorização internacionais numa perspetiva multidimensional e no fortalecimento da governança alimentar como instrumento para a construção de sistemas alimentares mais sustentáveis.

*Este artigo faz parte do projeto “Urban and Peri-Urban Agriculture for sustainable local development: The Multi-stakeholder Policy Action Planning as a tool for reconciling sectorial policies”. A autora é financiada por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P ao abrigo da Norma Transitória FCSH001730.

12 Em <https://alimentarcidades sustentaveis.wordpress.com/> (acedido 22/12/2022).

Bibliografia

- Arthur, H.; Sanderson, D.; Tranter, P. e Thornton, A. (2022). “A Review of Theoretical Frameworks of Food System Governance, and the Search for Food System Sustainability”. *Agroecology and Sustainable Food Systems* 46(8): 1277-1300.
DOI <https://doi.org/10.1080/21683565.2022.2104422>
- Candel, J.J.L. (2020). “What’s on the Menu? A Global Assessment of MUFPP Signatory Cities’ Food Strategies”. *Agroecology and Sustainable Food Systems* 44(7): 919-946.
DOI <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1648357>
- Charbit, C. (2020). “From ‘De Jure’ to ‘De Facto’ Decentralised Public Policies: The Multi-level Governance Approach”. *The British Journal of Politics and International Relations* 2(4): 809-819. DOI <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/1369148120937624>
- CNADS (2020). *Coletânea de pareceres e reflexões 2017-2020*. Lisboa, Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Em <https://drive.google.com/file/d/1HQMxlPnThVVIHu34-3c7LAY95tORGZP8/view?ts=5ff5adf0> (acedido 22/12/2022).
- CUNY (2018). *Food Policy in New York City Since 2008: Lessons for the Next Decade*. Nova Iorque, CUNY School of Public Health and Health Policy - Urban Food Policy Institute.
- De Cunto, A.; Tegoni, C.; Sonnino, R.; Michel, C. e Lajili-Djalai, F. (2017). *Food in Cities: Study on Innovation for a Sustainable and Healthy Production, Delivery, and Consumption of Food in Cities*. Luxemburgo, European Commission.
- Delgado, C. (ed.). (2020a). *Alimentar Boas Práticas: da Produção ao Consumo Sustentável 2020*. Lisboa, CICS.NOVA, FCSH – Universidade Nova de Lisboa. Em <https://quercus.pt/2021/07/09/ebook-alimentar-boas-praticas/> (acedido 22/12/2022).
- _____. (2020b). “Local Food Policies – Their Constraints and Drivers: Insights from Portuguese Urban Agriculture Initiatives”. *Moravian Geographical Reports* 28(3): 223-235.
DOI <https://doi.org/10.2478/mgr-2020-0016>
- _____. (2020c). “Urban Agriculture in Portugal: Constraints and Drivers to a Food Public Policy”. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais* 53: 109-126.
- Ellen MacArthur Foundation (2019). *Circular Economy for Food: City Government Self-Assessment*. Em <https://ellenmacarthurfoundation.org/city-self-assessment> (acedido 22/12/2022).
- FAO (2019). *The Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework*. Em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/resources/the-milan-urban-food-policy-pact-monitoring-framework-handbook-and-resource-pack/> (acedido 22/12/2022).
- _____. (2018). Sustainable food systems - Concept and framework - Policy Brief. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Em <http://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf> (acedido 22/12/2022).
- FNCA.UP (2019). *Boas Práticas em Alimentação e Autarquias*. Porto, Universidade do Porto. Em <https://docplayer.com.br/165631081-Boas-praticas-em-alimentacao-e-autarquias-e-book.html> (acedido 22/12/2022).

- Graça, P.; Gregório, M.J. e Freitas, M.D.G. (2021). “A Decade of Food and Nutrition Policy in Portugal (2010-2020)”. *Portuguese Journal of Public Health* 38(2): 94-118.
DOI <https://doi.org/10.1159/000510566>
- Graça, P.; Gregório, M.J.; Mendes de Sousa, S. e Camolas, J. (2016). “Food Policy in Portugal—Historical Context, Opportunities, and Threats”. Em Smithers *et al.* (eds). *Food Science*. Amsterdã, Elsevier.
DOI <https://doi.org/10.1016/b978-0-08-100596-5.21166-9>
- HLPE (2014). *Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems*. Roma, High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Em <https://www.fao.org/3/i3901e/i3901e.pdf> (acedido 22/12/2022).
- Manganelli, A. (2022). “Hybrid Governance and Its Tensions in Urban Food Movements”. Em Manganelli, A. *The Hybrid Governance of Urban Food Movements*. Cham, Springer: 57-84.
DOI https://doi.org/10.1007/978-3-031-05828-8_3
- McKeon, N. (2021). “Global Food Governance”. *Development* 64: 48-65.
DOI <https://doi.org/10.1057/s41301-021-00299-9>
- Monteiro, S. e Romão, N. (2018). *Governança multinível em Portugal: descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus*. Lisboa, Agência para o Desenvolvimento e Coesão.
- Moragues-Faus, A.; Sonnino, R. e Marsden, T. (2017). “Exploring European Food System Vulnerabilities: Towards Integrated Food Security Governance”. *Environmental Science and Policy* 75: 184-215. DOI <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.05.015>
- MUFPP (2015). *Milan Urban Food Policy Pact*. Em <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/> (acedido 22/12/2022).
- RUAF (2017). “European Case Studies on Governance of Territorial Food Systems - Project Gouter”. Em <https://ruaf.org/document/european-case-studies-on-governance-of-territorial-food-systems/> (acedido 22/12/2022).
- Sibbing, L.V.; Duncan, J.; Arcuri, S.; Galli, F. e Bock, B.B. (2022). “Assessing What Food Policies Lead to on the Ground: Exploring Opportunities and Challenges of the MUFPP Indicator Framework”. *Agroecology and Sustainable Food Systems* 45: 1414-1439.
DOI <https://doi.org/10.1080/21683565.2022.2106007>
- TIAC; INTELI e ICS-UL (2013). *Sistema Nacional de Integridade*. Em <https://www.transparency.org/en/publications/sistema-nacional-de-integridade-portugal> (acedido 22/12/2022).
- Truninger, M. e Schmidt, L. (coords.). (2019). *Segundo Grande Inquérito à Sustentabilidade em Portugal*. Lisboa, Observa.
- UNEP (2019). *Collaborative Framework for Food Systems Transformation. A Multi-Stakeholder Pathway for Sustainable Food Systems*. Em https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/un-e_collaborative_framework_for_food_systems_transformation_final.pdf (acedido 22/12/2022).