

ISSN 2183-8992

PUBLIC POLICY PORTUGUESE JOURNAL

Volume 6, Number 2, 2021

**Special Issue: Multiple policy entries for a sustainable food
system in Portugal: overview, challenges and solutions**

Editor
Paulo Neto

Guest Editor
Cecília Delgado



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA



UMPP®
Unidade de Monitorização
de Políticas Públicas

Public Policy Portuguese Journal

Aims and Scope

Public Policy Portuguese Journal aims to publish high-quality theoretical, empirical, applied or policy-oriented research papers on public policy. We will enforce a rigorous, fair and prompt refereeing process. The geographical reference in the name of the journal only means that the journal is an initiative of Portuguese scholars.

Editor

Paulo Neto, Universidade de Évora, Portugal.

Editorial Board

Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Assembleia Intermunicipal do Algarve | Ana Lúcia Sargento - Instituto Politécnico de Leiria, Escola Superior de Tecnologia e Gestão e Centro de Investigação em Gestão para a Sustentabilidade | Anabela Santos - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Annette Bongardt - London School of Economics and Political Science, European Institute, CICP-Universidade de Évora, Instituto Nacional de Administração e UFP | António Bob Santos - Agência Nacional de Inovação (ANI) | António Ferreira Gomes - Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | António Manuel Figueiredo - Universidade do Porto, Faculdade de Economia e Quarternaire Portugal | António Mendonça - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA) | António Sampaio Ramos - Ministério da Coesão Territorial | António Oliveira das Neves - Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) | Artur Rosa Pires - Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, e Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP) | Bernardo Ivo Cruz - Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) | Carlos Zorinho - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Parlamento Europeu | Cecília Delgado - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas; CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais | Emília Malcata Rebelo - Universidade do Porto, Faculdade de Engenharia, Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente | Eric Vaz - Ryerson University, Centre for Geocomputation | Eduardo Medeiros - Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos (CEG) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) | Francisco Torres - London School of Economics and Political Science, European Institute, PEFM, St Antony's College, Oxford University e Católica Lisbon School of Business and Economics | Gabriel Osório de Barros - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) | Helena Saraiva - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia | Hugo Pinto - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES) | Joana Almodovar - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) | João Ferrão - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Joaquim Miranda Sarmento - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Joaquim Mourato - Instituto Politécnico de Portalegre, Escola Superior de Tecnologia e Gestão | John Huw Edwards - European Commission, Joint Research Centre, Smart Specialisation Platform, Institute for Prospective Technological Studies | Jorge Miguel Bravo - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia da Universidade de Évora (CEFAGE) e Observatório dos Riscos Biométricos da Associação Portuguesa de Seguradores | José Belbute - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UE) | José Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Faculdade de

Ciências Sociais e Humanas | José Reis - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) | Livia Madureira - Universidade de Trás-os-Montes e Alto-Douro, Departamento de Economia e Sociologia, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) | Luís Metrogos - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central | Manuel Branco - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CIEP) | Manuel Cabugueira - Universidade Lusófona, Escola de Ciências Económicas e das Organizações | Manuel Laranja - Universidade de Lisboa, Lisbon School of Economics and Management (ISEG) e Centro de Investigação Avançada em Gestão (Advance) | Margarida Queirós - Universidade de Lisboa, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e Centro de Estudos Geográficos (CEG) | Maria do Céu Machado - Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina e Departamento de Pediatria do Hospital Santa Maria (CHLN) | Maria Manuela Natário - Instituto Politécnico da Guarda, Escola Superior de Tecnologia e Gestão da Guarda e Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior | Michele Cincera - Université Libre de Bruxelles, International Centre for Innovation, Technology and Education Studies (iCite) e European Center for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES) | Miguel de Castro Neto - Universidade Nova de Lisboa, Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação | Miguel Poiars Maduro - European University Institute, Robert Schuman Centre | Paulo Caldas - Associação Industrial Portuguesa (AIP), Instituto Superior Técnico (IST) e Instituto Superior de Gestão (ISG) Business & Economics School | Paulo Neto - Universidade de Évora, Departamento de Economia, Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA.UÉvora), Centro de Estudos e Formação Avançada em Gestão e Economia (CEFAGE-UÉ) e Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (UMPP) | Pedro Marques - Universidad Politécnica de Valencia, INGENIO (CSIC-UPV) | Pedro Nogueira Ramos - Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia e Grupo de Estudos Monetários e Financeiros (GEMF) | Raul Lopes - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Regina Salvador - Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas | Ricardo Paes Mamede - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE.IUL), Escola de Ciências Sociais e Humanas, Departamento de Economia Política, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINAMIA'CET) e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS.ISCTE) | Ricardo Pinheiro Alves - Ministério da Economia, Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) e Universidade Europeia (UE-IADE) | Rosário Mauritti - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES.IUL) | Rui Amaro Alves - Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Tecnologia | Rui Leão Martinho - Bastonário da Ordem dos Economistas | Rui Nuno Baleiras - Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República | Rui Santana - Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública | Sérgio Caramelo - ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Dinamia e Instituto de Políticas Públicas e Sociais (IPPS-IUL) | Silvério Rocha e Cunha - Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais e Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) | Simone Tulumello - Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais (ICS) | Teresa Noronha - Universidade do Algarve, Faculdade de Economia e Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações da Universidade do Algarve (CIEO-UALG) | Vítor Gabriel - Instituto Politécnico da Guarda, Unidade Técnico-Científica de Gestão e Economia.

Cover Design

Cristina Brázio, Universidade de Évora

Typesetting

UMPP, Universidade de Évora

Publication Information

Public Policy Portuguese Journal is published online by Universidade de Évora and UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas / Public Policy Monitoring Unit, Largo dos Colegiais, 2, 7000-803 Évora, Portugal.

Manuscripts are invited for publication

You can submit your papers via e-mail to umpp@uevora.pt. Submission guidelines are available at <http://www.umpp.uevora.pt/publicacoes/Public-Policy-Portuguese-Journal>

ISSN 2183-8992

© Universidade de Évora, UMPP, Portugal, 2021. All rights reserved.

Public Policy Portuguese Journal

Volume 6, Number 2, 2021

CONTENTS

Editorial	7
<i>Cecília Delgado</i>	
Foreword	13
<i>Andreas Kraemer</i>	
Food Waste in Portugal: Prioritising Prevention	15
<i>Ekaterina Solomina</i>	
Equality in the access to sustainably produced food: a way to foster local vegetable sustainable production	34
<i>Lia Catarina Frutuoso Cavaleiro</i>	
How to promote sustainable seafood consumption in Portugal? An overview with campaigns as a starting point	56
<i>Maria Inês Trigo</i>	
Shaping Portuguese choices towards more diverse, sustainable and local seafood consumption habits	77
<i>Ana Matias</i>	
The elephant-seal in the room: why and how to regulate marine genetic resources in Portugal	95
<i>Raquel Gaião Silva</i>	
Challenges in managing migratory species' fisheries: the role of stakeholders' engagement	114
<i>Cláudia da Silva Correia</i>	
Produzir alimentos biológicos e locais para abastecer as cantinas escolares: opções políticas de acesso à terra	132
<i>Cecília Delgado</i>	
The root of the matter – ensuring the sustainable use of agricultural soil	154
<i>Ana Marta Paz</i>	

Food Production Vis-à-Vis Water Scarcity in Portugal – Using public policies to promote rainfed nut production	169
<i>Ricardo Próspero</i> <i>Tiago Domingos</i>	
A insegurança hídrica na agricultura - Como garantir abastecimento de água para ter regadio no futuro? Um caminho para a sustentabilidade	186
<i>Carina Arranja</i>	
What is the best policy to reduce the ‘un’sustainable use of pesticides in Portugal	209
<i>Cristina Amaro da Costa</i> <i>José Manuel Lima Santos</i>	

Editorial

DISTINTOS PONTOS DE ENTRADA PARA REFORÇAR O SISTEMA ALIMENTAR PORTUGUÊS: CONTRIBUTOS NUMA PERSPETIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O *Public Policy Portuguese Journal*, Volume 6, Number 2, 2021, é dedicado aos Policy Studies desenvolvidos no âmbito do programa LEAP – *Policy Development Initiative*, um projeto da Fundação Calouste Gulbenkian⁴ em colaboração com o International Centre for Policy Advocacy⁵ e o IES – Social Business School⁶. O programa decorreu de Outubro de 2019 a Julho de 2020.

A iniciativa da Fundação Calouste Gulbenkian teve como objetivo capacitar para a elaboração de recomendações de políticas públicas, um conjunto de investigadores e colaboradores, de organizações não-governamentais, da academia e da administração pública. A iniciativa enquadrou-se no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes, focando-se na produção e consumo sustentáveis, em particular nos temas da alimentação e agricultura.

Infelizmente o COVID-19 ditou outras prioridades institucionais e aquela que seria a 1.ª edição de um projeto de capacitação a longo prazo ficou-se por uma edição isolada.

O conjunto de 11 artigos contidos neste volume, e que se apresentam brevemente de seguida, ilustra de forma inequívoca alguns dos potenciais múltiplos pontos de entrada do sistema alimentar que urge intervir no contexto do atual sistema alimentar português.

Simultaneamente, este conjunto testemunha a importância de uma perspetiva multiatores e multissetorial na formulação das políticas. Voltaremos a este tema.

Definir *per se* um ponto de entrada é um exercício complexo, mas relevante, para evidenciar a interdisciplinaridade que é necessária, em temáticas holísticas como a alimentação e a agricultura.

Os estudos que compõem este volume debruçam-se, particularmente, sobre as seguintes temáticas: desperdício alimentar; alimentação saudável; consumo (de pescado); governança; acesso à terra; solo; água; sistemas de produção e por fim os pesticidas.

Na ótica da redução do desperdício alimentar **Ekaterina Solomina** procura apresentar soluções para a incapacidade das instituições redistribuíram excedentes. Especialmente os provenientes da cadeia de frio tais como a carne não processada, cuja pegada ecológica significativa reforça a pertinência do debate. Propõe-se uma abordagem descentralizada em simultâneo com o reforço dos poderes da Comissão Nacional.

No âmbito da alimentação saudável, **Lia Catarina Frutuoso** foca-se no desalinhamento das políticas existentes, centradas essencialmente na resposta à população carenciada. Reforça-se a necessidade de promover uma transição sustentável que considere, nomeadamente, a produção de frutas e hortícolas para fornecimento dos cabazes de apoio à população carenciada.

O estudo apresentado por **Maria Inês Trigo**, relativo ao consumo do pescado aborda a necessidade de mudar as preferências de consumo do pescado em Portugal, dadas as consequências ecológicas, económicas e para a saúde do atual padrão. O estudo foca-se na análise das campanhas de consumo dos últimos 10 anos. Recomendam-se medidas para melhoria das campanhas envolvendo todos os atores da cadeia de valor.

No segundo estudo dedicado igualmente ao consumo de pescado, **Ana Matias**, aponta a necessidade de maior diversificação das espécies de pescado consumidas, numa ótica de mais pesca local e sustentável. Entre outras recomendações aponta-se para a necessidade de inclusão de disposições sobre as públicas sustentáveis de pescado na revisão da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas 2020.

Raquel Gaião Silva discute a incerteza legal relativa às regras de acesso e mecanismos de regulação dos recursos genéticos da costa portuguesa. Numa perspetiva de melhorar a governança da plataforma online existente, sugere-se uma audição dos *stakeholders* sobre a satisfação e eficiência da dita plataforma. Seguindo-se um projeto piloto que incorpore as melhorias propostas.

⁴ <https://gulbenkian.pt/project/politicas-publicas/> (Acedido em Julho 2020).

⁵ <https://www.icpolicyadvocacy.org/> (Acedido em Julho 2020).

⁶ <https://www.ies-sbs.org/pt/> (Acedido em Julho 2020).

O estudo apresentado por **Cláudia Correia** insere-se igualmente na governança tendo como problemática a falta de reconhecimento e participação ativa das comunidades piscatórias nos processos de gestão e decisão. Recomenda-se um agente local capaz de facilitar a comunicação e capacitação da comunidade piscatória.

A falta de ligações entre o ordenamento do território, o acesso à terra e o abastecimento alimentar é debatido por **Cecília Delgado**. A problemática responde a uma necessidade específica de um município que pretende abastecer com produtos locais e biológicos as cantinas escolares públicas. Propõem-se uma abordagem multiatores e recomenda-se um papel mais proactivo das autarquias locais como mediadoras no processo de acesso à terra.

Ana Marta Paz reflete sobre o uso insustentável do solo. Para o fazer analisa um conjunto de políticas nacionais, refletindo sobre as suas metas e indicadores, e o contributo destas para o uso sustentável do solo agrícola. Paralelamente suporta-se em dois estudos de caso onde analisa as recomendações dos agricultores. Recomenda-se a criação de uma Estratégia Nacional para a Agricultura, numa ótica integrativa das recomendações e diferentes metas observadas.

Ricardo Próspero e **Tiago Domingos** refletem sobre os impactos ambientais do sistema de produção intensiva frequentemente utilizados na produção de frutos secos, o que acarreta elevado consumo de água, a perda de habitats e biodiversidade. Recomenda-se um conjunto de políticas públicas de incentivo à produção em modo de sequeiro, e recurso a modos alternativos de retenção e utilização de água.

A insustentabilidade do atual abastecimento de água é debatida igualmente por **Carina Arranja**. Recomenda-se um debate alargado entre atores para a conceção de uma nova agenda política para o regadio. Essa agenda deve refletir a necessidade de se garantir a segurança hídrica na agricultura, travar a tendência de abandono agrícola, e garantir a segurança alimentar.

Cristina Amaro da Costa e **José Manuel Lima Santos** introduzem a temática do uso insustentável dos pesticidas. Propõem uma política baseada na aplicação de uma taxa indexada à sua toxicidade, que reflita os custos marginais do uso de pesticidas no ambiente e na saúde, e que compense as externalidades associadas ao uso de pesticidas.

A relevância de uma perspectiva multiatores e multisectorial é evidente nas diferentes formações académicas dos autores destes estudos, bem como nos seus enquadramentos profissionais, que variam entre: as organizações não-governamentais, cinco autores; administração pública, dois autores; e por fim a academia representada por oito autores. Simultaneamente os artigos referem de forma inovadora, a importância da participação ativa de todos os atores e sectores ao longo da cadeia alimentar. Vejam-se a título de exemplo as recomendações apontadas por: Maria Inês Trigo; Raquel Gaião Silva; Cláudia Correia, Cecília Delgado e Carina Arranja.

Termino referindo que esta publicação é o legado possível ao meritório trabalho desenvolvido pelos autores e formadores no âmbito do projeto LEAP – *Policy Development Initiative*. Espera-se que seja uma alavanca frutuosa e inspiradora para melhorar as políticas públicas que configuram os sistemas alimentares em Portugal.

Mas o trabalho não pode parar! Os múltiplos desafios dos Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente o n.º 16 – “Paz, Justiça e Instituições Eficazes” e o n. 12 – “Produção e Consumo Sustentável”, que constituem a génese destes 11 artigos, justificam que o investimento e envolvimento das organizações não-governamentais, da academia, e da administração pública, permaneça no topo da agenda política de decisão.

No imediato, fica o repto da materialização no território das 11 políticas públicas aqui propostas!

Agosto 2021

Editora Convidada

Cecília Delgado

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e CICS.NOVA,

Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da UNL

Queremos ainda agradecer o generoso contributo dos revisores científicos, que através dos seus comentários e sugestões robusteceram a qualidade científica dos 11 artigos que fazem parte desta edição:

Adriano Pimpão - Universidade do Algarve, Portugal | Ana Alvares Ribeiro Marques de Aguiar - GreenUPorto & DGAOT, Faculdade de Ciências da Universidade do Porto Porto. Campus de Vairão, Portugal | Artur Cristóvão - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento | Catarina Grilo - ANP|WWF - Associação Natureza Portugal | Cheila Almeida – IPMA – Instituto Português do Mar e da Atmosfera, Portugal | Elisabete Figueiredo - Linking Landscape, Environment, Agriculture and Food (LEAF), Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa, Portugal | Gabriel Osório de Barros - Gabinete de Estratégia e Estudos da Área Governativa da Economia e Transição Digital, Portugal | Gonçalo Caleia Rodrigues - LEAF - Linking Landscape, Environment, Agriculture And Food, Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa, Portugal | João Ferrão - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Portugal | John Edwards | Jorge Ramos - CinTurs - Research Centre for Tourism, Sustainability and Well-being | Faculdade de Economia, University of Algarve, Portugal | José R. Pires Manso - Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal | Manuela Moreira da Silva - Instituto Superior de Engenharia. Centro de Investigação Marinha e Ambiental (CIMA); Centro de Engenharia e Desenvolvimento (CEiiA), Universidade do Algarve, Portugal | Maria Manuela Santos Natário - Unidade de Investigação para o Desenvolvimento do Interior, Instituto Politécnico da Guarda (UDI/IPG), Portugal | Rosário Oliveira - Instituto de Ciências Sociais - Universidade de Lisboa, Portugal | Sofia Guedes Vaz - IFILNOVA / FCSH / Universidade Nova de Lisboa, Portugal.