

Planear o sistema alimentar a várias escalas: exemplos da Área Metropolitana de Lisboa

Teresa Marat-Mendes; Raul Lopes; João Cunha Borges; Sara Silva Lopes; Mafalda Matos Pereira.

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, DINÂMIA'CET – IUL

Resumo

Apesar de assegurar o acesso a bens essenciais, o sistema alimentar não é geralmente contemplado nos instrumentos de planeamento portugueses. No entanto, no sentido da resiliência e da sustentabilidade, a *Food and Agriculture Organization* (FAO) propõe repensá-lo à escala da cidade-região. Assumindo a precoce descredibilização das políticas de ordenamento do território em Portugal, procura-se neste capítulo apontar como o sistema alimentar pode contribuir para a reforma dessas políticas.

Propõe-se um inquérito espacializado às fases do sistema alimentar, partindo da sua expressão no território, aferindo as vantagens de cada escala para repensar um sistema de proximidade, ou uma 'paisagem alimentar contínua', que contribua para a resiliência e a auto-suficiência à escala da cidade-região.

Exemplifica-se com o modelo proposto na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Não sendo possível um levantamento exaustivo de todas as fases do sistema alimentar metropolitano, revisitam-se dois circuitos industriais identificados no Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT-AML, 2002), a saber: “Bobadela – MARL – Alverca”, e “Marateca - Pegões”.

Partindo da realidade actual destes espaços, procura-se espacializar as fases do sistema alimentar, numa lógica que permitiria salientá-lo em relação aos restantes sistemas metropolitanos.

Fundamentos

Em Portugal, a política de ordenamento do território, bem como os instrumentos que lhe estão associados, são frequentemente considerados 'fracos', isto é, trata-se de um âmbito político e administrativo muito recente e muito cedo descredibilizado (Ferrão, 2014). As raízes do ordenamento do território remontam ao século XIX, e às políticas que, separadamente, operavam o ordenamento agroflorestal e o planeamento urbanístico mas é durante o Estado Novo que o essencial destas políticas se consolida (Campos & Ferrão, 2015). Após a Revolução de 1974, o ordenamento do território passa a política integrada, isto é, aplica-se à totalidade do território, independentemente do seu carácter urbano ou rural, e cabe essencialmente aos municípios ordenar o

território concelhio – outras escalas de planeamento vão sendo previstas legalmente e até experimentadas, mas sem nunca adquirir a eficácia que, argumentavelmente, se conseguiu com o Plano Director Municipal (PDM) (Lopes, 1991; Campos & Ferrão, 2015).

Apesar de a União Europeia (UE) não ter uma política de ordenamento do território, por entender que esta deve caber às escalas de proximidade, não deixa de exercer sobre este âmbito uma influência considerável, nomeadamente através de políticas ambientais, que estabelecem objectivos para todos os Estados-Membro, que para implementar estas políticas deverão incluí-las nos instrumentos de ordenamento do território. Um exemplo desta influência pode encontra-se no Glossário CEMAT (2006), para o qual contribuíram vários países, e que estipula conceitos-chave para o ordenamento sustentável do território. Também a ‘Nova Agenda Urbana – Habitat III’ (2017) e a ‘Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável’ (2016) definem, directa ou indirectamente, directrizes que se prendem com o ordenamento do território.

Mas para cumprir devidamente qualquer agenda de sustentabilidade, é necessário enfrentar os problemas que assistem à política de ordenamento do território, nomeadamente a sua precoce descredibilização e a falta de reconhecimento social do seu papel (Campos & Ferrão, 2015). Esta matéria tem, de resto, uma importância vastíssima, uma vez que é a própria Constituição Portuguesa que determina o território adequadamente ordenado como um direito de todos os cidadãos (Ferrão, 2014).

A publicação da nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBGPPSOTU, 2014) e do respectivo Regime Jurídico (RJIGT, 2015) pretendia justamente adequar o enquadramento legal do ordenamento do território a uma agenda de sustentabilidade, fornecendo até uma definição oficial deste termo. No entanto, é de notar que muitas das novas directrizes beneficiam, pelo menos indirectamente, os interesses financeiros e imobiliários (Varino, 2015). Exemplo disso é a eliminação dos ‘solos urbanizáveis’, i.e. solos rurais cuja conversão em solos urbanos era permitida. Mais ainda, esta opção de conter a urbanização está em unísono com modelos promovidos internacionalmente como a Cidade Compacta (Rogers, 1997), mas resta perceber se a crise pandémica da COVID-19, com as suas imposições de distanciamento físico, não colocou em causa, por motivos sanitários, este modelo que promove a compacidade (e portanto a concentração) urbana.

Assim, o verdadeiro desafio não será adequar os instrumentos de ordenamento do território, já fragilizados, a uma visão de sustentabilidade: será sim o permitir que as transições sustentáveis sugiram uma nova agenda e até novos modelos para o ordenamento do território.

Aqui, propomos que este exercício seja baseado no acesso aos bens de primeira-necessidade, e focamo-nos especificamente no caso da alimentação: como pode a construção dum sistema alimentar mais sustentável informar instrumentos e políticas de ordenamento do território?

Incluindo fases de produção, transformação, distribuição, comércio, consumo e tratamento de detritos, o sistema alimentar atravessa todos os territórios. Embora assegure bens essenciais, é normalmente gerido pelo sector privado, sem eficaz integração nos instrumentos de ordenamento do território, nem geralmente em políticas públicas.

Até à modernidade, os sistemas alimentares estruturavam-se à base da proximidade espacial e de necessidades locais, uma dinâmica que desapareceu no segundo pós-Guerra, com a formação de economias de escala e da mobilidade generalizada que permitiu sistemas alimentares à escala global (Moorcroft, 1972; Steel, 2008; Parham, 2016). Recentemente, problemas como a falta de acesso à alimentação, levaram **algumas cidades a tornar-se agentes na governança dos sistemas alimentares** (Sonnino, 2013).

A ‘Urban Food Agenda’ (UFA) das Nações Unidas (FAO, 2019) preconiza ligações entre produtores rurais e mercados urbanos, apostando na agricultura urbana e periurbana. No sentido de reforçar ligações urbano-rurais, propõe linhas-de-trabalho com implicações no planeamento, nomeadamente incentivos ao desenvolvimento rural sustentável e a sistemas alimentares diversificados, incluindo os informais e de pequena escala (FAO, 2019, 20-21). A UFA incentiva ainda a produção e a comercialização local de alimentos numa perspetiva de cidade-região com **circuitos curtos** de fornecimento, promovendo **sinergias urbano-rurais** (FAO, 2019), articulando a **produção local** com o normal comércio intra- e internacional (FAO, 2019). Em Portugal, o novo Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) 2019-2024 salienta a importância de planear o sistema alimentar, focando o desperdício e a segurança alimentar (DGT, 2019).

Uma transição sustentável do sistema alimentar deve apoiar-se numa **postura crítica às economias de escala e no reconhecimento da capacidade dos sistemas locais** para colmatar (pelo menos parcialmente) necessidades alimentares. Para contribuir para esta mudança, o ordenamento do território deverá começar por assertar **as carências e potencialidades do território, numa perspectiva de resiliência da cidade-região**. Assim, um **inquérito espacializado** sobre o sistema alimentar é fundamental para expor a predisposição do território a estratégias que contemplem, potenciem e disseminem condições favoráveis à transição sustentável, no quadro da UFA. Este inquérito demonstraria a viabilidade de políticas que repensem o sistema alimentar numa lógica de proximidade e coordenação local e regional.

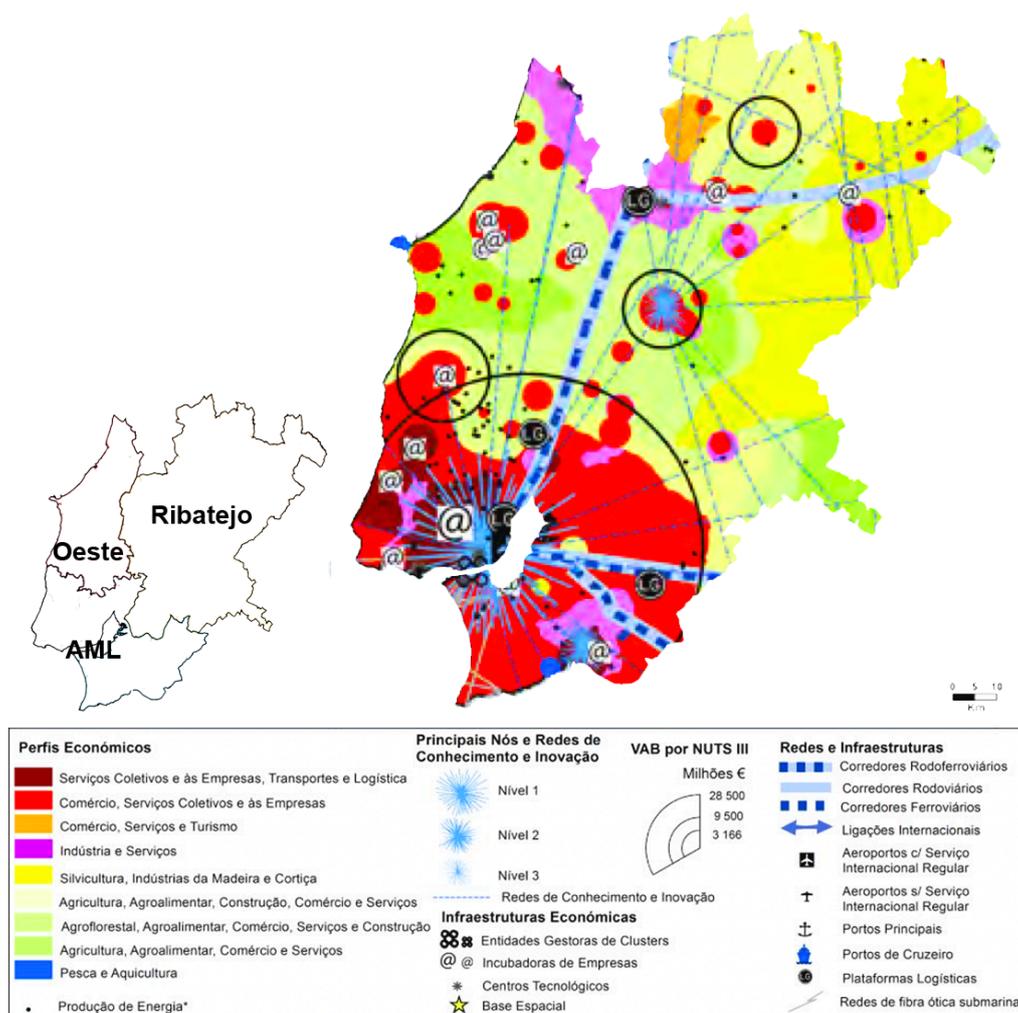


Figura 1 – Pormenor do Modelo Territorial do PNPOT [2019]

No caso de que aqui nos ocupamos, o da Região de Lisboa, esta inclui a área metropolitana bem como o Oeste e o Ribatejo. Segundo o modelo territorial do PNPOT, esta região (Figura 1) inclui uma coroa metropolitana com funções de vincada polarização: serviços colectivos, transportes, logística, comércio, turismo, indústrias, bem como redes de conhecimento e inovação. No Oeste e Ribatejo, predominam as funções rurais: silvicultura, indústrias de madeira e cortiça, agricultura, agroalimentar, agroflorestal, além de comércio e serviços. Santarém, Cartaxo, Grândola, Tomar, Golegã, Abrantes, Alcobaca, Caldas da Rainha, Peniche, Torres Vedras, Alenquer, Lourinhã e Coruche são algumas das vilas e cidades médias com maior expressão do sector terciário, sendo ainda de notar actividade industrial mais intensa na Nazaré, Alcobaca, Alcanena, Santarém, Golegã e Abrantes. No entanto, a componente rural que é um tanto abstraída da AML na escala nacional tem uma presença muito mais conspícua quando aproximamos a escala de observação do território.

No caso concreto da AML, de relações mais directas com a cidade de Lisboa, dados de 2015 apontam uma produção de 740 mil toneladas de biomassa agrícola, incluindo gado, a exportação de 4,7 milhões de toneladas nacionalmente e 1,8 milhões para o resto do mundo (Niza, 2017). Adicionalmente, importaram-se 3,7 milhões de toneladas de Portugal e 5,4 milhões do resto do mundo (Niza, 2017). Assim, apenas uma pequena quantidade do consumo aparente provém do território metropolitano, **não tendo a região autossuficiência alimentar**, situação similar à verificada no início do sec. XX (Niza et al., 2016). Como veremos, cerca de metade deste território tem capacidade produtiva, portanto o problema não se prende com a ausência de capacidade. É sim de

base organizacional, pois os agentes envolvidos na indústria alimentar não convergem num sistema local ou regional, operando no quadro dum sistema alimentar globalizado.

Se na política de ordenamento do território é provável que a abordagem reguladora à escala municipal venha a integrar-se em perspectivas estratégicas de base regional, o sistema alimentar, que não está evidentemente contido dentro dos limites de nenhum concelho, pode servir de base. No entanto, como em vários aspectos da transição sustentável da economia, escolhas difíceis aguardam decisores e planeadores. Se este é um caminho difícil que exige a participação de todos, os instrumentos de planeamento podem veicular uma efectiva concertação social, clarificando e espacializando contributos e cedências de todos os actores envolvidos e criando bases e critérios para monitorizar a correcta implementação do(s) plano(s).

Problemática

Sistema alimentar e planeamento

No seu atual esquema, o planeamento comporta duas dimensões distintas mas articuladas: a estratégia de desenvolvimento socioeconómico do território, e a dimensão física que materializa esse desenvolvimento, âmbito no qual se salienta a gestão passiva dos usos de solo. Importa referir a centralidade do PDM, pois é o único instrumento de planeamento obrigatório em Portugal, e também o único que vincula sector público e privado.

Cada PDM inclui um esquema de uso de solos, servidões administrativas e um regulamento. No caso dos PDM em vigor na AML¹, encontramos dezoito planos desenvolvidos entre 1994 e 2015. Os mais antigos são vincadamente pragmáticos, privilegiando a gestão da urbanização. Os mais recentes mantêm a atenção nos solos urbanos, mas denotam um entendimento matizado dos espaços livres, numa preocupação específica com a sustentabilidade, a biodiversidade e a qualidade ambiental.

Todos os PDM contêm solos rurais ou agrícolas, à exceção de Lisboa e Amadora. Lisboa², Cascais³, Odivelas⁴ e Oeiras⁵ preveem solos para agricultura urbana. Não há mais menções directas, **confirmando-se que o sistema alimentar está a cargo do sector privado**. Algumas indicações podem acolher atividades relacionadas com o sistema alimentar, como a reconversão de complexos industriais (Almada⁶, Montijo⁷, Cascais⁸, Loures⁹, Sintra¹⁰), os espaços urbanos por consolidar, periurbanos ou para-urbanos (Setúbal¹¹, Alcochete¹², Sesimbra¹³, Moita¹⁴, Palmela¹⁵, Odivelas¹⁶), os

¹ Esta revisão foi conduzida ente Maio e Junho de 2018, excluindo PDM posteriores.

² PDMLisboa, Art.4-c.

³ PDMCascais, Art.87

⁴ PDMOdivelas,

⁵ PDMOeiras, Art.27-3.

⁶ PDMAlmada, Art.81-7.

⁷ PDMMontijo, Art.26-3.

⁸ PDMCascais, Art. 78-2.

⁹ PDMLoures, Art.55-2.

¹⁰ PDMSintra, Art.25.

¹¹ PDMSetúbal, Art.9-g.

¹² PDMAlcochete, Art.35 e Art.36.

¹³ PDMSesimbra, Art.8-9.

¹⁴ PDMMoita, Art.11; Art.13.

¹⁵ PDMPalmela, Art.6-d.

¹⁶ PDMOdivelas, Art.9.

núcleos de antigas quintas e assentamentos rurais (Vila Franca de Xira¹⁷, Cascais¹⁸, Loures¹⁹), e espaços para produção de biomassa (Oeiras²⁰) e agrícolas complementares (Vila Franca de Xira²¹).

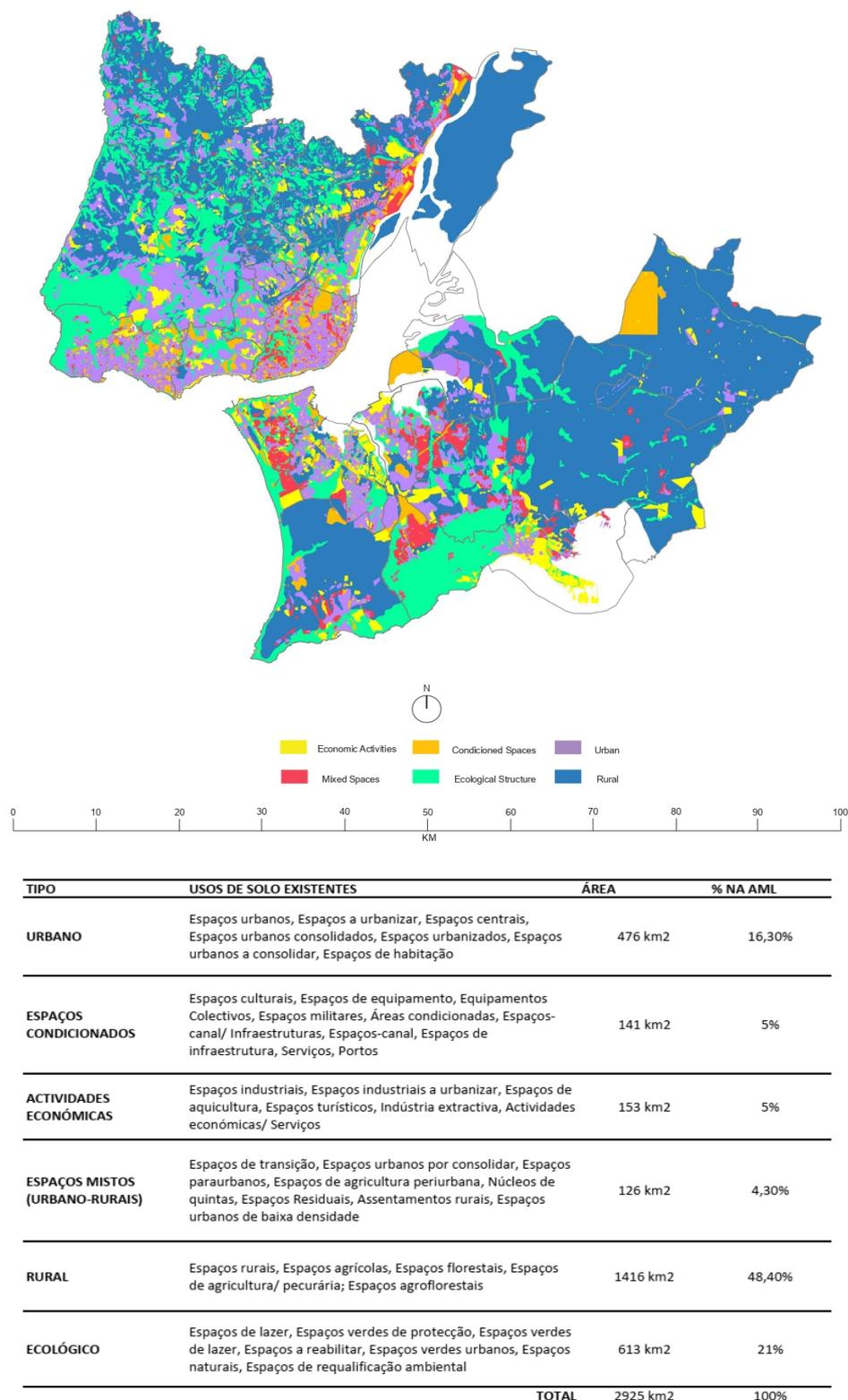


Figura 2 - Usos de solo da AML

¹⁷ PDMVFX, Art.9-1-a.

¹⁸ PDMCascais, Carta de Usos de solo

¹⁹ PDMLoures, Art.17-2-e.

²⁰ PDMOeiras, Art.18.

²¹ PDMVFX, Subsecção V.

Foram também mapeados os usos de solo municipal no contexto metropolitano, através de dados de 2015 cedidos pela Direcção Geral do Território (DGT), que permitiram construir uma tipologia de espaços – urbanos, rurais, condicionados/servidões administrativas, ecológicos, de actividade económicas e mistos (urbano-rurais) – que resultou na leitura de usos de solo da Figura 2.

Quanto à escala regional, o PROT-AML (Figura 3) não menciona directamente o sistema alimentar ou a autossuficiência dos sistemas metropolitanos essenciais (CCDRLVT, 2002a), o que é compreensível se lembrarmos que estas preocupações eram pouco apontadas ao planeamento aquando da elaboração deste plano. No entanto, é de notar que o mais recente plano regional para a AML tem já 20 anos e não teve ainda sucessor.

Os usos de solo no PROT-AML são ‘ações’, i.e. tipos de intervenção a promover em diferentes tipos de solos urbanos. Desenha-se também claramente uma ‘coroa rural’ agrícola e agroflorestal, cobrindo total ou parcialmente Sintra, Mafra, Loures, Vila Franca de Xira, Alcochete, Palmela e o exclave do Montijo, e que assim se encontra em franca continuidade com os territórios rurais do Oeste e do Ribatejo. As classificações rurais assemelham-se às dos PDM, destacando-se a agricultura na Margem Norte e a agrofloresta na Margem Sul, uniformemente submetidas a uma indicação genérica de ‘estabilização’. Os equipamentos e infraestruturas – âmbito efectivo do PROT-AML – abarcam apenas solos com acção urbanística (urbanos), excepto Pegões e Marateca, ambos Polos Industriais e Logísticos. Vários equipamentos e serviços deste tipo, bem como de outros, encontram-se em áreas-limite entre solos urbanos e rurais (Terrugem, Sabugo, Sintra, Pero Pinheiro, Malveira, Loures, Bobadela, MARL, Alverca, Vila Franca de Xira, Pinhal Novo, Palmela, CTM Setúbal-Palmela²²).

O PROT-AML, aprovado em 2002, resulta de quase uma década de preparação, e confronta-se com um território altamente centralizado cujo centro se encontra, paradoxalmente, em declínio populacional. Lisboa perdeu população devido à sua redistribuição por outros locais da própria região. No modelo territorial do PROT-AML (Figura 2), a alocação dos solos produtivos assenta na ‘eliminação’ de espaços residenciais ou de actividade económicas. Por outro lado, se os PDM programam solos rurais através de restrições de área, volume e cêrcea, o PROT-AML apenas sugere a sua inserção em programas²³ através de candidatura pela Câmara Municipal competente (CCDRLVT, 2002b, 46).

Assim, emergem daqui duas limitações a uma política alimentar de base territorial: primeiro, os instrumentos de ordenamento não têm por vocação coordenar agentes económicos; e segundo, a organização do território parece ser feita na perspectiva da urbanização. Em consequência, os municípios **apenas designam solos com aptidão agrícola** – impotentes para determinar qual o tipo de produção alimentar que mais beneficiaria a população, o ambiente ou o território – **mas estes ficam de fora de qualquer estratégia de transição sustentável**. Ironicamente são os solos cultivados que menos podem ser chamados pelo planeamento a melhorar condições ambientais e sociais de uma região metropolitana.

²² Excluindo outros, fora da AML.

²³ Como sejam o AGRO, o AGRIS e o RURIS.

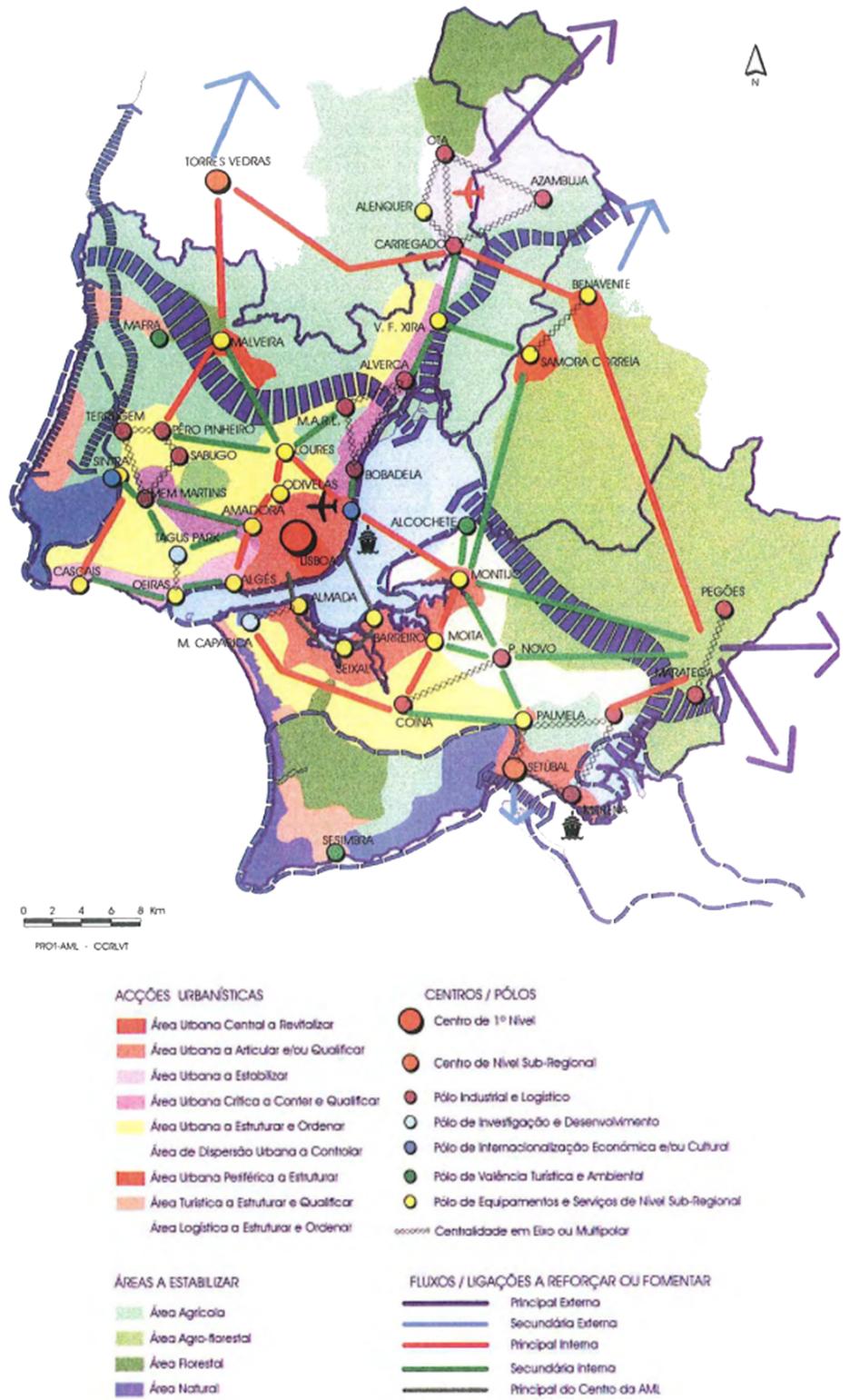


Figura 3 - Modelo territorial do PROT-AML [2002]

São necessárias políticas públicas alimentares, com base na proximidade, podendo o planeamento contribuir com a espacialização de oportunidades e estratégias.

Um sistema alimentar mais resiliente

Se um sistema alimentar mais resiliente e sustentável é baseado na proximidade e numa maior coincidência entre o potencial e a necessidade. Conforme já alertado pela FAO, não será apenas a alocação dos espaços produtivos que deve ser equacionada. **Mesmo fazendo uma gestão passiva dos usos do solo, o planeamento deve aferir que condições poderão promover, nas várias escalas, a coordenação de actores locais, indicando onde estas dinâmicas terão condições mais favoráveis.** Reconhecemos aqui como, no contexto da industrialização, o sociólogo Patrick Geddes reconheceu que os antigos limites foram substituídos por ‘linhas de união’, principalmente infraestruturais. Actualmente, o planeamento pode apoiar-se no sistema alimentar como um conjunto de **‘linhas de união’ que torne o território mais equilibrado no seu metabolismo** e mais resiliente no seu sistema alimentar.

Para tal, esta transição do sistema alimentar deverá ser assumida como estratégia territorial, com uma dimensão robusta de políticas públicas que a fomentem e lhe deem não só forma, mas aplicabilidade, criando mecanismos que incentivem e otimizem as condições existentes.

Práticas de referência

Como especificado, o sistema alimentar metropolitano deve ser repensado através de políticas públicas, definindo uma estratégia orientadora do planeamento físico. Algumas experiências já existentes demonstram como esta relação pode ser concretizada.

À escala sub-regional, refira-se o Plano Intermunicipal do Douro Vinhateiro (PIDV), um instrumento de gestão da paisagem que procura valorizar o património natural e cultural (PCM, 2003, 6144). Colaboram 13 municípios, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) do Norte e o então Ministério da Agricultura (PCM, 2003). Os solos com interesse de conservação são mapeados, juntamente com os usos de solo e de reservas com base nos PDM, um inquérito aos cultivos praticados, uma carta de unidades de paisagem com limites específicos, e um Modelo de Organização do Território (Figura 4) que articula solos produtivos, matas e núcleos urbanos numa estrutura contínua. Reconhecem-se as principais actividades à margem do Douro e procura-se desenvolver **uma estrutura coerente que os organize enquanto unidade rural com potencial económico e paisagístico**. Os municípios envolvidos unem-se no reconhecimento de que o rio, enquanto **recurso natural, é estratégico para todos, devendo por isso ser objeto de planeamento específico e integrado**. Mais ainda, note-se que este esforço se constrói sobre a produção vinhateira, sugerindo soluções semelhantes em **grandes extensões de paisagem que, conquanto pertencentes a municípios distintos, apresentem unidade paisagística e produtiva**.

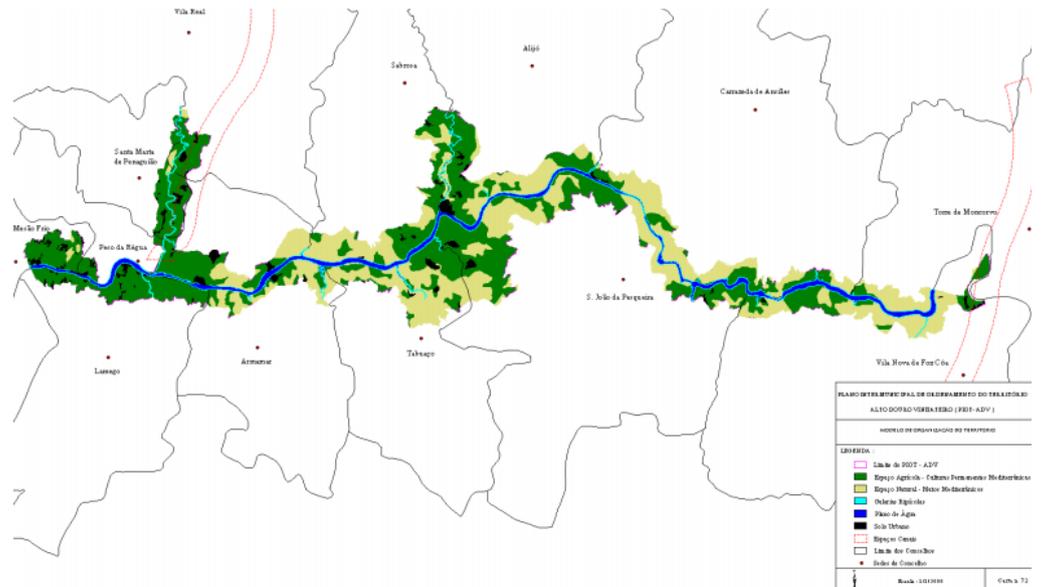


Figura 4 - PIDV - Modelo de organização do território

No planeamento municipal, são de notar algumas experiências construídas em perspectivas de desenho, e não de uso de solo. O PDM de 2006 do Porto zoneava a cidade através da ‘descrição’ dos tecidos urbanos (Figura 5). Serviam de referência a área do lote, dimensão da fachada, área construída, tipo de edifício, número de pisos, usos, estado de conservação e indicadores de construção (Oliveira, 2006). Este plano distingue-se por ter **partido da forma (e não do uso)**, permitindo **maior relação entre as escalas mais próximas do planeamento** (como Planos de Urbanização e de Pormenor), e **maior especificidade e localismo para o crescimento ou transformação futuros**. O mais recente PDM de Lisboa (2012) segue a mesma lógica, classificando bairros de acordo com traçados urbanos no sentido de uma qualificação em continuidade (PDMLisboa, 2012, Art.40). Distinguem-se núcleos orgânicos pré-modernos, tecidos ortogonais planeados, edificados planeados de implantação livre e bairros planeados de moradias.

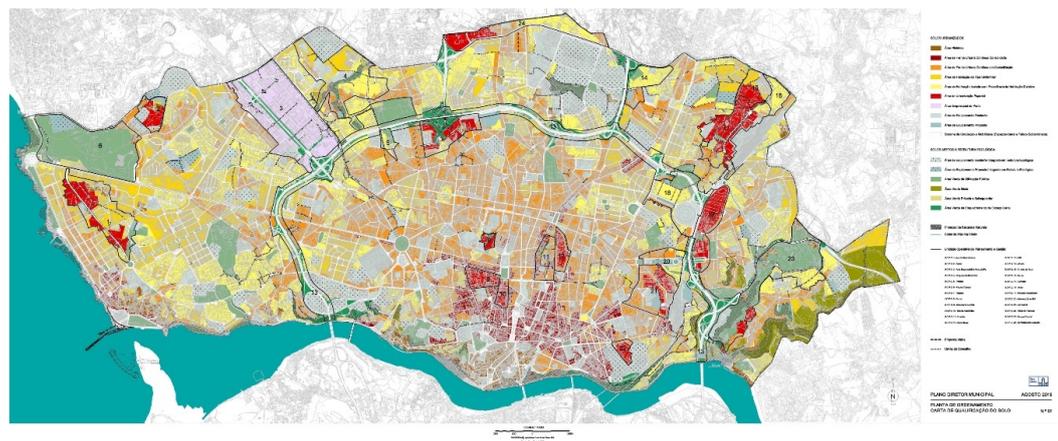


Figura 5 - PDM Porto (2006) – Zonamento

À escala intermunicipal (CIM Região de Coimbra) e em parceria com outras regiões da Europa destaca-se a iniciativa *Food Corridors*, exemplo na valorização do sistema alimentar nos instrumentos de planeamento do território e das políticas horizontais e verticais, potenciando a relação urbano-rural. Esta iniciativa reconhece as experiências da FAO e do Pacto de Milão (*Food Policy*) como geradores de estratégias alimentares territoriais e evidencia a premência da estruturação da governança na criação de políticas alimentares direcionadas para circuitos curtos de abastecimento de

alimentos locais, da economia circular e da alimentação saudável. Na região de Lisboa a integração das políticas alimentares e o desenvolvimento de instrumentos de planeamento do território poderiam mitigar problemas e impactos associados ao sistema alimentar, potenciando uma relação urbano-rural sustentável.

Na própria AML, o exemplo de uma política metropolitana de grande sucesso é a introdução do passe metropolitano (também existente no Porto) ou ‘Navegante’. Na AML, os transportes públicos são, desde 2015, responsabilidade da entidade AML (DL 52/2015), cuja criação foi motivada pelas problemáticas associadas à mobilidade. Numa entrevista semiestruturada (27-3-2020), indica-nos o Chefe de Gabinete do Presidente da CMLoures que se pode considerar ‘revolucionário’ o acordo atingido pelos 18 municípios em relação ao preço dos transportes, ao contributo financeiro dado por cada CM e à tomada de decisões acerca da mobilidade. Em vigor desde 2019, o passe ‘Navegante’ cobre todas as modalidades de transporte público em toda a AML, por um preço geralmente acessível (40 euros mensais). Este exemplo, em Lisboa e no Porto, demonstra a possibilidade de colaboração entre as diferentes autarquias, mediada por uma entidade supramunicipal, o que surge como uma oportunidade para a perspectiva de colaboração intermunicipal em relação a outras temáticas, nomeadamente o sistema alimentar.

A transição do sistema alimentar e o contributo do planeamento

O planeamento pode apoiar-se no sistema alimentar como um conjunto de ‘linhas de união’ que, a partir das condições existentes, transforme o território mais equilibrado do ponto de vista do seu metabolismo e mais resiliente o seu sistema alimentar.

A identificação dos polos industriais e logísticos da AML dá conta de um cenário diversificado, e que o PROT-AML procurou organizar. Assim, verificam-se **polos industriais** (Coima-Pinhal Novo, Terrugem-Pêro Pinheiro, etc.); **plataformas de desdobramento** de produtos destinados à rede de comércio retalhista da região, localizados na sua fronteira para minimizar fluxos de transporte pesado no interior (Azambuja-Carregado-Samora Correia na entrada norte e Marateca-Pegões a sul e leste); uma rede de grandes **centros comerciais** em anel à volta de Lisboa (Almada, Fogueteiro²⁴, Montijo, Alcochete²⁵, Alverca, Loures, Odivelas, Amadora, Oeiras) e ainda **plataformas logísticas alimentares** (MARL), às quais se poderiam ainda somar outras, não assinaladas, como sejam as várias **lotas e as estações fruteiras** de Montejunto e Oeste, etc. A maioria encontra-se na **transição entre diferentes solos urbanos, ou entre solos urbanos e rurais**. Dois dos eixos de polos industriais (‘Bobadela – MARL – Alverca’ e ‘Pegões – Marateca’) estão **também em relação com Corredores Estruturantes Primários do Sistema Ecológico Metropolitano**.

Importa notar que muito mudou desde o PROT-AML, sendo notório o desaparecimento de várias indústrias a que o plano atendeu, apesar de nem sempre este desaparecimento se verificar fisicamente. Isto conduziu à actual **existência de complexos em abandono**, cujo destino não pode definir-se *à priori*, mas que oferecem oportunidades relevantes ao sistema alimentar, no que o planeamento pode contribuir.

Assim, os polos do PROT-AML não se encontram nas mesmas condições de há duas décadas. Todavia, pela sua localização e pelas condições que, à partida, oferecem em termos espaciais e infraestruturais, continuam relevantes para espacializar o sistema

²⁴ Núcleo assinalado no PROT-AML como ‘Seixal’

²⁵ Está assinalado no PROT-AML como ‘centro cultural’. No entanto, em 2004, foi inaugurado no território concelhio o Freeport-Alcochete, o maior *outlet mall* da AML.

alimentar metropolitano. Independentemente da sua preparação (ou não) para indústrias alimentares – como será discutido mais abaixo – estes espaços têm a vantagem de ser pensados para a transformação e a logística, **fases intermédias do sistema alimentar**.

Apesar do reconhecimento académico e político da necessidade de transformar o sistema alimentar, soluções urbanísticas são ainda escassas. Exemplar neste âmbito é a ‘Paisagem Urbana Produtiva Contínua’, avançada pelos arquitetos André Viljoen, Katrin Bohn e Joe Howe (Viljoen et al., 2005), consistindo em eixos contínuos de agricultura variada ligando as cidades ao campo. Noutro momento, o Projecto SPLACH (Marat-Mendes et al., 2020) defendeu que este modelo conquanto inovador e oportuno, poderia alargar a sua ‘paisagem contínua’ às restantes fases do sistema alimentar, particularmente quando estas já existem no território.

No sentido de aferir as condições territoriais para criar uma ‘paisagem alimentar contínua’, propõe-se aqui um inquérito espacial ao sistema alimentar. Por forma a incidir sobre territórios à partida mais preparados para as fases intermédias deste sistema, revisitam-se dois circuitos industriais do PROT-AML: ‘Bobadela – MARL – Alverca’ e ‘Pegões – Marateca’ (Figura 5), não com base nas condições apuradas originalmente no PROT-AML, mas a partir da realidade atual. A proximidade ou coincidência com diferentes usos de solo repete-se à escala municipal que preside legalmente à classificação do território (Figura 6).

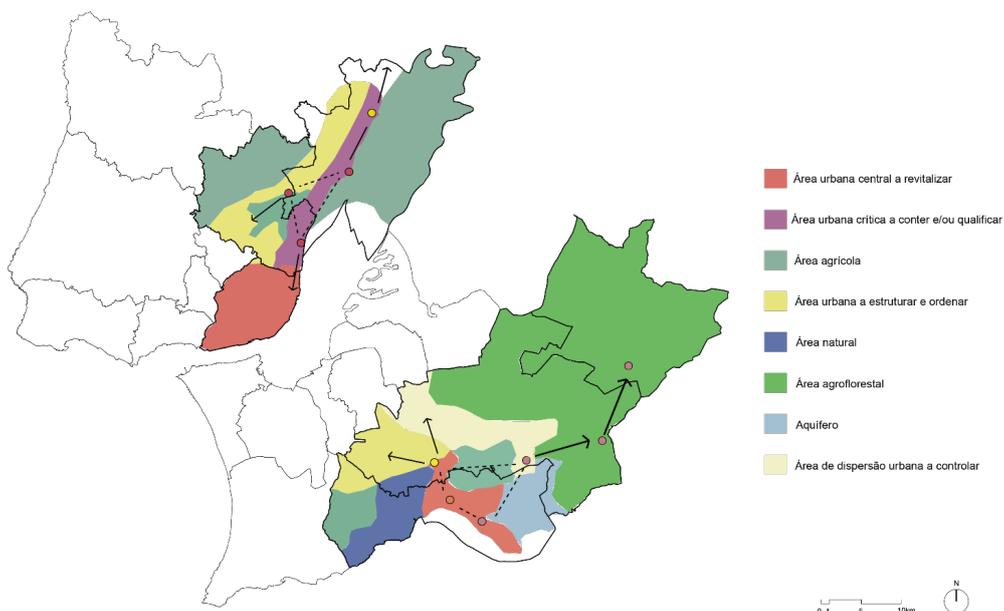


Figura 5 - Circuitos industriais e logísticos analisados, no PROT-AML

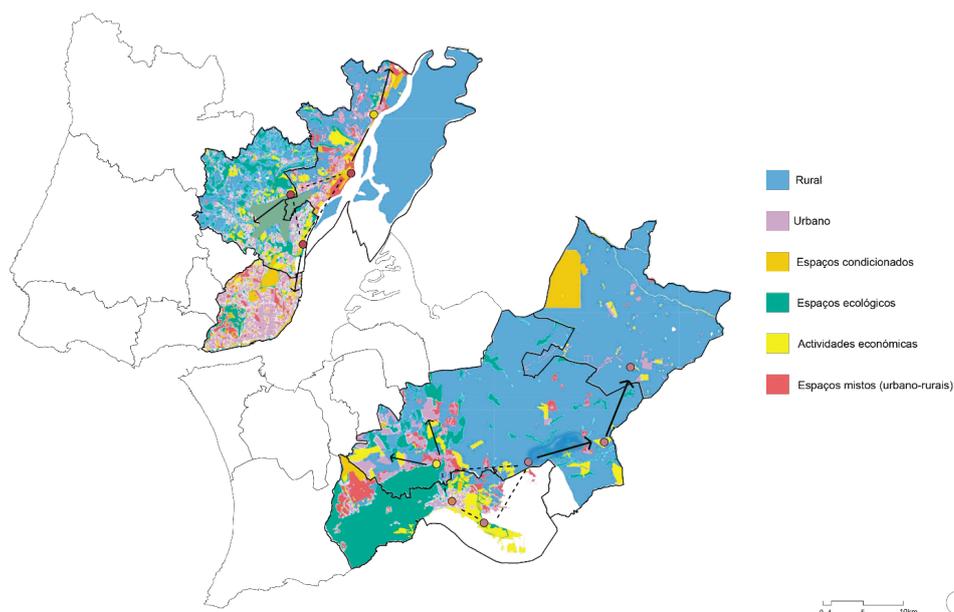


Figura 6 - Circuitos industriais e logísticos sobre os usos de solo dos PDM em vigor

Corresponde a cada fase do sistema alimentar uma espacialidade, **desde usos de solo a edifícios e complexos, incluindo campos agrícolas, pastagens, indústrias, armazéns, infraestruturas para transporte, edifícios comerciais, cozinhas e estações de tratamento de resíduos** (Marat-Mendes et al., no prelo a). Esta ideia orienta o inquérito espacializado que propomos.

Assim, em cada caso, **identifica-se o sistema alimentar através da espacialidade das suas fases**. Consideram-se os solos produtivos rurais do PDM, mas também outras ações produtivas como a **agricultura urbana e periurbana**. Da indústria salienta-se a que lida diretamente com transformação, processamento ou embalagem de alimentação. No comércio, decorrente da distribuição, identificam-se os **principais pontos de venda**, incluindo **mercados** (municipal ou local, minimercado, hipermercado ou supermercado). Simultaneamente espaços de comércio e consumo são **restaurantes, bares e cafés**, bem como **shoppings**, cujas praças de alimentação por norma concentram uma grande quantidade de pontos de venda. No que concerne ao consumo, além dos estabelecimentos já referidos, contam-se **cantinas e refeitórios** em escolas e associações, e os próprios **núcleos habitacionais** onde, e salvo raras exceções, **cada casa contém uma cozinha**. A gestão de **detritos e resíduos**, quer pública (Estações de Tratamentos de Águas Residuais – ETAR) quer privada (empresas de gestão de resíduos) colmata o sistema alimentar. Importam ainda as **infraestruturas de circulação**, nomeadamente estradas e linhas férreas, através das quais é assegurado o transporte dos bens alimentares, bem como dos **centros logísticos**. Realce-se que **este transporte tem implicações ambientais negativas**, emitindo gases poluentes, sendo então **desejável a redução da distância entre fases ou o incentivo ao transporte sustentável**. Esta matriz de leitura é resumida na Figura 7.

Cada um destes elementos tem naturalmente uma escala e âmbito próprios. O objetivo deste inquérito não é equiparar os espaços, mas **dar conta das relações espaciais** entre eles e identificar eventuais **padrões de distribuição** que possam sugerir futuras pistas – quer para políticas alimentares, quer para o planeamento físico.

PRODUÇÃO		Solos produtivos classificados no PDM		Agricultura urbana e periurbana
TRANSFORMAÇÃO		Indústrias de transformação, processamento ou embalamento alimentar		
DISTRIBUIÇÃO		Principais infraestruturas de transporte - autoestradas e linha férrea		MARL
COMÉRCIO		Mercados, e supermercados		 Restaurantes, cafés, bares
CONSUMO		Núcleos habitacionais		Cantinas e refeitórios
RESÍDUOS		Estação de tratamento de resíduos ou indústria de gestão de resíduos		
ESPAÇOS DE OPORTUNIDADE		Espaços vazios - urbanos, industriais e verdes, passíveis de reconversão		

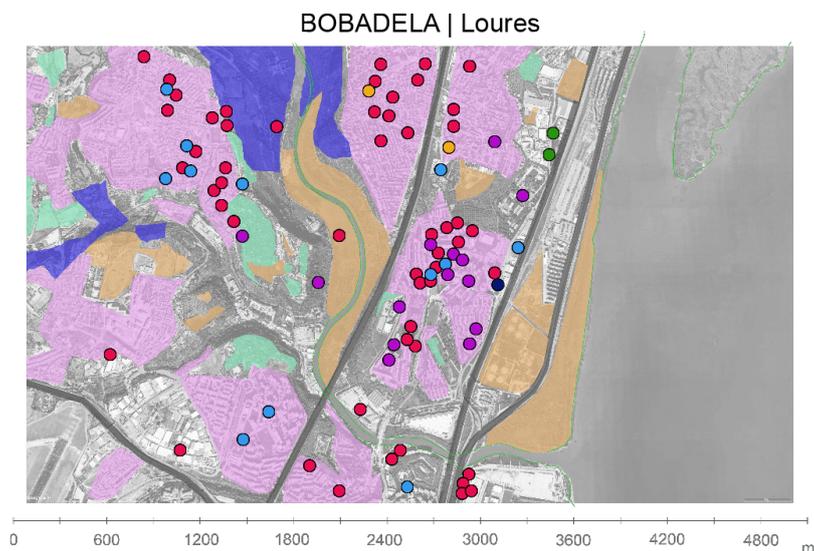
Figura 7 - Matriz de leitura espacial do sistema alimentar

Inquérito espacial ao sistema alimentar – dois estudos-de-caso

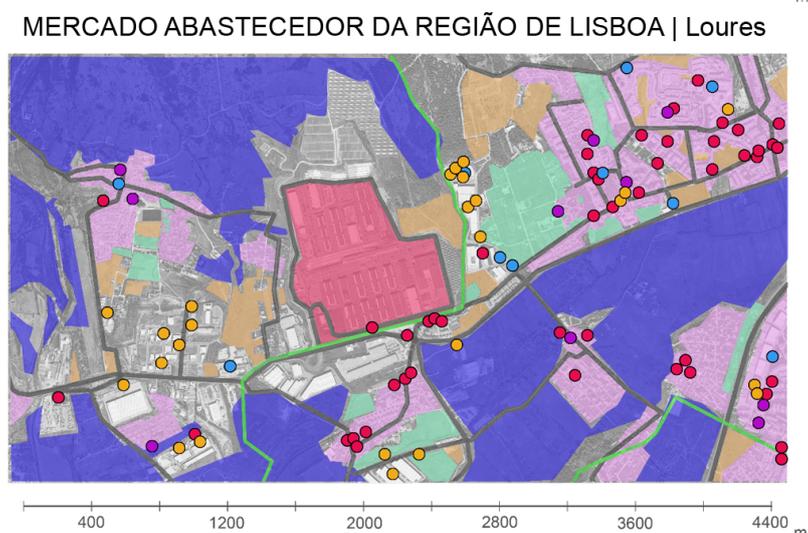
Bobadela – MARL – Alverca

Este eixo atravessa Loures (MARL e Bobadela) e Vila Franca de Xira (Alverca), onde a indústria tem grande importância na economia e no edificado.

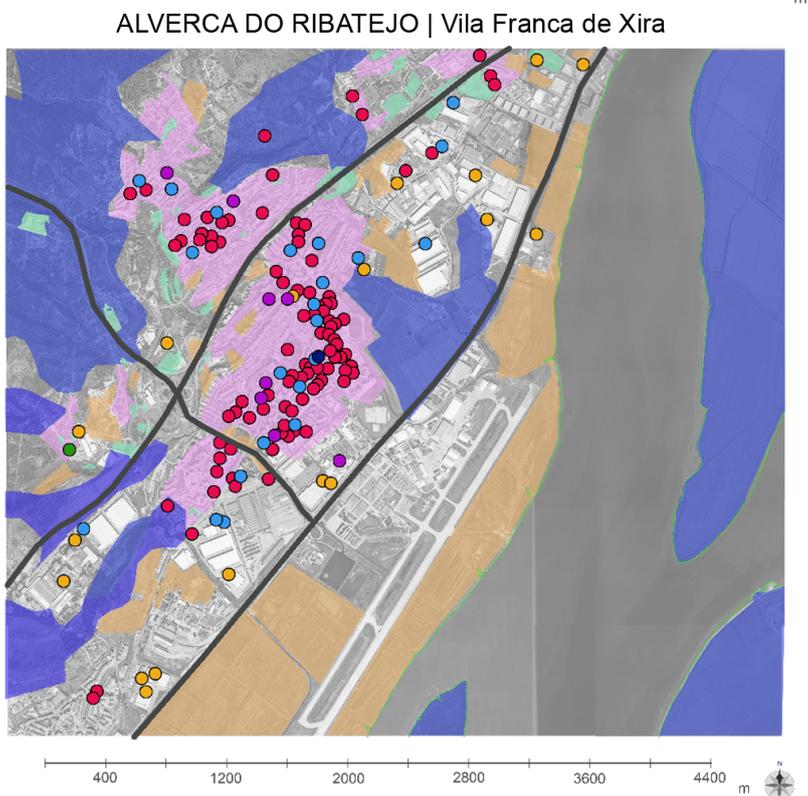
A Bobadela desenvolveu-se historicamente, tendo extensão planeada nos anos 1960. Localizada entre o Rio Tejo e o Trancão, está próxima de solos agrícolas. Além de complexos industriais, a vila contém centros logísticos. Destaca-se o terreno ribeirinho sem uso, outrora ocupado com refinarias entretanto demolidas.



O MARL é matricial no sistema alimentar metropolitano, sendo uma plataforma logística agro-alimentar regional, direcionada para mercados grossistas. Os pavilhões ocupam uma extensão significativa, rodeada de terrenos rurais e alguns núcleos urbanos de baixa densidade. Localiza-se na fronteira de Loures com Vila Franca de Xira.



Alverca do Ribatejo é uma das localidades mais antigas e populosas de Vila Franca de Xira. Tradicionalmente, a sua economia centrava-se nas actividades ligadas à alimentação. Explorações de cereais, laranjais, vinhas e oliveiras aliavam-se à pecuária, produção de azeite e queijos. Mais ainda, Alverca tornou-se um centro industrial, com grandes complexos e armazéns junto da linha férrea e do aeródromo militar, ainda em funcionamento. No tecido urbano da cidade, é visível a justaposição destas actividades.

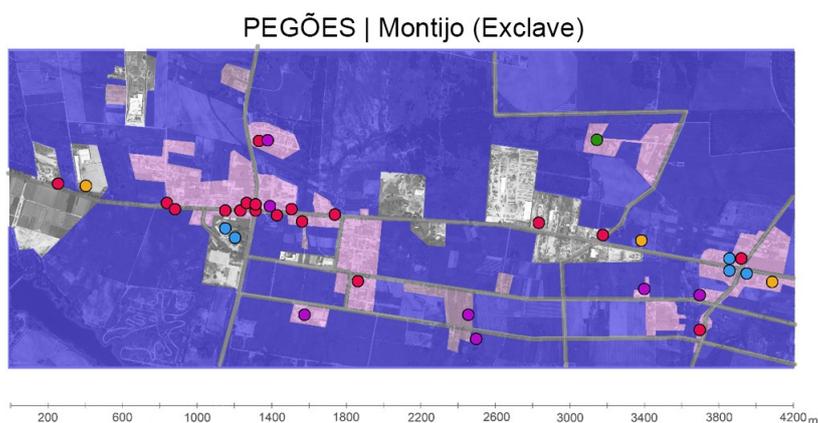


Figuras 8, 9 e 10 - Sistema alimentar em Bobadela, MARL e Alverca

Pegões – Marateca

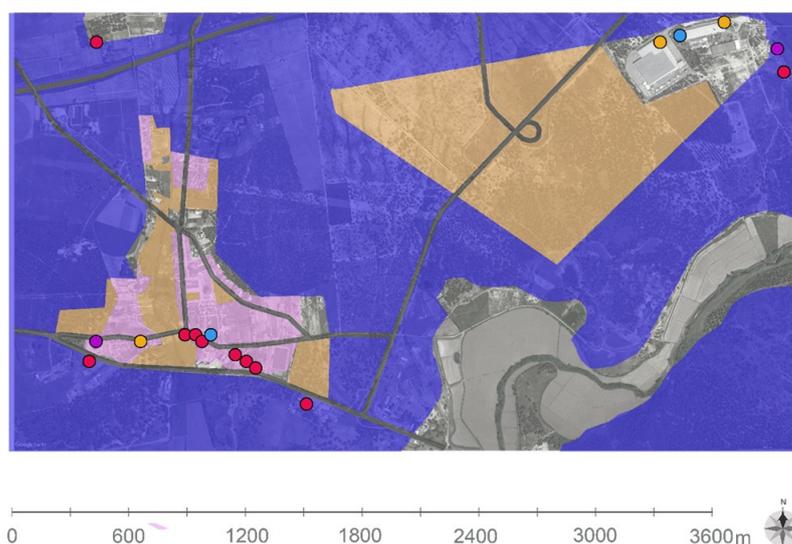
Este eixo liga duas localidades fortemente rurais dos municípios do Montijo e de Palmela.

Pegões, um dos vários núcleos de baixa densidade no Exclave do Montijo, é um território, como todos os desta zona, rural. Entre as principais produções, contam-se hortaliças, cenouras e batatas, sendo predominante a vinicultura e relevante o montado de sobre.



MARATECA | Palmela

A Marateca é também um núcleo rural de baixa densidade, em Palmela. O seu território contém grandes propriedades rurais, com olivais, pinhais e montado de sobre, além da pecuária, e cultivo de tomate e a vinha. É sobejamente conhecida pela sua produção vinícola. Apesar da área industrial não ser significativa, integra indústria alimentar, incluindo a produção de leite. Destacam-se ainda duas quintas de grande valor produtivo, a Herdade do Rio Fio e a Casa Ermelinda de Freitas



Figuras 11 e 12 - Sistema alimentar em Pegões e Marateca

Oportunidades para políticas alimentares

Uma ‘paisagem alimentar contínua’ exigiria políticas públicas alimentares para articular actores económicos, otimizar espaços disponíveis e aceitar, como já acontece em alguns casos, que as próprias cidades participem da governança alimentar (Sonnino, 2013) capacitando-se o sector público para a formação de circuitos alimentares alternativos, conforme soluções de compromisso defendidas pela UFA (FAO, 2019).

Relativamente aos eixos analisados, concluiu-se que:

- em ‘Bobadela – MARL- Alverca’ núcleos urbanos e correspondentes espaços de consumo concentram-se junto ao rio e em fundos de vale, com indústria na periferia, mediada por espaços vazios ou rurais;
- em ‘Pegões – Marateca’ destacam-se núcleos de baixa densidade, em contínuo ao longo de estradas. As áreas industriais encontram-se segregadas, predominando as grandes propriedades agrícolas ou agroflorestais.

Dadas as avançadas condições de urbanização, o primeiro cordão exigiria a consolidação de espaços e complexos industriais desativados, direcionando-os para uma população que já se encontra nas proximidades, podendo ainda tirar-se partido da proximidade ao MARL. Já o segundo exemplo encontra-se distanciado de centros urbanos consideráveis, tendo a vantagem de se encontrar ligado por boas infraestruturas a vários polos da Margem Sul do Tejo. Estes eixos poderiam ser planeados na perspectiva do seu sistema alimentar numa lógica semelhante à do PIDV, como um cordão em que várias actividades complementares convergem espacialmente, tirando partido da infraestruturização e do nível de procura, quer local quer regional.

A ocorrência de agricultura urbana nos núcleos urbanos do primeiro cordão também pode sugerir uma forma mais específica e consequente de classificar solos produtivos, nomeadamente reconhecendo a diversidade que separa a grande agricultura de latifúndio da horta urbana para auto-consumo – esta diversidade pode ser classificada e ordenada numa óptica semelhante à que assiste aos tecidos urbanos que servem já de base de ordenamento no PDM do Porto e, posteriormente, de Lisboa.

No caso concreto da AML, uma transformação que promovesse actividades variadas, entre o que tradicionalmente se designa por urbano e rural, poderia ir de encontro às características específicas do território, que, relembre-se, congrega efeitos de dispersão e aglomeração, tecidos especializados e multifuncionais, relações de proximidade e polarizações e várias formas de mobilidade (Portas et al, 2007). Isto demonstra a adaptabilidade desta região, que poderá em muito ser otimizada.

Políticas e diretrizes de planeamento

Não se verificando a ausência de nenhuma fase do sistema alimentar, há capacidade para criação de políticas direccionadas, que o planeamento pode tanto informar como integrar. Por outras palavras, **o problema existente no sistema alimentar metropolitano não advém da disponibilidade de recursos, agentes ou espaços a ele dedicados, mas sim de questões organizacionais**. Especificamente, que recursos, espaços e agentes não estejam direccionados para o funcionamento com base na proximidade nem para as exigências (cada vez mais urgentes) das transições para a sustentabilidade. Frequentemente, estas transições são pensadas sectorialmente, com grande destaque para a energia. No entanto, **transições sectoriais não poderão resolver problemas que, muitas vezes, dizem respeito a quase todos os aspectos do quotidiano nos países desenvolvidos** (D'Alisa et al, 2015). No repensar deste problema num âmbito alargado, em muito pode contribuir o ordenamento do território.

Nos instrumentos de planeamento existentes, começa-se a verificar uma tímida integração do sistema alimentar, que poderá crescer, havendo um interesse crescente nos seus problemas. Nota-se, no geral, tanto à escala municipal como regional, que o sistema alimentar está indirectamente implicado como acontece com os solos rurais ou as zonas industriais. No entanto, a rede logística do sistema alimentar é subsidiária da rede de comércio de retalho geral. Assim, uma possibilidade para o planeamento contornar este problema é a especificação das indústrias e dos solos usados para o sistema alimentar.

O inquérito especializado que apresentámos demonstra que esta especificação é possível. Desta forma, as relações de proximidade e as oportunidades para articulação

dos diferentes actores e actividades passam a estar ancorados num conhecimento específico sobre as condições existentes no território.

No que concerne a actividades como a agricultura urbana ou periurbana, é de notar que o planeamento com base nos usos de solo não pode responder consistentemente às suas necessidades. Uma aceitação do desenho urbano como elemento de zonamento, e também como elemento de actuação, particularmente à escala local, seria recomendável para repensar a transição de certos espaços urbanos, e também as possibilidades disponíveis em espaços expectantes, sobrantes ou sem uso definido.

Observando no território as condições nos eixos industriais indicados no plano do PROT-AML é de notar o desaparecimento de indústrias, que ao invés de ser interpretado como um problema, poderá alternativamente ser uma oportunidade para materializar políticas de sustentabilidade, que podem incidir sobre o sistema alimentar, particularmente quando se verifica a proximidade a espaços produtivos.

A articulação de atores locais pode refletir-se em planos de âmbito regional ou sub-regional, como o PIDV, podendo ainda tornar mais detalhados os planos regionais, contemplando o sistema alimentar como um sistema de necessidades básicas a assegurar no interior da cidade-região.

Numa lógica de ‘descrição e prescrição’ (Samuels et al., 1997), as soluções futuras partem de visão decorrente dum inquérito sobre o tecido existente, o planeamento integrado numa estratégia política mais alargada, pode contribuir para reestruturar o sistema alimentar. Mas é fundamental reconhecer a sua complexidade, e criar condições para esforços coordenados e transdisciplinares.

Bibliografia

Câmara Municipal de Alcochete. 1997. *Plano Director Municipal de Alcochete*. Resolução do Conselho de Ministros 141/97. Diário da República I Série – B. 22 de Agosto.

Câmara Municipal de Almada. 1997. *Plano Director Municipal de Almada*. Resolução do Conselho de Ministros n.5/97. Diário da República I Série – B. 14 Janeiro.

Câmara Municipal de Cascais. 2015. *Plano Director Municipal de Cascais*. Aviso n.7212-B/2015. Diário da República, 2.ª série — N.124 — 29 Junho.

Câmara Municipal de Lisboa. 2012. *Plano Director Municipal de Lisboa*. Aviso n.11622/2012. Diário da República, 2.ª série — N.168 — 30 Agosto.

Câmara Municipal de Loures. 2015. *Plano Director Municipal de Loures*. Aviso n.6808/2015. Diário da República n.117, 2.ª série – 18 Junho.

Câmara Municipal da Moita. 2010. *Plano Director Municipal da Moita*. Aviso n.º 10488/2010. Diário da República — 2.ª série — N.º 102 — 26 Maio.

Câmara Municipal do Montijo. 1997. *Plano Director Municipal do Montijo*. Resolução do Conselho de Ministros n.5/97. Diário da República —I Série – B. N.27 – 1 Fevereiro.

Câmara Municipal de Odivelas. 2015. *Plano Director Municipal de Odivelas*. Aviso n.10014/2015. Diário da República, 2.ª série — N.171 — 2 Setembro.

Câmara Municipal de Oeiras. 2015. *Plano Director Municipal de Oeiras*. Aviso n.10445/2015. Diário da República, 2.ª série — N.º 179 — 14 Setembro.

Câmara Municipal de Palmela. 1998. *Plano Director Municipal de Sesimbra*. Resolução do Conselho de Ministros n. 15/98. Diário da República I Série – B. N.156 — 9 Setembro.

- Câmara Municipal de Sesimbra. 1999. *Plano Director Municipal de Sintra*. Resolução do Conselho de Ministros n.º116/99. Diário da República —I Série – B. N.27 – 2 Fevereiro.
- Câmara Municipal de Setúbal. 1994. *Plano Director Municipal de Setúbal*. Resolução do Conselho de Ministros n.º65-94. Diário da República —I Série – B. N.184 – 10 Agosto.
- Câmara Municipal de Sintra. 1999. *Plano Director Municipal de Sintra*. Resolução do Conselho de Ministros n.º116/99. Diário da República —I Série – B. N.232 — 4 Outubro.
- Câmara Municipal de Vila Franca de Xira. 2009. *Plano Director Municipal de Vila Franca de Xira*. Aviso n.20905/2009. Diário da República, 2.^a série — N.224 — 18 Novembro.
- Campos, Vítor & João Ferrão (2015). *O ordenamento do território em Portugal: uma perspectiva genealógica* [working paper]. Lisboa: ICS.
- CCDRLVT (2002a). *Plano Regional de Ordenamento do Território - AML*. Volume 1.
- CCDRLVT (2002b). *Plano Regional de Ordenamento do Território - AML*. Volume 2.
- CCDRLVT (2002c). *Plano Regional de Ordenamento do Território - AML*. Volume 3.
- CEMAT - Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (2006). *CEMAT glossary of key expressions used in spatial development policies in Europe*. Bruxelas: Conselho da Europa.
- D'Alisa, Giacomo, Federico Demaria, Giorgios Kallis (eds, 2015) *Degrowth: a vocabulary for a new era*, London: Routledge.
- Decreto-Lei (DL) 52/2015 de 9 de Junho, Diário da República n.º 111/2015, Série I. Assembleia da República.
- DGT (2019). *Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território*.
- Ferrão, João (2014). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Food and Agriculture Organization (2019). *FAO framework for the Urban Food Agenda*.
- Geddes, Patrick (1915). *Cities in evolution*. London: Williams & Norgate,
- Grin, Jon (2012). “Changing governments, kitchens, super-markets, firms and farms”, in G. Spaargaren, P. Oosterveer and A. Loeber (eds.), *Food Practices in Transition*. London: Routledge, 35-59.
- Marat-Mendes, Teresa, Patrícia Bento d’Almeida & João Cunha Borges (no prelo a). “Food system photographic portrays: A necessary urban design agenda”, in Bonacho, R. et al. (Eds) *Experiencing Food: Designing Sustainable and Social Practices*. Proceedings of the 2nd International Conference on Food Design and Food Studies (EFOOD 2019), Lisbon, Portugal, 28-30 November 2019. London: CRC Press / Balkema.
- Marat-Mendes, Teresa, Sara Silva Lopes & João Cunha Borges (2020). “Designing for Productive Urban Landscapes. Applying the CPUL concept in Lisbon Metropolitan Area”, in Proceedings from the ISUFItaly 2020 Conference, Rome: ISUFItaly network.
- Moorcroft, Colin (1972). “Designing for survival”. *Architectural Design* 42, 413-421.
- Niza, Samuel (2017). “O sistema alimentar no contexto do metabolismo urbano da Área Metropolitana de Lisboa”, in R. Oliveira, S. Amâncio, L. Fadigas (eds), *Alfaces na Avenida*. Lisboa: Colégio 3F.
- Niza, Samuel, Daniela Ferreira, Joana Mourão, Patrícia Bento d’Almeida, Teresa Marat-Mendes (2016). “Lisbon’s womb: an approach to the city metabolism in the turn to the twentieth century”. *Regional Environmental Change*, 16(6): 1725 – 1737.

- Oliveira, Vítor (2006). “The morphological dimension of municipal plans”. *Urban Morphology*, 10(2):101-113.
- Parham, Susan (2016). *Food and urbanism*. London: Bloomsbuyr.
- Presidência do Conselho de Ministros. 2003. Resolução do Conselho de Ministros n.o 150/2003 - Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro. Resolução do Conselho de Ministros. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/150/2003/09/22/p/dre/pt/html>.
- Portas, Nuno, Álvaro Domingos e João Cabral (2007). *Políticas urbanas – tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Rogers, Richard (1997). *Cities for a small planet*. Londres: Basic Books.
- Samuels, Ivor & Laurence Pattacini (1997). "From description to prescription: reflections on the use of a morphological approach in design guidance". *Urban Design International*, 2: 81-91.
- Sonnino, Roberta (2013). “Local foodscapes: Place and power in the agri-food system”. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section B*, 63: pp. 2-7.
- Steel, Carolyn (2008). *Hungry city - how food shapes our lives*. London: Vintage.
- Varino, Pedro (2015). “A especulação imobiliária no novo RJIGT”. *Instrumentos de Gestão do Território em Análise*. Seixal: Câmara Municipal do Seixal.
- Viljoen, Andre, Katrin Bohn & John Howe (2005), *CPULs Continuous Productive Landscapes*. Oxford: Architectural Press.