

# O acesso à terra nas agendas e planos internacionais: que oportunidades para fortalecer as políticas públicas?

*Access to land within international agendas and plans: which opportunities to strengthen public policies?*

**Cecília Delgado<sup>1</sup>**

## Resumo

Este artigo pretende contribuir para o fortalecimento das iniciativas de acesso à terra para produção agrícola em Portugal, respondendo à seguinte questão: No contexto internacional das agendas e planos de desenvolvimento sustentável, quais são os temas-chave para defender uma política pública de acesso à terra? Argumenta-se que dar visibilidade aos indicadores de acesso à terra, definidos nos planos e agendas internacionais, nomeadamente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, FAO, RUAF e Pacto de Milão, consubstancia uma oportunidade para sensibilizar os decisores políticos para a relevância da consolidação e replicação dos Bancos de Terra no território nacional e a sua inclusão no planeamento territorial. Como metodologia, procedemos à identificação e análise crítica dos temas, metas e indicadores que incluem o acesso à terra, em quatro planos de ação e monitorização selecionados. Registou-se a presença de metas e indicadores de acesso à terra em três dos planos analisados, correspondendo aos seguintes temas: igualdade de género; perspetiva socioeconómica; e produção alimentar.

Conclui-se, recomendando linhas de intervenção para o acesso à terra suportadas nos temas-chave das agendas e planos analisados. Propõe-se igualmente a incorporação destes temas nos instrumentos de planeamento territorial numa ótica de fortalecimento dos sistemas alimentares locais. Por fim, sugere-se que os indicadores de acesso à terra sejam mais visibilizados através de campanhas de sensibilização e capacitação dos decisores políticos e técnicos dos governos nacionais e locais, apoiando assim a consolidação e replicação das iniciativas existentes.

**Palavras-chave:** banco de terras, acesso à terra, planeamento territorial e alimentar, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030; Portugal

## Abstract

*This article intends to strengthen access to land for agricultural production initiatives in Portugal by answering the following question: In the international context of sustainable development agendas and plans, what are the key themes for advocating an access to land public policy? We call for more visibility to the topic based on the international action and monitoring plans, as the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, and others developed by the FAO, RUAF and the Milan Pact, as an opportunity to raise awareness among political decision-makers regarding the need to consolidate and replicate land banks in the national territory and to include them in territorial planning.*

*Concerning the methodology, we identified and critically analysed the themes, targets and indicators that cover access to land in four selected action and monitoring plans. Land access targets and indicators were found in three of them, corresponding to the following themes: gender equality; socio-economic perspective; and food production.*

*We conclude by recommending guidelines for access to land based on the key themes of the agendas and plans analysed. We also propose incorporating these themes into territorial planning instruments in order to strengthen local food systems. Finally, it is suggested that access to land indicators should be more visible, through awareness campaigns and training for national and local governments, political and technical decision-makers, thus supporting the consolidation and replication of existing initiatives.*

**Keywords:** land banks, land access, food and urban planning, Sustainable Development Goals 2030, Portugal

<sup>1</sup> Universidade Nova FCSH; CICS.NOVA - Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Brasil, ceciliadelgado [at] fch.unl.pt

## Introdução: O acesso à terra para produção agrícola

Este artigo pretende ser um primeiro contributo para o fortalecimento das iniciativas de acesso à terra para produção agrícola em Portugal. Para suportar este desiderato responderemos à seguinte questão: No contexto internacional das agendas e planos de desenvolvimento sustentável, quais são os temas-chave para defender uma política pública de acesso à terra? Argumenta-se que dar visibilidade ao tema do acesso à terra, a partir dos planos de ação e monitorização internacionais, nomeadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 [ODS], e outros planos de monitorização desenvolvidos por organizações internacionais como a FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura, a Fundação RUAFA - Resources Centres on Urban Agriculture and Food Security e o Pacto de Milão – Milan Urban Food Policy Pact, são uma oportunidade para sensibilizar os decisores políticos para a relevância da consolidação e replicação dos Bancos de Terra no território nacional e a inclusão do tema no planeamento territorial.

Uma análise não exaustiva da literatura existente revela que o tema do acesso à terra<sup>1</sup> para produção agrícola alcançou alguma notoriedade no seio da academia (Delgado, 2015, 2021, 2023; Perrin et al., 2020; Viana et al., 2022) e das organizações não governamentais (Rodrigo et al., 2017). E que coexiste com outras problemáticas como: a preservação da terra para fins produtivos e de soberania alimentar (Rioufol et al., 2020); a degradação da qualidade dos solos; a perda de biodiversidade; a fragilidade dos ecossistemas locais; ou a luta contra as alterações e mitigação climática (Daher & Hora, 2020). Alguns autores como Perrin & Nougaredes (2020) ou Tornaghi (2017) têm discutido o acesso à terra para a produção agrícola sob a ótica da justiça social. Outros, como Petrescu-Mag et al. (2019) trabalham a perspetiva da acessibilidade e segurança. Ainda que menos presente na literatura alguns autores como Manganelli & Moulaert (2019), Wubben & Isakhanyan (2011) ou Marat-Mendes et al. (2021) abordam o papel das autoridades locais no acesso à terra pública.

A pandemia Covid-19 e a invasão da Ucrânia vieram acelerar a pertinência do debate sobre o acesso à terra para produção local a partir da constatação das fragilidades do sistema alimentar global e da urgência de aumentar a resiliência dos sistemas locais (Marocchino et al., 2020; Poch et al., 2020), que dependem do acesso à terra para garantir a produção agrícola. De acordo com a meta 2.3 do ODS 2 - Acabar com a Fome implica, “até 2030, duplicar a produtividade agrícola e o rendimento dos pequenos produtores de alimentos (...) nomeadamente através de garantia de acesso igualitário à terra e a outros recursos produtivos tais como conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de valor acrescentado e de emprego não agrícola”. Uma estratégia de desenvolvimento local que considere a criação de espaços produtivos agrícolas deverá contemplar esta classificação de solos no regulamento do seu Plano Diretor Municipal. Não obstante o referido, a prática de agricultura de forma informal será sempre possível, mas a sua manutenção em situação de conflito é dificultada pela ausência de “enquadramento legal” nas políticas de Ordenamento Territorial e/ou política de solos<sup>2</sup> que legitimem essa ocupação e prática. Infelizmente o tema tem sido negligenciado pelos urbanistas que consideram os terrenos agrícolas como áreas potencialmente construtivas, e os agrónomos que balizam a sua intervenção aos espaços rurais (Lohrberg, 2016). Esta ausência de debate intersectorial foi assinalada por Pothukuchi & Kaufman (2000) no início do século XXI e mantêm-se atual. De acordo com Cabannes & Marocchino (2018) a integração da alimentação no planeamento urbano é um tema emergente, como se comprova por publicações recentes de autores como Delgado (2023) ou Marat-Mendes (2021).

No âmbito internacional há um conjunto significativo de cidades, nomeadamente, nos Estados Unidos da América, tais como Pittsburg (Pittsburg, n.d.), Ohio (Ohio, n.d.) e Detroit (Detroit, n.d.) a desenvolver políticas e programas com o objetivo de facilitar o acesso à terra, pública e privada, para fins produtivos agrícolas. Na América Latina, a cidade de Rosário (Argentina) iniciou em 2002 um Programa de Agricultura Urbana (PAU) que contempla um banco de terras pública e privada. Na Europa, cidades como Paris (França), Bruxelas (Bélgica) ou Barcelona (Espanha) incluíram a

<sup>1</sup> Uma vez que o objetivo deste artigo é fortalecer as políticas públicas de acesso à terra para produção agrícola não se listam outras problemática, tais como a competição pelo uso da terra para fins habitacionais dado estar fora do âmbito deste artigo.

<sup>2</sup> Entendida como o conjunto de ações e de intervenções voluntárias da Administração Pública no mercado dos solos com a finalidade de garantir a disponibilidade, no momento oportuno, dos solos necessários para os fins pretendidos e por preços adequados (Correia F, 2012, *Manual do Direito do Urbanismo*. Almedina).

dimensão do acesso à terra nas suas estratégias alimentares. Em Paris, o município, desenvolveu o programa *Parisculteurs* (Paris, n.d.) com o objetivo de mapear espaços produtivos na cidade e municípios limítrofes, promovendo o seu uso por Agricultores Urbanos. O objetivo foi alcançado em 2020 com 33 hectares de agricultura urbana. Algumas destas cidades são apoiadas por organizações não governamentais como a “Terre-en-vue”(Terre-en-vue, n.d.) sediada na Bélgica, ou a “Terre de Liens” (Terre de Liens, n.d.), sediada em França. O projeto-piloto *BoerenBruxselPaysans* (BoerenBruxselPaysans, n.d.) nos arredores de Bruxelas já garantiu o acesso a mais de 5 hectares de terra privada e pública para formação de novos agricultores urbanos. Em Portugal, alguns municípios, como Cascais (Cascais E.M., n.d.), Santo Tirso (C.M. Santo Tirso, n.d.) ou Sintra (C. M. Sintra, n.d.) entre outros, criaram Bancos de Terra, para a prática de agricultura profissional<sup>3</sup>, facilitando a ligação entre os proprietários de terras devolutas e agricultores interessados. Numa ótica de fixação de novos habitantes e, simultaneamente, de uso de terras devolutas, o município de Mértola em Portugal facilita o acesso à terra e formação em agricultura regenerativa aos interessados que se queiram fixar no município.

Em síntese, este artigo é um estudo exploratório baseado na análise crítica da Agenda 2030 (UNDP, 2021) e respetivos ODS e três planos de monitorização: “Sustainable Assessment of Food and Agriculture Systems” (FAO, 2013); “Collaborative Framework for Food Systems Transformation” (UNEP, 2019); “Milan Urban Policy Pact Monitoring Framework” (FAO, 2019) os quais serão apresentados de forma detalhada nas secções seguintes. Na próxima secção apresentam-se alguns exemplos de práticas locais de acesso à terra em Portugal à escala local, para ilustrar a pertinência da temática. Na secção seguinte justifica-se a seleção da agenda e planos selecionados, e a metodologia adotada para aferir os indicadores que abordam a temática do acesso à terra. Na terceira secção faz-se uma breve apresentação crítica dos planos de ação e monitorização utilizados. Na quarta secção apresentam-se e debatem-se os resultados da pesquisa dos indicadores e metas de acesso à terra aferidos nos ODS e nos planos de monitorização. O artigo termina com a apresentação de um conjunto de propostas de linhas de desenvolvimento de políticas públicas alimentares territoriais que considerem o acesso à terra, com base nos temas e indicadores dos planos de ação e monitorização analisados.

## **Instrumentos e práticas de acesso à terra em Portugal à escala nacional e local**

Em 2012 foi criada através da Lei 62/2012 de 10 de Dezembro, a Bolsa Nacional de Terras em Portugal. Pretendia-se facilitar o acesso à terra rural sob propriedade do estado através do seu arrendamento aos interessados. O processo não teve o sucesso esperado por um conjunto de razões entre as quais, a oferta inicial de prédios do domínio público do estado ser reduzida; a reduzida angariação de terrenos juntos dos proprietários privados; a ausência de documentos que comprovem a titularidade dos terrenos por parte dos particulares; uma dinâmica pobre de reconhecimento da Bolsa de Terras pelos interessados; a terra não corresponder aos requisitos procurados pelos futuros agricultores (abordaremos este tema de seguida), uma grande parte dessa terra ser floresta, ou seja, não apropriada para cultivo. Por fim, mas não menos importante, o não ter sido previsto um orçamento financeiro para aquisição de terra que permitisse a execução da Lei. Os limites apresentados pela Lei 62/2012 de 10 de Dezembro estão na origem da recente Lei 49/2023, publicada em Diário da República a 24 de agosto de 2023 e em vigor desde 1 de Dezembro de 2023. Além da criação de um Banco de Terras nacional, a Lei estabelece também o Fundo de Mobilização de Terras, instrumento financeiro de gestão deste Banco<sup>4</sup>. O impacto desta lei como instrumento dinamizador do acesso à terra para produção agrícola será abordado em futuros estudos.

Na ausência de respostas por parte do governo central durante uma década, os municípios sensíveis à temática, por um conjunto diverso de razões, onde se incluem: o reforço da biodiversidade; o equilíbrio paisagístico; o combate aos fogos florestais; o desenvolvimento da economia local, ou; a urgência de travar o êxodo rural e o abandono das áreas agrícolas - desenvolveram à escala municipal Bancos de Terra para produção agrícola. Posto isto, existe em Portugal um conjunto limitado mas

<sup>3</sup> Não estamos a considerar o acesso à terra para práticas de lazer ou apenas de consumo próprio.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://florestas.pt/noticias-e-agenda/banco-de-terras-entra-em-vigor-a-1-de-dezembro-e-inclui-terrenos-sem-dono/> (acedido em Janeiro 2024).

consistente de Bancos de Terra a nível municipal, mas apenas três têm estado a operar em contínuo. O município de Sto. Tirso, na região Norte de Portugal, iniciou o seu projeto em 2015, tendo já sido disponibilizados 10 hectares de terra, para atividades produtivas de caracóis, pequenos frutos, e hortícolas (C.M. Santo Tirso, n.d.). O município de Sintra na Área Metropolitana de Lisboa, iniciou em 2017 o seu Banco de Terras disponibilizando 11 terrenos, mas tendo apenas recebido propostas de utilização para quatro destes. O município de Mértola, na região do Alentejo, iniciou o seu projeto em 2020. Aqui, o acesso à terra é um pretexto para fixação de habitantes num município rural com forte perda populacional (Terra Sintrópica, n.d.). Para além da terra é garantida formação, apoio financeiro inicial e ligação às restantes iniciativas do sistema alimentar a decorrer no município. O sucesso do projeto contabiliza-se pelo número de pessoas que se fixaram na região (13) até à data (2023).

Os projetos de acesso à terra promovidos pelos municípios enfrentam um conjunto de desafios que são contrabalançados por uma clara vontade política e empenho das equipas técnicas envolvidas. De acordo com o depoimento dos responsáveis por quatro Bancos de Terra em Portugal (C. M. Sintra, n.d.; Cascais E.M., n.d.; C.M. Santo Tirso, n.d.; Terra Sintrópica, n.d.) existe um conjunto de constrangimentos que são transversais aos quatro municípios. Em primeiro lugar o receio por parte dos proprietários (quase sempre pessoas idosas) em disponibilizar os terrenos pela perceção de perda da posse e expectativa de que, a curto-prazo, os terrenos possam ser urbanizados, o que implica maior retorno financeiro. Para este receio contribuem também os prazos de arrendamento para a prática agrícola (entre 7 e 15 anos) que são percecionados como demasiado longos pelos proprietários. O segundo desafio prende-se com a identificação dos proprietários da terra o que nem sempre é possível. A situação complica-se nos casos de heranças quando os terrenos passam a ser propriedade de vários herdeiros, nem sempre conhecidos ou disponíveis para dialogar. O terceiro desafio elencado pelos técnicos autárquicos prende-se com a falta de infraestruturas. Procuram-se lotes servidos por água e com bons acessos rodoviários aos núcleos urbanos. Em zonas rurais como o município de Mértola, procura-se também habitação (nem sempre disponível) e serviços como escolas. Por fim, quarto desafio, regista-se a falta de formação técnica dos futuros agricultores e as limitações financeiras destes o que em alguns casos inviabiliza a implementação dos projetos. Desafios que são enfrentadas com dedicação pelos técnicos autárquicos, como descreveremos seguidamente, mas que impactam negativamente o futuro das iniciativas, ainda mais se num cenário de falta de vontade política.

A desconfiança dos proprietários é contornada pelo município de Sto. Tirso através de um serviço de acompanhamento. A equipa do município procede à identificação das terras com aptidão agroflorestal que não estão a ser usadas, estabelece conversações com os proprietários para os motivar à disponibilização da terra e apoia o arrendatário (futuro agricultor) na seleção do terreno mais apropriado para o seu projeto. É de sublinhar que existem vantagens para os proprietários na disponibilização da terra, nomeadamente: o rendimento adicional obtido; não ter encargos a cumprir a lei nacional (nº2 do artigo 15º do Decreto-Lei nº124/2006, de 28 de junho, alterado pelo Decreto-Lei nº17/2009, de 14 de janeiro), o qual obriga à limpeza dos terrenos anualmente; ou o incremento do valor do terreno decorrente do investimento agrícola.

O problema da falta de identificação dos proprietários da terra é um desafio que se coloca à escala nacional. Para lhe dar resposta o governo central criou em 2017 o programa BUPi - Balcão Único do Prédio. O BUPi na sua fase piloto (Lei n. 78/2017 de 17 de Agosto), pretendia conhecer o território português de forma simples e inovadora e responder a quatro objetivos: ordenamento do território; valorização de recursos; identificação dos proprietários; prevenção de incêndios. O conhecimento dos limites e da titularidade das propriedades é fundamental para que o município possa planear e gerir o seu território, assim garantindo a valorização e desenvolvimento sustentável destes e a qualidade de vida dos seus munícipes. Em 2019 o BUPi estendeu-se a todo o território (Resolução do Conselho de Ministros n. 13/2019 de 21 de Janeiro) estando à data (2023) a decorrer um processo nacional obrigatório de identificação da titularidade de todas as parcelas rurais.

A falta de infraestruturas dos lotes, nomeadamente, água e acessos rodoviários, é uma limitação difícil de ultrapassar a curto-prazo. Já a falta de serviços e equipamentos ou mesmo habitação é sobretudo um problema nas zonas rurais. Na falta de uma visão holística da problemática, que incluía o acesso à terra e à habitação, a equipa do projeto Bolsa de Terra de Mértola ultrapassou este constrangimento através do contacto direto e persuasão dos proprietários das habitações vazias na localidade, para as disponibilizar em mercado de arrendamento.

Para a falta de capacitação técnica e financeira dos aspirantes a agricultores, Mértola criou um programa de formação e um pequeno financiamento aos agricultores, justificado na ótica de prestadores de serviços para o ecossistema. Em Sintra, onde não é exigida capacidade técnica e financeira por parte dos aspirantes a agricultores, já se verificou desistências após a cedência de terra. Em Sto. Tirso a capacitação técnica e financeira dos futuros agricultores é um requisito de seleção. A solução não resolve o problema, mas contorna situações de abandono *a posteriori*.

Por fim os quatro municípios concordaram que é preciso cativar mais proprietários para a cedência de terrenos e simultaneamente fazer uma aposta no alinhamento de interesses das partes, o que implica uma equipa dedicada a acompanhar os processos de negociação e posteriormente os projetos. Concordaram também que é necessário articular o “acesso à terra” com as restantes etapas do sistema alimentar, e.g. abastecimento das cantinas escolares e restauração coletiva, mas também com outras políticas como o acesso à habitação. Por fim, concordam sobre a importância de dar maior visibilidade aos Bancos de Terra, no sentido de os mesmos poderem ser replicados, escalados e obter o necessário apoio político à sua continuidade.

## Metodologia e amostra: Há “terra” nas agendas e planos internacionais?

Para garantir a continuidade, replicação e escalar as iniciativas, é importante agarrar estes projetos às agendas de ação assinadas pelos governos nacionais e locais e respetivos planos de monitorização. Na sessão seguinte justifica-se a seleção das quatro agendas e planos utilizados e explica-se a metodologia aplicada.

Na seleção dos quatro planos de ação e monitorização foi considerada a diversidade de organizações envolvidas na sua elaboração, nomeadamente a Organização das Nações Unidas (ONU), a FAO, Agência da ONU dedicada à Alimentação e Agricultura, bem como o Programa Ambiental da ONU. Ao que acrescem organizações não governamentais como a fundação RUIF (RUIF, n.d.) e o “Milan Urban Policy Food Pact” (MUPFP, n.d.). Adicionalmente foram valorizadas as diferentes escalas territoriais, como a escala global dos ODS, a escala nacional e local do “Collaborative Framework for Food Systems Transformation”, a escala municipal do “Milan Urban Policy Food Pact Monitoring Framework”. Por fim, embora os ODS não correspondam a um plano de monitorização, mas de ação, a sua inclusão justifica-se como o chapéu que orienta os restantes planos de monitorização.

No que se refere à metodologia, procedeu-se à análise da literatura existente e seleção de quatro planos de ação e monitorização. Posteriormente fez-se uma leitura crítica dos documentos selecionados tendo-se identificado as temáticas estruturais de cada plano de ação e monitorização. Seguidamente procedeu-se à identificação dos indicadores e metas (apenas para os ODS) selecionando os que mencionavam a palavra “terra (s)”, “solo (s)”, “horta(s)” e “espaços agrícolas” no seu articulado, com a finalidade de selecionar apenas os indicadores e metas referentes à terra, *lato sensu*. Numa terceira fase analisou-se se a “terra” e restantes palavras e expressões selecionadas correspondiam, ou não, à problemática do acesso à terra. Por fim, e apenas para os ODS, analisou-se a coerência entre as metas e os indicadores estabelecidos.

## Revisão da literatura: contextualização dos planos de ação e monitorização analisados

Para cada plano de ação e monitorização apresenta-se uma breve contextualização e análise crítica que justifica a sua seleção.

A Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável foi definida em 2015 no âmbito da cimeira da ONU. Corresponde a um plano de ação ambicioso para o desenvolvimento económico, social e ambiental à escala global. A agenda estabelece um conjunto de 17 objetivos – os ODS – dos quais oito, de acordo com a FAO, estão diretamente relacionados com a alimentação e a agricultura, i.e.: 1, 2, 5, 6, 10, 12, 14 e 15<sup>5</sup> (FAO, 2020). Cada objetivo é corroborado por um conjunto de metas, totalizando 169

5 ODS 1 – Erradicar a pobreza; ODS 2 - Erradicar a fome; ODS 5 – Igualdade de género; ODS 6 – Água potável e Saneamento;

metas a ser alcançadas por todos os países signatários até 2030. Para monitorizar o progresso dos ODS foi aprovado em 2016 um quadro de 241 indicadores. A agenda foi assinada pelos 193 Estados-Membros que compõem as Nações Unidas, entre os quais Portugal.

O plano de monitorização “Sustainable Assessment of Food and Agriculture Systems” [SAFA] foi desenvolvido pela ONU e FAO em 2013, ou seja, antecede os ODS. O plano apresenta-se subdividido em quatro temáticas: Boa Governança (19 indicadores); Integridade Ambiental (54 indicadores); Resiliência Económica (26 indicadores); e Bem-estar Social (19 indicadores). Os 118 indicadores foram desenvolvidos por atores da prática e especialistas a partir da análise dos pontos críticos de cada sub-tema. Cada indicador é descrito através de uma folha metodológica, à semelhança do “Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework” [MUFPPMF].

O plano de monitorização “Collaborative Framework for Food Systems Transformation” [CFSS] corresponde a um produto do programa “One Planet Network - Sustainable Food Systems” do programa ambiental da ONU. O plano propõe um quadro colaborativo para a transformação dos Sistemas Alimentares dirigido aos governos e partes interessadas, a nível nacional ou local composto por quatro ações. O plano foca-se nas ações de Governança dos Sistemas Alimentares propondo, em paralelo, um conjunto de indicadores dos ODS para apoiar direta ou indiretamente o monitoramento dos resultados das políticas. Os indicadores são subdivididos em três temáticas: Segurança alimentar e nutricional (3 indicadores); Ambiente (11 indicadores); e Socio-economia (8 indicadores). Embora estes indicadores correspondam a uma seleção dos indicadores estabelecidos pelos ODS, não são necessariamente os mesmos que a FAO protagoniza.

O Pacto de Milão foi criado 2015 no âmbito da Expo 2015 dedicada à temática “Alimentar o nosso Planeta, Energia e Vida”. O pacto consiste numa declaração política que se estabelece através da assinatura do responsável municipal, assumindo o município signatário o compromisso de desenvolver sistemas alimentares sustentáveis e resilientes, nutritivos e acessíveis para todos, proteger a biodiversidade e lutar contra o desperdício alimentar. À data (2023) mais de 270 cidades de todo o mundo assinaram esta pacto, nomeadamente duas cidades Portuguesas, Funchal e Torres Vedras, e a Área Metropolitana de Lisboa. Em 2019 uma parceria composta pela FAO a RUAF e o Pacto de Milão desenvolveu o MUFPPMF, um documento de suporte às cidades signatárias que propõe 6 temáticas e 44 indicadores de monitorização i.e.,: Governança (seis indicadores); Dieta e Nutrição Sustentáveis (10 indicadores); Equidade social e económica (7 indicadores), Produção Alimentar (9 indicadores); Abastecimento e Distribuição Alimentar (7 indicadores) e por fim; Desperdício Alimentar (4 indicadores). Cada indicador é descrito através de uma folha metodológica. O MUFPPMF suporta-se em 37 recomendações/ações que compõem a declaração de compromisso assinadas pelos municípios.

Em síntese, embora a amostragem não permita um estudo exaustivo e representativo de todos os planos de monitorização existentes e respetivos indicadores de acesso à terra, considera-se que esta amostragem é suficiente para um exercício exploratório. Por fim, embora o não alinhamento dos ODS utilizados nos diferentes planos de monitorização mereça uma análise crítica, esta não será considerada por ultrapassar o objetivo do presente artigo.

## Resultados e discussão: O acesso à terra nas metas e indicadores dos planos

A tabela 1 permite comparar as diferentes temáticas presentes em cada plano. Há, como seria expectável, uma maior similitude nas temáticas apresentadas nos planos SAFA, CFSS e MUFPPMF. Por outro lado, os ODS apresentam um conjunto de temáticas bastante mais abrangente. Na coluna 2 assinalámos apenas os ODS que são identificados pela FAO, como relevantes para a alimentação e agricultura. Como veremos na tabela 2 não existe necessariamente uma correspondência entre temáticas e conteúdos. Ou seja, a “terra” no seu sentido mais amplo está presente em temas tão diversos como a igualdade de género ou a integridade ambiental.

---

ODS 10 – Reduzir as desigualdades; ODS 12 – Produção e Consumo Sustentáveis; ODS 14- Proteger a vida marinha e; ODS 15 – Proteger a vida terrestre.

Tabela 1. Temáticas presentes nos ODS, SAFA, CFFS e MUFPPMF

Guião	ODS	SAFA	CFFS	MUFPPMF
	Erradicar a pobreza (1)	Governança	Governança	Governança Alimentar
	Erradicar a fome (2)	Integridade Ambiental	Segurança Alimentar e Nutrição	Dieta Sustentável e Nutrição
	Igualdade de género (5)	Resiliência Económica	Socioeconómica	Equidade Económica e Social
	Água potável e saneamento (6)	Bem-estar Social	Ambiente	Produção Alimentar
	Reduzir as desigualdades (10)			Abastecimento e Distribuição Alimentar
	Produção e consumo sustentáveis (12)			Desperdício Alimentar
	Proteger a vida marinha (14)			
	Proteger a vida terrestre (15)			

Fonte: Autora a partir dos ODS, SAFA, CFFS e MUFPPMF (2022)

A tabela 2 considera apenas as temáticas, objetivos e respetivos indicadores ou metas onde a palavras “terra”, “solo”, “horta” e “espaços agrícolas” estavam presentes no articulado. É possível verificar a diversidade de temáticas associadas às palavras listadas, as quais não são coincidentes nos quatro planos analisadas. Nos ODS a “terra”, no seu sentido lato, aparece nos ODS 2, ODS 5 e ODS 15, sendo de sublinhar a sua ausência no ODS 12 - “produção e consumo sustentável”.

Tabela 2. Indicadores e Metas propostas para monitorização dos sistemas alimentares

Guião	Dimensão	Meta / Indicador	Contexto
ODS (metas)	Acabar com a fome (ODS-2)	1 Até 2030, duplicar a produtividade agrícola e o rendimento dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores de subsistência, pastores e pescadores, nomeadamente através de garantia de acesso igualitário à terra e a outros recursos produtivos tais como conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de valor acrescentado e de emprego não agrícola (meta 2.3)	Acesso à terra
	Igualdade de género (ODS-5)	2 Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos económicos, bem como o acesso à propriedade e controlo sobre a terra e outras formas de propriedade, aos serviços financeiros, à herança e aos recursos naturais, de acordo com as leis nacionais (meta 5.a)	Acesso à terra
	Proteger a vida terrestre (ODS 15)	3 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interior e os seus serviços, em especial florestas, zonas húmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais (meta 15.1)	Preservação do solo
	Proteger a vida terrestre (ODS 15)	4 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradados, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo (meta 15.3)	Preservação do solo
SAFA (indicador)	Integridade Ambiental	1 Mede a presença de um plano que com indicadores e metas relativa à prevenção da degradação da terra ou medidas preventivas	Preservação do solo
		2 Mede a presença de práticas/ medidas com vista à prevenção da perda de solo produtivo (...)	Preservação do solo
		3 Pretende identificar e medir se os atuais usos do solo são feitos de forma a manter o seu potencial produtivo no futuro	Preservação do solo
		4 Pretende medir as alterações do uso do solo	Preservação do solo
CFFS (indicador)	Ambiente	1 Proporção de terra degradada relativamente à área total (Indicador 15.3.1)	Preservação do solo
		2 Proporção de agricultores com titularidade ou direitos de segurança sobre as terras agrícolas, por sexo; e (b) percentagem de mulheres proprietárias ou detentoras de direitos relativos a terras agrícolas, por tipo de titularidade (Indicador 5.a.1)	Acesso à terra
MUFPPMF (indicador)	Produção de Alimentos	1 Número de habitantes da cidade, dentro das fronteiras municipais com acesso a uma horta	Acesso à terra
		2 Superfície de (potenciais) espaços agrícolas dentro das fronteiras municipais (Indicador 27)	Acesso à terra
		3 Proporção de terras agrícolas na área municipal utilizadas para agricultura sustentável (Indicador 29).	Preservação do solo

Fonte: Autora a partir dos ODS, SAFA, CFFS e MUFPPMF (2022)

A partir da análise crítica dos indicadores ou metas listadas é possível verificar que as palavras “terra”, “solo”, “horta” e “espaço agrícola” surgem fortemente associadas a duas perspetivas: solo como recurso que tem de ser preservado, notavelmente direcionado para a importância da prevenção da degradação da terra; ou, como direito de “acesso à terra” *stricto sensu*. Por fim, constatamos que estas duas perspetivas não estão cumulativamente presentes nos planos de ação e monitoramento. Regista-se a presença de ambas as perspetivas nos ODS e no CFFS. No SAFA a vertente da preservação do solo é preponderante. No MUFPPMF o ênfase é quase total na perspetiva do acesso à terra.

As metas dos ODS são complementadas por um conjunto de indicadores específicos, a saber: Meta 2.3 (2 indicadores); Meta 5.a. (2 indicadores); Meta 15.1. (2 indicadores); Meta 15.3. (1 indicador). Nesse sentido, procedeu-se igualmente à análise do conteúdo dos indicadores.

Como observável na tabela 3 existe alguma incoerência entre as metas definidas e os indicadores utilizados nos ODS. Por exemplo, a meta 2.3, respeitante ao ODS 2, prevê a “garantia de acesso igualitário à terra”. No entanto, os dois indicadores associados apenas medem o volume de produção por unidade de trabalho e rendimento médio dos pequenos agricultores, ignorando a necessidade de medir o acesso igualitário à terra conforme definido na meta correspondente. Relativamente ao ODS 15 a “terra” enquadra-se numa perspetiva de preservação do solo. Assim, apenas o ODS 2 é suportado em indicadores de acesso à terra, numa vertente de igualdade de género.

Tabela 3. ODS vs. correspondência entre metas e indicadores de acesso à terra

ODS	Meta	Indicador		Acesso à terra
Acabar com a fome (2)	2.3	2.3.1. 2.3.2.	-	Não
Igualdade de género (5)	5.a)	5.a.1. 5.a.2	- (a) Proporção da população agrícola proprietária ou com direitos de posse das terras agrícolas, por sexo; e (b) proporção de mulheres entre os proprietários ou detentores de direitos de posse das terras agrícolas, por forma de exploração das terras agrícolas - Proporção de países onde o quadro jurídico (incluindo o direito consuetudinário) garante às mulheres direitos iguais à propriedade e / ou controlo da terra	Sim Sim
Proteger a Terra (15)	15.1 15.3	15.1.1. 15.1.2 15.3.1	-	Não Não Não

Fonte: Autora a partir dos ODS (2022)

Registe-se ainda, a não inclusão do “acesso à terra para produção” no ODS 11 - “Cidades e Comunidades Sustentáveis” e ODS 12 - “Produção e Consumo Sustentáveis”. Este cenário limita o impacto e potencialidades destes ODS, nomeadamente como instrumento para a definição de políticas de planeamento territorial que considerem a produção alimentar local. Por outro lado, a incoerência entre as metas estabelecidas no ODS 2 - “Erradicar a Fome” e ODS 15 - “Proteger a Vida Terrestre”, e os indicadores respetivos, representa um constrangimento que limita o alcance de uma política do acesso à terra para a produção agrícola, apesar de este desígnio estar subjacente às metas estabelecidas nos respetivos ODS.

Não obstante, existe um cenário promissor para a concretização de políticas de acesso à terra. O acesso à terra está contemplado em três dos quatro planos analisados, o que demonstra que a temática faz parte da agenda de trabalhos das organizações internacionais e nacionais. Contudo, a perspetiva da preservação do solo representa metade das ocorrências nos indicadores dos ODS e metas do CFFS, e a totalidade das ocorrências nas metas do SAFA. Sendo o SAFA anterior aos ODS, admite-se que a sensibilidade em relação à temática do acesso à terra tem vindo a aumentar na última década. A grelha de indicadores MUFPPMF é precisamente o documento mais recente, e o que mais enfatiza a relevância do “acesso à terra” para produção de alimentos.

## Conclusões: oportunidades e constrangimentos para uma política de acesso à terra

Este artigo pretende contribuir para a consolidação e replicação das iniciativas de acesso à terra para produção agrícola em Portugal através da sensibilização dos decisores políticos para a relevância e posicionamento do tema nas agendas e planos internacionais.

Para o fazer, foi efetuada uma análise crítica dos temas, metas e indicadores dos ODS - Agenda 2030,



e de três Planos de monitorização, o “Sustainable Assessment of Food and Agriculture Systems”, o “Collaborative Framework for Food Systems Transformation”, e o “Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework”. A análise demonstra claramente que o acesso à terra para produção está previsto nas agendas e planos internacionais e respetivas metas e indicadores, o que consubstancia um relevante instrumento de sensibilização política para alavancar o fortalecimento e replicação das iniciativas de acesso à terra para produção agrícola em Portugal.

Sabemos ainda, o que responde à questão inicial, que no contexto internacional das agendas e planos de desenvolvimento sustentável, os temas-chave para defender uma política pública de acesso à terra são: a Igualdade de Género, correspondente ao ODS 5, que apresenta dois indicadores sobre a proporção de proprietários de terra agrícola por sexo e de países com um quadro jurídico favorável ao direito de posse pelas mulheres; a perspetiva Socioeconómica presente no plano - Collaborative Framework for Food Systems Transformation, que inclui como indicador a titularidade ou direitos sobre a terra por sexo; e, finalmente, a Produção Alimentar, uma das dimensões do Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework que apresenta um indicador relativo ao número de habitantes com acesso a hortas e outro indicador respeitante à proporção de terra agrícola utilizada para agricultura sustentável, no perímetro do município.

Como operacionalizar estas temáticas no terreno? Numa primeira etapa, incorporando os três temas-chave supra mencionados, nos regulamentos dos Bancos de Terra em Portugal. Por exemplo, numa perspetiva de igualdade de género, através de incentivos positivos para que o género feminino possa ser titular da terra; ou, numa perspetiva socioeconómica e de produção alimentar, estimulando a produção agrícola sustentável através da criação de empregos locais (com perspetiva de género), nomeadamente no sector de fornecimento dos mercados agroalimentares, feiras, restauração e cantinas públicas.

Numa segunda etapa, defende-se que o acesso à terra numa perspetiva socioeconómica e de género, e em paralelo com uma visão de fortalecimento do sistema alimentar local, deve ser incorporado nos instrumentos de planeamento territorial à escala municipal de forma a legitimar as iniciativas de facilitação e acesso à terra promovidas tanto pelo poder público como por outras entidades legitimadas para o efeito. Com base nos indicadores definidos pelo Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework, os instrumentos de planeamento territorial deverão considerar a superfície existente de espaços agrícolas dentro das fronteiras municipais com potencial para produção agrícola, mas também o número de habitantes com acesso, dentro das fronteiras municipais, a uma horta urbana. Fazendo eco aos indicadores definidos pelos ODS e pelo Plano Collaborative Framework for Food Systems Transformation a perspetiva de género relativa ao quadro jurídico de direito e controle da terra deve igualmente ser contemplada.

Defendemos ainda que o impacto positivo das políticas públicas será fortalecido se existir uma aposta clara na articulação do “acesso à terra” com as restantes etapas do sistema alimentar, e.g. abastecimento das cantinas escolares e restauração coletiva, mas também com outras políticas setoriais, como o acesso à habitação, relevante para a fixação da população como espelha o Banco de Terras de Mértola. Ou, o ordenamento territorial numa perspetiva de garantia das infraestruturas necessários, tais como estradas e água, passando igualmente pelo envolvimento das populações, fatores cruciais nos municípios de Santo Tirso e Sintra.

Por fim, sugere-se que os indicadores de acesso à terra definidos nas agendas e planos internacionais sejam mais visibilizados através de campanhas de sensibilização e capacitação dos decisores políticos e técnicos dos governos nacionais e locais, apoiando assim a expansão e replicação das iniciativas existentes.

## FINANCIAMENTO

Este projeto recebe financiamento através de fundos nacionais da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., Norma Transitória – [DL57/2016/CP1453/CT07] - [FCSH001730]. DOI: <https://doi.org/10.54499/DL57/2016/CP1453/CT0067>

## AGRADECIMENTOS

Aos revisores anónimos cujas críticas permitiram melhorar a qualidade da versão final deste artigo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BoerenBruxselPaysans. (n.d.). BoerenBruxselPaysans <https://www.boerenbruxselpaysans.be/>

C. M. Sintra. (n.d.). Disponibilização de Terrenos de Sintra. <https://cm-sintra.pt/dts>

Cabannes, Y., & Marocchino, C. (2018). *Integrating Food into Urban Planning* (The Bartlett). FAO | UCL. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/publications/2018/nov/integrating-food-urban-planning>

Cascais E.M. (n.d.). Banco de Terras de Cascais. <https://bancodeterras.cascais.pt/>

C.M. Santo Tirso. (n.d.). Bolsa de Terras Municipal | C.M. Santo Tirso. <https://www.cm-stirso.pt/investir/invest-santo-tirso/invest-santo-tirso-o-seu-ponto-de-apoio-para-investir/apoios-ao-investimento/bolsa-de-terras-municipal>

Daher, L. A., & Hora, K. E. R. (2020). Agricultura urbana nos vazios urbanos de Goiânia: estratégia de adaptação das cidades às mudanças climáticas globais. *Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo*. <https://doi.org/10.5821/siiu.9949>

Delgado, C. (2015). Answer to the Portuguese Crisis: Turning Vacant Land into Urban Agriculture. *Cities and the Environment (CATE)* 8(2), 5. <https://digitalcommons.lmu.edu/cate/vol8/iss2/5/>

Delgado, C. (2021). How to access land for producing organic food? Land policy options grounded in Torres Vedras, Portugal. *Ciudades*, 24(24), 99–118. <https://doi.org/10.24197/ciudades.24.2021.99-118>

Delgado, C. (2023). The role of land as the central piece to sustainable food systems: Lessons learned from Portugal national food-related policies. *Geography and Sustainability*, 4(1), 84–90. <https://doi.org/10.1016/j.geosus.2023.01.001>

Detroit. (n.d.). Land Based Projects | City of Detroit. <https://detroitmi.gov/departments/planning-and-development-department/land-based-projects>

FAO. (2013). Sustainability Assessment of Food and Agricultural System: indicators. In Food and Agriculture Organization of the United Nations - Rome 2013. <http://www.fao.org/nr/sustainability/sustainability-assessments-safa>

FAO. (2019). The Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework. <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/resources/the-milan-urban-food-policy-pact-monitoring-framework-handbook-and-resource-pack/>

FAO. (2020). Factsheets on the 21 SDG indicators under FAO custodianship: A highlight of the main indicators with the greatest gaps in country reporting. Factsheets on the 21 SDG Indicators under FAO Custodianship: A Highlight of the Main Indicators with the Greatest Gaps in Country Reporting. <https://doi.org/10.4060/CA8958EN>

Lohrberg, F. (2016). Urban Agriculture Europe: Agriculture Interaction with the Urban Sphere (E. C. in S. COST & Technology, Eds.; pp. 8–13). JOVIS.

Manganelli, A., & Moulaert, F. (2019). Scaling out access to land for urban agriculture. Governance hybridities in the Brussels-Capital Region. *Land Use Policy*, 82, 391–400. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.12.015>

Marat-Mendes, T., Borges, J. C., Dias, A. M., & Lopes, R. (2021). Planning for a sustainable food system. The potential role of urban agriculture in Lisbon Metropolitan Area. *Journal of Urbanism*, 14(3), 356–386. <https://doi.org/10.1080/17549175.2021.1880960>

Marocchino, C., Kostas Stamoulis, G., Heinrich, Maria Magdalena Morrison, J., Taguchi, M., Santini, G., Takenoshita, K., Martin, G., Intini, J., Granados, S., & Tavares, L. (2020). *Urban food systems and*

- COVID-19: *The role of cities and local governments in responding to the emergency*. April, 1–6. <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8600en>
- MUFPP. (n.d.). Milan Urban Food Policy Pact. <https://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>
- Ohio. (n.d.). History and Mission | Countryside Food and Farms. <https://countrysidefoodandfarms.org/history-and-mission/>
- Paris. (n.d.). Les Parisculteurs / Official Website. <https://www.parisculteurs.paris/en/>
- Perrin, C., Clément, C., Melot, R., & Nougaredes, B. (2020). *Preserving Farmland on the Urban Fringe: A Literature Review on Land Policies in Developed Countries*. 1–20. <https://doi.org/10.3390/land9070223>
- Perrin, C., & Nougaredes, B. (2020). *An analytical framework to consider social justice issues in farmland preservation on the urban fringe. Insights from three French cases*. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.07.007>
- Petrescu-Mag, R. M., Petrescu, D. C., & Reti, K. O. (2019). My land is my food: Exploring social function of large land deals using food security–land deals relation in five Eastern European countries. *Land Use Policy*, 82, 729–741. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.01.003>
- Pittsburg. (n.d.). Adopt-A-Lot Vacant Lot Toolkit | pittsburghpa.gov. <https://pittsburghpa.gov/dcp/toolkit>
- Poch, R. M., Dos Anjos, L. H. C., Attia, R., Balks, M., Benavides-Mendoza, A., Bolaños-Benavides, M. M., Calzolari, C., Chabala, L. M., De Ruiter, P. C., Francke-Campaña, S., García Préchac, F., Graber, E. R., Halavatau, S., Hassan, K. M., Hien, E., Jin, K., Khan, M., Konyushkova, M., Lobb, D. A., ... Vargas Rojas, R. (2020). Soil: The great connector of our lives now and beyond COVID-19. *SOIL*, 6(2), 541–547. <https://doi.org/10.5194/soil-6-541-2020>
- Pothukuchi, K., & Kaufman, J. L. (2000). The Food System: A stranger to the planning field. *Journal of the American Planning Association*, 66(2), 113–124. <https://doi.org/10.1080/01944360008976093>
- Rioufol, V., Mammanna, I., & Sesum, A. (2020). Your land, my land, our land: Grassroots strategies to preserve farmland and access to land for peasant farming and agroecology. [https://www.tni.org/files/publication-downloads/en-your\\_land\\_my\\_land\\_our\\_land](https://www.tni.org/files/publication-downloads/en-your_land_my_land_our_land)
- Rodrigo, J., Marí, S., Rioufol, V., Martin, T., Lejeune, S., Leroy, M., Szocs, A., Harries, R., Curtis, R., Greenfield, H., West, R., Roels, M., Pierro, M. di, Planas, V., Megías, L., Safont, G., Puig, J., Díaz, M., Sanctis, M. De, & Carnicero, P. (2017). *Supporting access to land for farmers in Europe*. [https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/a2l\\_handbook\\_local\\_authorities.pdf](https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/a2l_handbook_local_authorities.pdf)
- RUAF. (n.d.). *About Ruaf*. <https://ruaf.org/about/>
- Terra Sintrópica. (n.d.). Projetos - Terra Sintrópica. <https://terrasintropica.com/projetos/>
- Terre de Liens. (n.d.). *Terre de Liens - Et si vous faisiez pousser des fermes?* <https://terredeliens.org/>
- Terre-en-vue. (n.d.). *Terre-en-vue - Faciliter l'accès à la terre pour une agriculture durable*. <https://terre-en-vue.be/>
- Tornaghi, C. (2017). Urban Agriculture in the Food-Disabling City: (Re)defining Urban Food Justice, Reimagining a Politics of Empowerment. *Antipode*, 49(3), 781–801. <https://doi.org/10.1111/anti.12291>
- UNDP. (2021). Sustainable Development Goals | United Nations Development Programme. United Nations Development Programme. [https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm\\_source=EN&utm\\_medium=GSR&utm\\_content=US\\_UNDP\\_PaidSearch\\_Brand\\_English&utm\\_campaign=CENTRAL&c\\_src=CENTRAL&c\\_](https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_)