

## CONTRIBUTO DA FEDERAÇÃO MINHA TERRA NO ÂMBITO DO GRUPO DE TRABALHO – PRODUTOS ALIMENTARES NAS CANTINAS E REFEITÓRIOS PÚBLICOS

### ENQUADRAMENTO

O presente contributo da MINHA TERRA – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local, responde à solicitação da Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa no âmbito do Grupo de Trabalho – Produtos alimentares nas cantinas e refeitórios públicos e baseia-se na experiência da Minha Terra e respectiva rede de Associações e Desenvolvimento Local federadas.

### INTRODUÇÃO

Nos últimos anos tem-se assistido ao início do que parece ser uma mudança nos padrões de consumo dos portugueses. Se antes eram valorizados e consumidos preferencialmente os produtos importados, agora, uma crescente maioria dos portugueses valoriza e opta pelos produtos nacionais, sobretudo pelas produções locais do ramo agroalimentar.

Se esta mudança está por um lado associada à situação de crise e a dificuldades económicas, por outro lado os esforços de diversas organizações e campanhas para evidenciar os benefícios económicos, sociais, culturais e ambientais destes consumos mais responsáveis e sustentáveis começam a ser reconhecidos por cada vez mais pessoas / consumidores.

Parecem subsistir nesta opção de comprar “português”, aspectos identitários e culturais muito fortes mas, também de coesão entre os cidadãos.

De facto, estas produções poderão ter um papel muito relevante na competitividade dos territórios (rurais) através da dinamização das economias locais assentes na criação de emprego, no aumento dos rendimentos das famílias e na fixação das pessoas ao território.

Em termos ambientais salientam-se as vantagens que decorrem das produções menos poluidoras e dos sistemas de transporte e de acondicionamento mais simples, assim como o impacto na preservação de variedades tradicionais mais adequadas às especificidades de cada região.

Apesar da mudança de mentalidades a que se assiste e do enorme potencial que estas produções locais representam, há constrangimentos que urge ultrapassar com destaque para um quadro regulamentar nacional que se caracteriza por uma enorme dispersão e por ser restritivo e nalguns aspectos desadequado.

### CONTRIBUTOS

Considera-se que o resultado deste processo legislativo poderá assumir características pioneiras na realidade nacional e deverá se enquadrado numa **dinâmica mais ampla de revisão e articulação de políticas públicas nos domínios do complexo agro-pecuário, saúde, educação, ambiente com vista a uma produção e consumo mais sustentáveis e responsáveis**, com impactos positivos no desenvolvimento equilibrado do território nacional. O carácter pioneiro do processo, suscita duas propostas:

- ✓ a definição de uma **metodologia de monitorização e acompanhamento** do arranque e implementação da iniciativa, de modo a que seja salvaguardo o fundamento e intenção de promoção da produção local, contribuindo para ultrapassar estrangulamentos e obstáculos que bloqueiem a sua operacionalização;

- ✓ privilegiar a adopção/criação de um sistema de **estímulos positivos / incentivos**, em vez de um **regime sancionatório** específico para esta matéria, até porque se trata de um processo novo sobre o qual não é fácil antecipar qual irá ser o comportamento dos vários agentes económicos.

Deverá ser equacionado o âmbito de aplicação do diploma como as **cantinas e refeitórios públicos**, assim como as **cantinas e refeitórios que sejam financiados por fundos públicos**, sejam eles de gestão directa ou de gestão ou concessão a terceiros.

Face a esta iniciativa que pressupõe um novo paradigma de compras públicas em cantinas públicas, deve ficar assegurada a definição de uma percentagem de aquisição de produtos alimentares locais por cantina ou refeitório público, ou que sejam financiados por fundos públicos. Essa percentagem deve ficar definida no **mínimo de 30%** (em valor ou em quantidade) à semelhança do que sucedeu noutros países da União Europeia.

Deve existir **um período de transição e adaptação** quer das instituições e organismos públicos, quer dos níveis de produção local, regional e nacional, sugerindo-se que a percentagem definida anteriormente seja revista e actualizada periodicamente (indicativamente de 3 em 3 anos), tendo em conta procedimentos de monitorização (anuais) que permitam aferir as capacidades de oferta e procura local e nacional.

Tendo em conta a realidade agrícola nacional deve ficar assegurada a participação da produção proveniente da **agricultura familiar**.

Considera-se que a **definição de "produção local"** não deve ter apenas em linha de conta a delimitação administrativa, mas também a dimensão funcional dos territórios. Deve ficar clara qual a delimitação geográfica entre a produção e o consumo, apresentando-se como proposta a definição de 50 km entre o local de produção e consumo em linha recta ou o concelho e os concelhos limítrofes do local de produção ou consumo.

A **qualidade dos produtos** deve estar associada sobretudo a critérios como a sazonalidade, a rastreabilidade, a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, e não só a critérios de certificação como a Produção Integrada (PRODI), Protecção Integrada (PI), Modo de Produção Biológico (MPB), Denominação de Origem Protegida (DOP) e Indicação Geográfica Protegida (IGP). O facto de limitar a aquisição a produtos certificados pode trazer vários constrangimentos às instituições e entidades públicas.

Sempre que possível deve ficar assegurado que a **distribuição** e entrega dos produtos alimentares locais devem ser realizadas **pelo próprio produtor** ou envolvendo apenas um intermediário, respeitando o princípio de aplicação dos Circuitos Curtos Agroalimentares.

O processo legislativo mais amplo pode contemplar/prever:

- ✓ **acompanhamento e assistência técnica** específica aos produtores.
- ✓ a realização e actualização de **levantamento** (por exemplo envolvendo as Direcções Regionais de Agricultura) das potencialidades e capacidades produtivas de cada região.
- ✓ a definição de uma **Estratégia Nacional de Circuitos Curtos Agroalimentares**, que fomente não só a produção e o consumo local, mas que operacionalize todo o circuito de recolha, distribuição e entrega ao nível local/regional.

Deverá ser acautelada a forma como serão asseguradas as questões referentes à **concorrência**, designadamente os critérios de selecção para a aquisição dos produtos alimentares (preço, qualidade, distância percorrida entre a produção e o consumo, etc.).

Para além de se sugerir que a Autoridade da Concorrência deve ser auscultada sobre esta matéria, considera-se relevante que a reflexão sobre este tema, tenha em consideração os seguintes pontos:

O primeiro diz respeito ao trabalho realizado pelo **Grupo de Trabalho «Estratégia para a valorização da produção agrícola local – GEVPAL»**, criado através do Despacho n.º 4680/2012, de 3 de abril, publicado no DR, nº67, 2ª Série, onde várias entidades participaram, incluindo a MINHA TERRA.

Esta iniciativa produziu um relatório que, nas páginas 40 a 46 refere, no seu ponto 3.5 "Orientações para elaboração de Cadernos de Encargos para Concursos Públicos para Fornecimento de produtos Locais à Restauração Coletiva"<sup>1</sup>, apresenta algumas soluções legalmente em vigor:

Critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa - *"Adotar a utilização do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa e, conseqüente / necessária, densificação de subfactores de avaliação para se proceder à discriminação positiva dos produtos - agrícolas e pecuários - regionais e locais. Propõe-se a elaboração e divulgação/ disponibilização de um manual de boas práticas que dê nota de alguns factores ou subfactores de avaliação de propostas que, observando os princípios nucleares da contratação pública e comunitários, possam ser adoptados pelas entidades adjudicantes em geral, e pelos Municípios em concreto no sentido de atingir o escopo da dinamização da produção agrícola e pecuária local"*.

Ajuste directo simplificado - *"Ampliação do valor previsto para o Ajuste Directo Simplificado sempre que tenha por objecto a aquisição de produtos agrícolas e pecuários – v.g. para os refeitórios e as cantinas escolares."*

O segundo ponto diz respeito às **novas Directivas Comunitárias sobre Contratação Pública** (Directivas 23, 24 e 25), cuja transposição para o direito nacional, que deverá ocorrer até 18 de Abril de 2016, deverá acautelar estes aspectos. Destacam-se nestes documentos os seguintes pontos que poderão contribuir para uma maior facilidade na contratação pública da produção local para as cantinas públicas:

- Os princípios gerais das Directivas encontram como novidade uma norma que "explicitamente faz das entidades adjudicantes garantes de diversos bens juridicamente relevantes, em concreto no domínio ambiental e social (art. 18º, 2.º da Directiva 2014/24)"<sup>2</sup>;

- As Directivas têm como novidade "consagrado a possibilidade de utilização de metodologias de avaliação do custo de ciclo de vida (ou life-cycle costing) como método de avaliação das propostas"<sup>2</sup>. Esta metodologia é particularmente apta a promover compras públicas ambientalmente adequadas;

- Existência de factores que podem ser considerados no âmbito do critério da proposta economicamente mais vantajosa tais como aspectos sociais e de inovação (art. 67.º, n.º2, alínea a), da Directiva 2014/24), bem como a possibilidade de tomar em conta quaisquer aspectos do processo produtivo ou noutra fase do ciclo de vida do produto, "mesmo que estes factores não façam parte da sua substância natural" (art. 67.º, n.º3, da Directiva 2014/24)"<sup>2</sup>. Demonstra-se o grau de importância deste aspecto através da recente jurisprudência do Tribunal de Justiça, "na qual admitiu que uma certificação relativa a práticas de comércio justo na produção do bem a fornecer (café, no caso) podia relevar no contexto da avaliação"<sup>2</sup>.

Por analogia ao "comércio justo", os princípios de "circuitos curtos", "pequena agricultura", "produtos de qualidade" ou outros que promovam o desenvolvimento dos territórios rurais / economias locais poderão ser considerados enquanto factor distintivo de contratação pública.

- tema da coesão social e do emprego. O autor, a este respeito, analisa as Directivas a serem transpostas para o direito nacional ainda este ano de 2016 do seguinte modo, nomeadamente no que ao tema da eliminação do critério do preço mais baixo e na atribuição de exclusividade

<sup>1</sup> <http://www.rederural.pt/index.php/pt/component/content/article/262-5th-forum-for-the-future-of-agriculture>

<sup>2</sup> Revista de Contratos Públicos N.º9 (setembro/dezembro 2013) – "Doutrina e Comentário – primeira análise das novas directivas (Parte I), de Miguel Assis Raimundo.

ao critério da proposta economicamente mais vantajosa: "Não tem sentido procurar poupanças financeiras imediatas na relação com os prestadores de serviços públicos, se isso se traduz numa perda significativa de receita fiscal, em insolvências em catadupa e no aumento do desemprego: todos esses "efeitos secundários" de um regime de esmagamento de preços promovido pelas próprias entidades públicas, além dos respectivos custos sociais, representam um aumento do esforço do erário público que pode muito bem superar as hipotéticas poupanças obtidas neste ou naquele contrato. Até aqui, manifestamente, tem-se adoptado políticas públicas de compreensão dos preços de mercado sem esta perspectiva de conjunto, que poderia ser oferecida por uma estrutura administrativa que fosse dotada de uma capacidade de supervisão do sector"<sup>3</sup>.

- Divisão em lotes e promoção da pequena produção, assunto particularmente importante nos territórios onde não existe escala suficiente nem organização de produtores. A nova Directiva refere que "as entidades adjudicantes devem dar razões quando escolham não dividir o objecto do procedimento em lotes (art. 46.º, n.º1, 2.º par., da Directiva 2014/24)"<sup>3</sup>. Este aspecto é fundamental para promover a compra a pequenos produtores.

Federação Minha Terra  
Lisboa, 25 de Janeiro de 2016

---

<sup>3</sup> Revista de Contratos Públicos N.º9 (setembro/dezembro 2013) – "Doutrina e Comentário – primeira análise das novas diretivas (Parte I), de Miguel Assis Raimundo.