

CULTIVAR
Cadernos de Análise e Prospetiva

CULTIVAR

Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 20 | agosto de 2020 | Abastecimento alimentar: que fronteiras?

Propriedade:

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Praça do Comércio, 1149-010 Lisboa

Telefone: + 351 213 234 600

e-mail: geral@gpp.pt | *website*: www.gpp.pt

Equipa editorial:

Coordenação: Ana Sofia Sampaio, Bruno Dimas, Eduardo Diniz

Ana Filipe Morais, Ana Rita Moura, Anabela Gameiro, Bárbara Garção,

João Marques, Manuel Loureiro, Pedro Castro Rego, Rui Trindade

e-mail: cultivar@gpp.pt

Colaboraram neste número:

Abílio Dias Fernandes, Alexandra Lopes, Alfredo Cunhal Sendim, António

Duarte Pinho, António Serrano, Carlos Guimarães Pinto, Carlos Neves,

Catarina Filipe, Isabel Rodrigo, Wolf-Diether Roepke

Edição: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Execução gráfica e acabamento: Sersilito – Empresa Gráfica, Lda.

Tiragem: 1 000 exemplares

ISSN: 2183-5624

Depósito Legal: 394697/15

CULTIVAR

Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 20 › agosto de 2020 | Abastecimento alimentar: que fronteiras?

Índice

7/10 | EDITORIAL

SECÇÃO I – GRANDES TENDÊNCIAS

- 13/20 | ABASTECIMENTO RESILIENTE DE ALIMENTOS E ÁGUA: A PERSPETIVA DA NATO
RESILIENT FOOD AND WATER SUPPLY: A NATO PERSPECTIVE
Wolf-Diether Roepke
- 21/27 | A SOBERANIA ALIMENTAR COMO GARANTE DA SOBERANIA NACIONAL
Abílio Dias Fernandes
- 29/34 | EM DEFESA DO COMÉRCIO LIVRE
Carlos Guimarães Pinto
- 35/43 | A AGRICULTURA E O ABASTECIMENTO ALIMENTAR
António Serrano
- 45/51 | O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO MUNDO A HAVER
Alfredo Cunhal Sendim
- 53/57 | NOVO NORMAL E NOVAS FRONTEIRAS
Carlos Neves

SECÇÃO II – OBSERVATÓRIO

- 61/66** | AS INSUSTENTABILIDADES DO SISTEMA AGROALIMENTAR INDUSTRIAL: SEMENTES DE TRANSIÇÃO
Isabel Rodrigo
- 67/70** | O SECTOR DAS PESCAS NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR NACIONAL
Antonio Duarte Pinho
- 71/74** | O ABASTECIMENTO ALIMENTAR DE EMERGÊNCIA EM PORTUGAL
Pedro Castro Rego
- 75/93** | COMÉRCIO INTERNACIONAL DO COMPLEXO AGROFLORESTAL E DAS PESCAS
Ana Rita Moura

SECÇÃO III – LEITURAS

- 97/101** | A RIQUEZA DAS NAÇÕES
Recensão de Inquérito Sobre a Natureza e a Causa da Riqueza das Nações, de Adam Smith
- 103/105** | ESTRATÉGIA DO PRADO AO PRATO PARA UM SISTEMA ALIMENTAR JUSTO, SAUDÁVEL E RESPEITADOR DO AMBIENTE
Comissão Europeia
- 107/109** | A CAMPANHA DO TRIGO
Breve análise do Decreto n.º 17 252, de 16 de agosto de 1929, e do documentário O Trigo da nossa Terra
- 111/115** | IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DA CRISE DO CORONAVÍRUS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL
Análise de “Policy implications of Coronavirus crisis for rural development”, OCDE, junho de 2020

Editorial

EDUARDO DINIZ

Diretor-Geral do GPP

Abastecimento alimentar – que fronteiras? é o tema de fundo da Cultivar N.º 20. A ocorrência de surtos epidemiológicos, como é o caso da pandemia de COVID-19, a crise financeira de 2008, os acidentes nucleares no Japão, em 2011, ou a tensão geoestratégica, com os conflitos comerciais entre os principais blocos mundiais, são fatores que, sucessivamente, têm vindo a lançar um debate sobre a confiança nas cadeias de produção e distribuição globais e locais. No caso da garantia de abastecimento alimentar, esse debate encerra preocupações de maior sensibilidade, dado o carácter básico da alimentação na sobrevivência das populações.

No decurso destas situações de crise, são recorrentemente recordadas situações na História recente da humanidade, com a ocorrência de catástrofes naturais e situações de guerra das quais resultaram quebras dramáticas na disponibilidade de alimentos. Foi mesmo durante este processo que, no pós-guerra, nos anos 60 do século passado, se criou a Política Agrícola Comum enquanto conjunto estruturado de instrumentos de apoio que permitiram reconstruir e manter, de forma evolutiva e a par de um mercado interno único, um setor agroalimentar que contribuiu para alimentar os cidadãos da União Europeia.

Como contributo para este debate, partimos dos seguintes pontos de reflexão:

- O saldo comercial alimentar e o grau de autoaproveitamento não refletem necessariamente a segurança de abastecimento alimentar de uma nação. O facto de o país estar a produzir uma quantidade suficiente para satisfazer todo o consumo interno não significa que o conseguisse fazer no caso de não poder importar os fatores de produção necessários para essa produção (por exemplo, combustíveis, máquinas, rações).
- Em sentido contrário, a existência de um défice alimentar, correspondendo a um desequilíbrio macroeconómico, não expressa a incapacidade do país para a produção da quantidade necessária de um bem, num determinado momento, dada a afetação de recursos disponíveis internamente (por exemplo, terra e capacidade de trabalho não utilizadas ou com outras utilizações que poderiam ser mobilizadas para a produção desse bem). Para além disso, as necessidades de consumo, para efeitos de sobrevivência, por exemplo, não têm de corresponder ao consumo corrente, quer em quantidade quer em variedade.
- Contudo, no caso português, apesar do crescimento continuado das exportações, o saldo comercial alimentar é recorrentemente negativo, constituído, dada a sua dimensão, um desequilíbrio macroeconómico. É necessário conhecer com profundidade as suas causas para promover o encontro de respostas que terão de ser dadas necessariamente ao nível de toda a cadeia de produção.

A extensão da cadeia de abastecimento e valor dos produtos agroalimentares é muito longa e envolve muitos intervenientes de dimensão muito diversa, distribuídos por diferentes geografias: agricultores; fornecedores de fatores de produção (fertilizantes, sementes, maquinaria, fitofármacos, rações); mão-de-obra; financiadores (banca e seguros); transportadores; indústria transformadora; retalho, restauração e, finalmente, o consumidor.

Esta extensão tem que estar assente num “contrato de confiança” entre o universo alargado dos consumidores e a base da cadeia, que são os agricultores e os restantes intervenientes. Contudo, nas situações de crise é questionado, nomeadamente, qual a “fronteira” que nos fornece uma maior “segurança” para que as nossas economias possam assegurar o abastecimento alimentar.

É este o ponto crítico para um debate com um conjunto rico de diferentes visões e modelos sobre a melhor forma de garantir a necessidade básica da alimentação. Assim, como se poderá acompanhar nos diferentes textos deste número da Cultivar, as perspetivas são muito diferenciadas e muito baseadas em dicotomias como *soberania alimentar vs. comércio livre* ou *produção local vs. cadeias globais* e também temas como agroecologia, política de defesa, cultura e património.

Podemos afirmar que existe uma questão de fundo que atravessa o tema *Abastecimento alimentar – que fronteiras?*, que se refere às pressões decorrentes do processo de globalização das cadeias de valor, incluindo ao nível dos produtos alimentares. Assim, quer através de soluções mais interventivas e protecionistas ou em contraponto às que advogam o comércio livre, verifica-se que as tendências em presença, como é o caso da digitalização ou das matérias referentes ao ambiente e ao clima, irão sempre aprofundar a interdependência dos vários blocos económicos mundiais com um nível de regulação cujo gradiente no caso da alimentação será sempre sensível.

Na secção Grandes Tendências, o artigo de Wolf-Diether Roepke apresenta a perspetiva da NATO sobre as

questões estratégicas do abastecimento de alimentos e água. O autor salienta que a preparação civil dos países aliados, que abrange estas questões, é da responsabilidade de cada um deles, mas a organização acompanha-os e apoia-os nessa tarefa. Enumera também os requisitos básicos da defesa coletiva, que incluem o abastecimento alimentar: “1) *continuidade do governo e dos serviços públicos essenciais*; 2) *fornecimento resiliente de energia*; 3) *capacidade de lidar eficazmente com movimentos descontrolados de pessoas*; 4) *recursos alimentares e hídricos resilientes*; 5) *capacidade de lidar com grande número de baixas*; 6) *sistemas resilientes de comunicações civis*; e 7) *sistemas resilientes de transporte civil*.” O objetivo da Aliança é criar condições às autoridades de cada país para poderem assumir estas responsabilidades. O artigo conclui com a agenda futura da NATO nesta matéria, que continua a apostar na resiliência dos Aliados.

Para Abílio Dias Fernandes, presidente da Associação Povo Alentejano, a questão da soberania alimentar e da sua urgência está na ordem do dia, como a recente crise veio mostrar. O autor refere as debilidades e desequilíbrios do sistema de produção e distribuição alimentar no nosso país, salientando que mais poderia ter sido feito para evitar o estado a que chegámos. Considera que as políticas europeias não ajudaram, antes pelo contrário, o país a desenvolver as suas potencialidades específicas e releva o papel das pequenas e médias explorações agrícolas e da agricultura familiar para garantir o abasteci-



Fotografia: Comboio do Trigo, aspeto interior de uma das carruagens, 1928, autor desconhecido
Arquivo Nacional da Torre do Tombo

mento nacional. A concluir, enumera as medidas de política alternativas que deveriam ser tomadas para garantir “*um futuro com soberania alimentar*”. “*O que precisamos é de produzir, tanto quanto for possível e de forma compatível com as nossas condições agrológicas e edafoclimáticas e a sustentabilidade dos equilíbrios ecológicos, os produtos agroalimentares estratégicos para o país.*”

Carlos Guimarães Pinto, professor universitário, apresenta uma defesa do comércio livre, afirmando que o protecionismo do passado apenas trouxe mais miséria e desavenças entre nações. “*O comércio internacional tem esta beleza especial: permite que um país beneficie das vantagens competitivas que todos os países do mundo têm em diferentes áreas.*” A estratégia de substituição de importações está também, segundo o autor, condenada ao fracasso, ao reduzir a eficiência da produção. Falando depois do caso português, faz notar que o progresso do país esteve sempre ligado à sua abertura ao mundo. “*A estratégia do ‘orgulhosamente sós’ só trouxe miséria e atraso.*” No entanto, sublinha também que “*a liberdade comercial dificilmente será um valor absoluto*”, já que eventos extremos ou outras razões estratégicas a podem pôr em causa.

António Serrano, da Universidade de Évora, partilha uma breve reflexão sobre o “*papel da agricultura na produção de alimentos em conciliação com os restantes interesses da sociedade em geral.*” Aborda também as questões da Política Agrícola Comum “*(...) nas suas diversas reformas e a sua ação na transformação do agricultor enquanto produtor de bens públicos perante os desafios dos novos equilíbrios.*” Analisa depois os problemas mais relevantes do abastecimento alimentar e conclui, afirmando “*a centralidade do consumidor, do cidadão, que através das suas escolhas vem contribuindo para o desenho e a construção das cadeias de abastecimento.*” O autor sustenta ainda que Portugal “*deve aproveitar a presente negociação da PAC para apresentar, no seu Plano Estratégico, uma visão clara e uma estratégia inovadora e de longo prazo para o desenvolvimento do setor.*”

Alfredo Cunhal Sendim, do Montado do Freixo do Meio, procura abordar as questões mais profundas

que, no seu entender, estão subjacentes ao abastecimento alimentar. Questiona a nossa visão excessivamente antropocêntrica e controladora da natureza, citando Agostinho da Silva, para defender que a “*agricultura (...) é a forma como nos relacionamos com o lugar que habitamos. E essa forma deve ter um sentido.*” Enuncia os princípios da agroecologia e equaciona como deverá ser organizado o abastecimento alimentar de modo a respeitar o sistema natural. Fala ainda sobre o projeto em que está envolvido, *Partilhar as Colheitas*, que permite aos consumidores serem também coprodutores e defende a substituição da atual PAC por uma nova Política de Alimentação Comum.



Fotografia: Laranjal do Algarve
Acervo do GPP

A fechar as Grandes Tendências, Carlos Neves, da APROLEP, fala do que se passou e do que se poderá vir a passar no setor agrícola pós-COVID, em termos de “*novo normal e novas fronteiras*”. Aborda os aspetos positivos e negativos da globalização, da adesão à União Europeia, da PAC, das estratégias de distribuição ou das opções dos consumidores. “*Pensando o futuro*”, defende as fronteiras da UE, pugnando simultaneamente pela rotulagem de origem dos produtos, e afirma que a agricultura “*tem de ser ecologicamente sustentável, mas tem de ser também economicamente sustentável*”, apostando na investigação, inovação, eficiência, formação e informação, e com custos partilhados ao longo de toda a cadeia de valor.

Na secção Observatório, Isabel Rodrigo, do Instituto Superior de Agronomia, afirma que o sistema agroalimentar industrial, embora tenha permitido aumentar a produção de alimentos, criou desafios

em múltiplos domínios, desde a pressão sobre o ambiente e a biodiversidade até ao “*tríplo fardo da má nutrição (subnutrição, deficiências de micronutrientes e sobrenutrição (...))*”. Alerta assim “*para a urgente e profunda necessidade de transformação do modelo agroalimentar industrial*”, preconizando o reforço de um “*contramovimento*” envolvendo também os consumidores, que permita obter alimentos saudáveis e nutritivos por meio de práticas agrícolas sustentáveis. A autora acredita que a atual crise da COVID-19 pode desempenhar aqui um papel importante.

O artigo de António Duarte Pinho, economista, analisa o consumo, produção e comércio de pescado no nosso país e no âmbito da União Europeia. Não deixa de sublinhar as contradições existentes ao nível do consumo, referindo, por exemplo, que “*foi essencialmente a falta de adesão dos portugueses a consumirem ‘mais do que é nosso’*”, e não tanto a adesão à UE, o “*que esteve na origem das sucessivas quebras na produção da frota nacional de pesca*.” Refere ainda o grande salto dado pelo setor em termos de modernização e renovação, em especial na indústria transformadora.

No primeiro artigo do GPP, Pedro Castro Rego aborda as questões nacionais relativas ao abastecimento alimentar de emergência, começando por fazer um enquadramento das nossas obrigações no âmbito da NATO e do papel desta no fomento da resiliência dos Aliados na área civil, nomeadamente no que toca aos recursos alimentares e hídricos. Refere ainda que “*Portugal criou há dias uma nova organização para o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência*”, que deverá vir a permitir aumentar a nossa capacidade de resposta e de organização em crises futuras.

O segundo artigo do GPP, da autoria de Ana Rita Moura, apresenta uma análise atualizada do comércio internacional do Complexo Agroflorestal e das Pescas, explicando as nomenclaturas e domínios de dados utilizados. Este agregado tem um papel importante no comércio internacional da economia portuguesa, representando, em 2019, 12,1% dos valores das exportações e 14,4% dos valores das importações. Entre 2010 e 2019, as exportações cres-



Imagem: Ilustração de Mário Costa para a capa do relatório sobre o XX Aniversário da Campanha do Trigo, 1929-1949, da Federação Nacional dos Produtores de Trigo (F.N.P.T.), Lisboa, 1949
Acervo do GPP

ceram a uma taxa de variação média anual de 4,3%, enquanto as importações cresceram a 2,9%. O déficit alimentar, em 2019, rondou os -4,0 mil milhões de euros.

Nas Leituras, analisamos a obra *A riqueza das nações*, de Adam Smith, um sempre atual clássico da economia, que além de ter transformado a visão sobre este domínio do conhecimento, tem também inúmeras outras dimensões, igualmente fundamentais. São ainda examinados: os principais aspetos da recém-publicada Estratégia da UE do Prado ao Prado; o decreto que lançou a Campanha do Trigo, em 1929, e um documentário, realizado em 1954, sobre este mesmo tema; e ainda um documento da OCDE relativo aos impactos da crise da COVID-19 no espaço rural.

GRANDES TENDÊNCIAS

CULTIVAR

v.t. *TRABALHAR A TERRA PARA TORNÁ-LA FÉRTIL.*

Abastecimento resiliente de alimentos e água: a perspectiva da NATO

Wolf-Diether Roepke, Ph.D.

Membro do Secretariado Internacional da NATO, na Secção de Capacitação e Resiliência, Divisão de Política de Defesa e Planeamento, na sede respetiva. As opiniões expressas neste artigo são as do autor e não as da organização.

Introdução

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO/OTAN) garante a segurança do território da Aliança e dos seus mil milhões de cidadãos. E, em simultâneo com a adaptação das respetivas capacidades militares, estratégia e planos segundo uma abordagem de 360 graus, a NATO continua a desenvolver a resiliência da sociedade de cada um dos países Aliados através da preparação civil, que inclui o abastecimento de alimentos e água.¹

... a NATO continua a desenvolver a resiliência da sociedade de cada um dos países Aliados através da preparação civil, que inclui o abastecimento de alimentos e água.

A preparação civil é, antes de mais, uma responsabilidade nacional.

de cuidar das suas próprias necessidades de defesa, estando simultaneamente disponíveis para ajudar os outros Aliados. Sendo a sociedade civil igualmente importante para a defesa nacional e inerentemente mais vulnerável a ameaças à segurança do que as forças armadas, o reforço da resiliência através da preparação civil é um pré-requisito essencial para a segurança e a defesa da Aliança. A preparação civil é, antes de mais, uma responsabilidade nacional. No entanto, não é por acaso que este requisito precede a obrigação de defesa coletiva estabelecida no Artigo 5º. Os Aliados têm de manter níveis consistentes de resiliência

Raízes e contexto da preparação civil na NATO

A razão de ser da atenção dada pela NATO à resiliência e à preparação civil está consagrada no seu tratado fundador. O Artigo 3º do Tratado de Washington prevê que os Aliados sejam capazes

Artigo 3º do Tratado de Washington

“A fim de atingir mais eficazmente os fins deste Tratado, as Partes, tanto individualmente como em conjunto, manterão e desenvolverão, de maneira contínua e efetiva, pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e colectiva para resistir a um ataque armado.”

¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm

e preparação civil, porque a resiliência da Aliança no seu conjunto tem apenas a força do seu Aliado mais fraco.² Para cumprirem as suas missões, as forças militares destacadas no terreno dependem fortemente dos setores civil e comercial, em matéria de transportes, comunicações e até mesmo de abastecimento básico, por exemplo, de alimentos e água. Estas infraestruturas e capacidades civis complementam os esforços militares de defesa do território e das populações da Aliança, mas são também vulneráveis a perturbações e ataques em tempos de paz, crise e conflito. É por estas razões que a NATO acompanha sistematicamente o compromisso assumido pelos Aliados e os apoia neste esforço.

Aumentar a resiliência através da preparação civil

Quando a Guerra Fria chegou ao fim, o panorama económico internacional mudou com a emergência da globalização. Em termos gerais, a propriedade e a responsabilidade relativamente a infraestruturas e cadeias de produção e abastecimento essenciais passaram de mãos públicas para privadas. Além disso, o número de intervenientes aumentou, incluindo outras organizações internacionais, nomeadamente a União Europeia, com papéis e responsabilidades complementares e até coincidentes. Há mais atores agora envolvidos em cadeias de valor/abastecimento de alimentos e água, e as (inter)dependências com outros setores acentuaram-se. Este complexo panorama de intervenientes dificulta os esforços para garantir acesso seguro aos recursos alimentares e hídricos, sobretudo em situações de crise.

... a NATO acompanha sistematicamente o compromisso assumido pelos Aliados e [apoia-os] neste esforço.

A NATO desenvolveu ainda mais o seu entendimento do conceito de resiliência, definindo sete requisitos básicos relevantes para a defesa coletiva, incluindo a necessidade de garantir recursos alimentares e hídricos resilientes.

No seguimento da anexação ilegal da Crimeia pela Rússia, em 2014, os Aliados reconheceram que enfrentam uma gama mais vasta e sempre em evolução de desafios de

segurança militares e não militares, o que cria o contexto para a adaptação a longo prazo da NATO e a sua atenção renovada à defesa coletiva. Em conformidade com o Artigo 3.º do Tratado de Washington, “para garantirem a sua resiliência perante estes desafios, os Aliados têm de manter e proteger capacidades civis essenciais, a par das capacidades militares e em apoio destas, trabalhando com o setor público no seu conjunto e também com o setor privado.”³ A NATO desenvolveu ainda mais o seu entendimento do conceito de resiliência, definindo sete requisitos básicos relevantes para a defesa coletiva, incluindo a necessidade de garantir recursos alimentares e hídricos resilientes.⁴ É importante notar que na Cimeira

de Varsóvia, em Julho de 2016, os Chefes de Estado e de Governo se comprometeram a concretizar estes requisitos básicos. Desde então, a NATO⁵ elaborou cerca de 500 páginas de documentos de orientação para ajudar as

² Ver também “Resilience: the first line of defence”. *NATO Review*, fevereiro de 2019. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm, p.3

⁴ Os sete requisitos básicos são: 1) continuidade do governo e dos serviços públicos essenciais; 2) fornecimento resiliente de energia; 3) capacidade de lidar eficazmente com movimentos descontrolados de pessoas; 4) recursos alimentares e hídricos resilientes; 5) capacidade de lidar com grande número de baixas; 6) sistemas resilientes de comunicações civis; e 7) sistemas resilientes de transporte civil.

⁵ A NATO tem estruturas dedicadas à promoção da preparação civil. Estas estruturas incluem o Comité de Planeamento Civil de Emergência (CEPC), que aconselha o Conselho do Atlântico Norte em matéria de preparação civil. A apoiar o CEPC, existem vários Grupos de Planeamento, cada um dos quais trata de um dos sete requisitos básicos. Os Grupos de Planeamento são: o Grupo de Proteção Civil; o Grupo Misto para a Saúde; o Grupo de Planeamento Alimentar e Agrícola; o Grupo de Planeamento das Comunicações Civis; o Grupo de Planeamento da Energia; e o Grupo dos Transportes. Os representantes nacionais dos Aliados participam nas reuniões regulares do Comité e dos Grupos de Planeamento.

autoridades nacionais a abordarem potenciais vulnerabilidades, protegerem infraestruturas e serviços essenciais, reforçarem a os dispositivos de segurança do abastecimento e aumentarem a resiliência nestas sete áreas críticas.

Abastecimento resiliente de alimentos e água no contexto da NATO

A NATO centra-se em três aspetos para ajudar as autoridades nacionais a garantirem a resiliência dos recursos alimentares e hídricos. Primeiro, ampliar as avaliações de risco e vulnerabilidade nos setores alimentar e hídrico nacionais para terem em consideração o ambiente de segurança em evolução, mas complexo, da organização. Idealmente, as avaliações nacionais seguem uma abordagem a todos os riscos, incluindo ciberameaças e ameaças químicas, biológicas e radionucleares (QBRN), bem como perturbações resultantes de um potencial conflito. As orientações setoriais específicas oferecem às autoridades nacionais medidas para atenuarem as consequências dos riscos e vulnerabilidades identificados, considerando simultaneamente as (inter)dependências entre sectores. Atos de sabotagem, ataques armados, ameaças híbridas e ciberameaças podem visar e explorar vulnerabilidades noutros setores, mas podem igualmente conduzir a efeitos de cascata também nos setores alimentar e da água. Dada a atual dependência do modelo de entrega no momento (*just-in-time*), que por sua vez depende muito do bom funcionamento dos serviços de comunicação e logística, a resiliência em relação a ciberameaças nos setores alimentar e da água continua a ser uma questão importante. A sensibilização para os riscos potenciais destas perturbações e a promoção da aplicação nestes setores de práticas de ciberhigiene já estabelecidas continuarão a fazer parte da agenda de preparação civil da NATO.

Primeiro, ampliar as avaliações de risco e vulnerabilidade nos setores alimentar e hídrico nacionais para terem em consideração o ambiente de segurança em evolução, mas complexo, da organização.

Em segundo lugar, a NATO exige que os Aliados garantam a segurança do abastecimento alimentar e de recursos hídricos.

Em segundo lugar, a NATO exige que os Aliados garantam a segurança do abastecimento alimentar e de recursos hídricos. Este aspeto requer uma abordagem integrada, através da qual os governos, as principais empresas, o setor e/ou as suas associações cooperem para trocar informações sobre riscos e potenciais vulnerabilidades e, em conjunto, enfrentem os desafios que se colocam aos setores alimentar e da água. A COVID-19 ilustra os benefícios da existência de plataformas e mecanismos bem estabelecidos, idealmente testados em exercícios, que permitam enfrentar os desafios à segurança do abastecimento. Por essa razão, a NATO incentiva os Aliados a estabelecerem uma abordagem integrada de gestão de crises para o setor, em vez de confiarem em dispositivos *ad hoc*. As orientações da NATO, embora não determinem a forma como

as autoridades nacionais põem em prática os seus dispositivos de segurança do abastecimento, procuram que esses dispositivos sejam robustos e tenham em consideração todo o espectro de requisitos, incluindo os associados às operações em maior escala da organização. Além disso, a NATO incentiva as autoridades nacionais a estarem prontas a recorrer a um abastecimento seguro de alimentos e de recursos hídricos, incluindo fatores de produção e produtos essenciais necessários à produção e/ou transformação desses alimentos e recursos, o que poderá incluir dispositivos de armazenamento. Em alternativa, as autoridades nacionais poderão ter dispositivos de manutenção de uma reserva rotativa fornecida por distribuidores nacionais. Um dispositivo robusto poderá também consistir em soluções sob medida ou mistas, as quais requerem relações e formas de trabalhar com a indústria consistentes. É claro que estes dispositivos têm aspetos qualitativos, nomeadamente o facto de o acesso aos recursos e a sua distribuição em tempos de crise terem de ser organizados e assegurados atempadamente, inclusive com as capacidades necessárias (por exemplo, recursos

de transporte). Cada Aliado terá as suas circunstâncias, requisitos e capacidades específicos, mas não se pode dar por garantido o pressuposto de que as forças de mercado serão capazes de assegurar o abastecimento de alimentos e água em situação de crise.

Como as cadeias de abastecimento e de valor se estendem para lá das fronteiras, embora estejam intrinsecamente ligadas por tecnologias de informação e logística inteligente, não é difícil detetar potenciais pontos de rutura. Enquanto crise de saúde global, a COVID-19 demonstrou claramente de que forma o abastecimento de alimentos e água pode ser perturbado – e também até que ponto estamos dependentes de cadeias de abastecimento que privilegiam a relação custo-eficácia.⁶ As restrições fronteiriças impostas entre muitos países afetaram o transporte de alimentos e água, embora muito menos do que noutros setores, além de limitarem a disponibilidade de trabalhadores agrícolas estrangeiros para responder à procura sazonal. A crise exigiu cooperação e coordenação a nível nacional, regional e internacional, em devido tempo, para evitar maiores perturbações ou a escassez de produtos. O surto de COVID-19 entre os trabalhadores de uma fábrica de transformação de carne nos Estados Unidos e, mais recentemente, na Alemanha, veio também sublinhar não só a vulnerabilidade e a importância dos trabalhadores, mas também as consequências do encerramento dessas instalações, que têm o potencial de provocar escassez no forne-

cimento de certos produtos.⁷ Embora o impacto na segurança do abastecimento tenha sido limitado, perturbações de longo prazo podem levar a repercussões de grande alcance em toda a sociedade.

Finalmente, e no caso de ocorrer uma crise, as orientações da NATO ajudam as autoridades nacionais a preparar a transição para uma situação em que elas próprias possam ter de intervir e tomar medidas corretivas para garantir a continuidade de serviços e funções essenciais, se o mercado sofrer uma interrupção que possa conduzir à escassez de produtos. Por outras palavras, o trabalho da NATO ajuda as autoridades nacionais a garantirem que o modelo *just-in-time* (no momento) baseado no mercado é complementado por uma atitude de preparação *just-in-case* (em caso de necessidade). Esta abordagem requer planos nacionais, sustentados por legislação e procedimentos que ativem os dispositivos de segurança nacional do abastecimento. É igualmente necessário tomar providências para a gestão e distribuição quotidiana destes recursos. Esta preparação civil beneficia e, em certa medida, depende de cidadãos mais resilientes. Embora esteja fundamentalmente nas mãos das autoridades nacionais, há necessidade de envolver cada vez mais os cidadãos no planeamento da resiliência nacional, de modo a criar uma zona-tampão entre o início de uma crise e o momento em que as autoridades nacionais estão capazes de mobilizar os

Enquanto crise de saúde global, a COVID-19 demonstrou claramente de que forma o abastecimento de alimentos e água pode ser perturbado – e também até que ponto estamos dependentes de cadeias de abastecimento que privilegiam a relação custo-eficácia.

... as orientações da NATO ajudam as autoridades nacionais a preparar a transição para uma situação em que elas próprias possam ter de intervir e tomar medidas corretivas para garantir a continuidade de serviços e funções essenciais

⁶ Philip Garnett, Bob Doherty e Tony Heron. "Vulnerability of the United Kingdom's food supply chains exposed by COVID-19". *Nature Food*. Jun 2020. <https://www.nature.com/articles/s43016-020-0097-7>

⁷ "COVID-19 Meat Shortages Could Last for Months. Here's What to Know Before Your Next Grocery Shopping Trip", Tara Law. *Time Magazine*. <https://time.com/5830178/meat-shortages-coronavirus/>; "How Coronavirus Is Exposing the World's Fragile Food Supply Chain – and Could Leave Millions Hungry", Amy Gunia. *Time Magazine*. <https://time.com/5820381/coronavirus-food-shortages-hunger/>

recursos necessários para dar resposta.⁸ Além disso, o envolvimento do setor privado e das Organizações Não-Governamentais no planeamento e na preparação de emergência nacionais irá reforçar ainda mais a resiliência da sociedade a todo o tipo de riscos.

A NATO traz uma perspetiva específica de segurança e defesa ao abastecimento resiliente de alimentos e água, complementando eficazmente o trabalho de outras organizações internacionais, nomeadamente a União Europeia. Enquanto a UE vai expandindo o seu próprio trabalho em matéria de resiliência, a NATO pode igualmente contribuir para reforçar a resiliência dos Aliados que são também Estados-Membros da UE. Analogamente, o Quadro Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes (2015-2030), da ONU⁹, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) contribuem para aumentar a resiliência do sistema.

A agenda futura

Três áreas importantes serão abordadas no âmbito da NATO nos próximos meses e anos. No contexto das avaliações sistemáticas que a organização faz sobre o estado de preparação civil em termos dos sete requisitos básicos, incluindo o nível de resiliência no abastecimento de alimentos e água, os seus Ministros da Defesa irão debater, na próxima reunião de Outubro de 2020, mais uma avaliação que descreve áreas de progresso e desafios, e dar orientações para o trabalho a realizar nos próximos anos.

Esta agenda será do interesse de Portugal e de todos os Aliados, na tentativa de manterem os seus cidadãos e sociedades protegidos, num ambiente de segurança imprevisível e exigente.

E, embora o mundo ainda esteja a braços com a pandemia de COVID-19, a NATO começou já a analisar as lições que a Aliança pode retirar desta crise para aumentar a resiliência do abastecimento de alimentos e água, entre outras áreas. Esta avaliação será transversal a todos os setores, analisando as diversas interdependências com outros setores essenciais e estendendo-se à consideração da ameaça representada, por exemplo, por outras doenças zoonóticas e potenciais ameaças QBRN. Além disso, o planeamento da preparação nacional e a capacidade de garantir a segurança do abastecimento de alimentos e recursos hídricos terão de ter em conta o desafio estratégico e de longo prazo resultante das alterações climáticas. Os esforços para aumentar a resiliência a estes desafios por parte da sociedade civil dos países Aliados continuarão a fazer parte da agenda futura da NATO. Ao lançar o processo de reflexão sobre a “NATO 2030”, o Secretário-Geral salientou que “...no nosso trabalho conjunto, é particularmente importante reforçar a resiliência das nossas sociedades e das nossas economias. E garantir que não importamos vulnerabilidades para as nossas infraestruturas, indústrias e cadeias de abastecimento essenciais.”¹⁰

Esta agenda será do interesse de Portugal e de todos os Aliados, na tentativa de manterem os seus cidadãos e sociedades protegidos, num ambiente de segurança imprevisível e exigente.

⁸ Vários países publicaram orientações para os seus cidadãos, dois exemplos das quais são *Code of Conduct for Crisis Situations*, da Estónia, <https://www.rescue.ee/files/2020-03/elanikkonnakaitsea4-en.pdf?977eed4edf> e *If Crisis or War Comes*, da Suécia, <https://www.dinsakerhet.se/siteassets/dinsakerhet.se/broschyren-om-krisen-eller-kriget-kommer/om-krisen-eller-kriget-kommer---engelska-2.pdf>

⁹ Ver CULTIVAR N.º 7 – O risco na atividade económica, p.107 (*Nota da equipa editorial*) http://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_7/#106

¹⁰ Intervenção do Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, por ocasião do lançamento do #NATO2030 – *Strengthening the Alliance in an increasingly competitive world (Reforçar a Aliança num mundo cada vez mais competitivo)*, 8 de Junho de 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm

Resilient Food and Water Supply: A NATO Perspective

Wolf-Diether Roepke, Ph.D.

Member of the NATO International Staff in the Enablement and Resilience Section, Defence Policy and Planning Division, at NATO HQ. The views expressed in this article are those of the author and not those of the organization.

Introduction

The North Atlantic Treaty Organisation (NATO) guarantees the security of the Alliance's territory and its one billion citizens. And along with the adaptation of its military capabilities, strategy and plans along a 360 degree approach, NATO continues to increase the resilience of Allies' societies through civil preparedness. This includes a resilient food and water supply.¹

The roots and context of civil preparedness at NATO

The rationale for NATO's focus on resilience and civil preparedness is enshrined in its founding treaty. Article 3 of the Washington Treaty expects NATO Allies to be able to take care of their own defence requirements, while being ready to help their fellow Allies. Because the civil sector is just as important to national defence, and because it is inherently more vulnerable to security threats than the armed forces, enhancing resilience through civil preparedness is an essential prerequisite for the security and defence of the Alliance.

Civil preparedness is foremost a national responsibility. However, it is not accidental that this requirement precedes the collective defence obligation set out in Article 5.² Allies need to maintain robust levels of resilience and civil preparedness because the resilience of the Alliance as a whole is only as strong as that of its weakest Ally.³ Deployed military forces heavily depend on the civilian and commercial sectors for transport, communications and even basic supplies such as food and water, to fulfil their missions. These civil infrastructures and capabilities complement military efforts

Article 3:

*"In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, **the Parties**, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, **will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.**"*

to defend the Alliance territory and populations – but they are also vulnerable to disruption and attack in peacetime, crisis and conflict. It is for these reasons that NATO systematically follows up on the commitment made by Allies and supports them in this effort.

Enhancing resilience through civil preparedness

As the Cold War came to an end, the international economic landscape changed with the emergence of globalization. In general terms, ownership and responsibilities of critical infrastructure, production and supply chains shifted from public to private hands. Additionally, the number of stakeholders has increased, including other international organisations, particularly the European Union, with complementary and overlapping roles and responsibilities. More actors are now involved in value/supply chains for food and water, and the (inter-) dependencies with other sectors have become more pronounced. This complex stakeholder landscape makes efforts to ensure reliable access to food and water resources more challenging, particularly in crisis situations.

Following the illegal annexation of Crimea by Russia in 2014, Allies recognized that they face a broader and evolving range of military and non-military security challenges, which sets the context for NATO's long term adaptation and its renewed focus on collective defence. Consistent with Art.3 of the Washington Treaty, "being resilient against these challenges requires Allies to maintain and protect critical civilian capabilities, alongside and in support of military capabilities, and to work across the whole of government and with the pri-

¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm

² For a more detailed analysis on the wording and purpose of Art.3 please see Matjaž Kačič. "Commentary on Articles 2 and 3 of the Washington Treaty". **Emory International Law Review**. Vol.34; See also: *Resilience and Article 3* https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

³ See also "Resilience: the first line of defence". **NATO Review**, February 2019. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

vate sector”.⁴ NATO further developed its understanding of resilience by defining seven baseline requirements relevant to collective defence, including the need for resilient food and water resources.⁵ Importantly, the Heads of State and Government at the Warsaw Summit in July 2016 committed to achieve these baseline requirements. Since then, NATO⁶ has developed some 500 pages of guidance to assist national authorities to address potential vulnerabilities, protect critical infrastructure and services, strengthen security of supply arrangements and enhance resilience across these seven critical areas.

Resilient food and water supply in the NATO context

NATO focuses on three aspects to help national authorities ensure resilient food and water resources. First, extending **risk and vulnerability assessments** in the national food and water sectors to take into account NATO’s evolving but complex security environment. National assessments ideally follow an all-risks approach, to include cyber, and CBRN threats, as well as disruptions resulting from a potential conflict. Specific sectoral guidance offers national authorities measures to mitigate the consequences of identified risks and vulnerabilities, while considering (inter-) dependencies among sectors. Acts of sabotage, armed attacks, hybrid and cyber threats, may target and exploit vulnerabilities in other sectors, but lead to cascading effects also in the food and water sectors. Given the reliance on the just-in-time delivery model, which itself is heavily dependent on functioning communication and logistics services, resilience to cyber threats to the food and water sector remains an important topic. Raising awareness of the potential risks of such disruptions, and promoting the application of established cyber hygiene

practices in these sectors, will remain on NATO’s civil preparedness agenda.

Second, NATO requires that Allies **ensure the security of supply of food and water resources**. This calls for an integrated approach, through which governments, key businesses, industry and/or their associations cooperate to exchange information on risks and potential vulnerabilities and together address challenges to the food and water sectors. COVID-19 illustrates the benefits of well-established platforms and mechanisms, ideally stress-tested in exercises, to address challenges to security of supply. For that reason, NATO encourages Allies to establish an integrated crisis management approach for the sector, rather than relying on ad hoc arrangements. While not prescribing how national authorities achieve security of supply arrangements, NATO guidelines seek arrangements that are robust, taking into consideration the whole spectrum of requirements, including those associated with larger scale NATO operations. Moreover, NATO encourages national authorities to be ready to draw on an assured supply of food and water resources, including critical inputs and products required for their production and/or processing, which could include stockpiling arrangements. Alternatively, national authorities could have arrangements in place to maintain a rotating stock from national wholesalers. A robust arrangement could also consist of tailored or mixed solutions. These would require strong relationships and ways-of-working with industry. Clearly, such arrangements have qualitative aspects, including that access to and distribution of these resources in crisis is organized and can be assured in a timely manner, including with the necessary capabilities (e.g. transport resources). Each Ally will have its own specific circumstances, requirements and capabilities but the assumption that market forces will be able to ensure the supply of food and water in a crisis cannot be taken for granted.

As supply and value chains stretch across international borders, yet are intrinsically connected by information technologies and smart logistics, it is not difficult to see potential points of failure. As a global health crisis, COVID-19 has clearly demonstrated how the food and water supplies can be disrupted – and also how reliant we are on supply chains that privilege cost-efficiency.⁷ The border restrictions imposed between many countries affected the transport of food and water, though far less than other sectors, as well as limiting the availability of the foreign farm workers to address seasonal demand. It required timely national, regional and

⁴ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm, para.3

⁵ The seven baseline requirements are: 1) assured continuity of government and critical government services; 2) resilient energy supplies; 3) ability to deal effectively with uncontrolled movement of people; 4) **resilient food and water resources**; 5) ability to deal with mass casualties; 6) resilient civil communications systems; and 7) resilient civil transportation systems.

⁶ NATO has dedicated structures to advance civil preparedness. The structures includes the Civil Emergency Planning Committee (CEPC), which advises the North Atlantic Council on civil preparedness. Assisting the CEPC, several planning groups address each of the seven baselines. The Planning Groups are: the Civil Protection Group; the Joint Health Group; **the Food and Agriculture Planning Group**; the Civil Communications Planning Group; the Energy Planning Group; and the Transport Group. National representatives from Allies take part in the regular meetings of the Committee and Planning Groups.

⁷ Philip Garnett, Bob Doherty and Tony Heron. “Vulnerability of the United Kingdom’s food supply chains exposed by COVID-19”. **Nature Food**. Jun 2020. <https://www.nature.com/articles/s43016-020-0097-7>

international cooperation and coordination to avoid greater disruptions and shortages. The COVID-19 outbreak among the workforce in a meat processing plant in the United States, and more recently in Germany, also highlighted both the vulnerability and importance of the workforce and also the consequences of shutting down such facilities, potentially causing shortages in supply of some goods.⁸ While the impact on security of supply has been limited, long-term disruptions could lead to far reaching ripple/cascading effects across societies.

Finally, and in the event of a crisis, NATO's **guidance helps national authorities prepare to transition** to a situation where national authorities may need to intervene and take corrective measures to ensure the continuity of key services and functions should market forces be disrupted and lead to shortages. In other words, NATO's work helps national authorities ensure that the '*just-in-time*' market-based model is complemented with '*just-in-case*' preparedness. This approach requires national plans, underpinned by legislation and procedures to activate national security of supply arrangements. Provisions for the day-to-day management and distribution of these resources are also necessary. Such civil preparedness benefits, and to a certain degree, rests on more resilient citizens. Fundamentally in the hands of national authorities, there is a need to better engage citizens in national resilience planning to create a buffer between the onset of a crisis until such time that national authorities are able to marshal the necessary resources to respond.⁹ Additionally, the engagement of the private sector and non-governmental organisations in national planning and preparedness will further support societal resilience across all risks.

NATO brings a specific security and defence perspective to resilient food and water supply. This effectively comple-

ments the work of other international organisations, particularly that of the **European Union**. As the EU extends its own work on resilience, NATO can contribute to enhancing the resilience of Allies that are also member states of the EU. Similarly, the UN's Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030), the Food and Agriculture Organisation of the United Nations and the World Organisation for Animal Health contribute to building resilience.

On the agenda

Three important areas will be addressed in the coming months and years. As part of NATO's systematic assessments of the state of civil preparedness across the seven baseline requirements, including the level of resilience in the food and water, NATO Defence Ministers will discuss at their meeting in October 2020 a further assessment describing areas of progress and challenges, and give direction to the work to be carried out over the following years. And, although the world is still in the grip of the COVID-19 pandemic, NATO has started examining lessons the Alliance can learn to increase the resilience of food and water supplies among other areas. This assessment will be cross-sectoral, to examine various inter-dependencies with other critical sectors, and extend to considering the threat posed by, for example other zoonotic diseases and potential CBRN threats. Moreover, national preparedness planning and the ability to ensure the security of supply for food and water resources will need to take into account the strategic and long-term challenge resulting from climate change. The efforts to enhance the resilience of Allies' societies to these challenges will continue to be part of NATO's future agenda. Launching the reflection process on 'NATO 2030', NATO's Secretary General stressed that it "... is especially important as we work together, to strengthen the resilience of our societies and our economies. And to ensure that we do not import vulnerabilities, into our critical infrastructure, industries, and supply chains."¹⁰

This agenda should be of interest to Portugal and to all Allies as they seek to keep their citizens and societies secure in an unpredictable and challenging security environment.

⁸ "COVID-19 Meat Shortages Could Last for Months. Here's What to Know Before Your Next Grocery Shopping Trip", by Tara Law. **Time Magazine**. <https://time.com/5830178/meat-shortages-coronavirus/>; "How Coronavirus Is Exposing the World's Fragile Food Supply Chain – and Could Leave Millions Hungry", by Amy Gunia. **Time Magazine**. <https://time.com/5820381/coronavirus-food-shortages-hunger/>

⁹ Several countries have issued guidance to citizens, two examples are Estonia's Code of Conduct for Crisis Situations, <https://www.rescue.ee/files/2020-03/elanikkonnakaitse-a4-en.pdf?977eed4edf> and Sweden's If Crisis or War Comes, <https://www.dinsakerhet.se/siteassets/dinsakerhet.se/broschyren-om-krisen-eller-kriget-kommer/om-krisen-eller-kriget-kommer---engelska-2.pdf>

¹⁰ Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on launching #NATO2030 – Strengthening the Alliance in an increasingly competitive world, 8 June 2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm

A soberania alimentar como garante da soberania nacional*

ABÍLIO DIAS FERNANDES

Presidente da Associação Povo Alentejano – Associação Para a Promoção e Divulgação da História e Cultura do Povo Alentejano; ex-presidente da Câmara Municipal de Évora

A soberania alimentar é um conceito que se insere na imensidão das questões que afetam os cidadãos no mundo. Ao aprofundarmos as implicações da soberania alimentar, damos conta de que há um numeroso conjunto de vetores que afetam a vida da sociedade e que interferem com este conceito aparentemente simples. Simples, na medida em que é inerente à própria vida desde os primórdios da formação das sociedades. Com o desenvolvimento, foram surgindo outras preocupações com incidência nas questões energéticas, nos transportes, nas comunicações, na saúde, na educação, dando origem à nação como uma formatação da identidade histórica e cultural e a consequente necessidade de preservação e autodefesa da soberania nacional.

Do abastecimento alimentar como defesa da vida à soberania alimentar como garante da soberania nacional

A defesa da própria vida implicou para as sociedades minimamente organizadas a primazia da produção

de alimentos. Decorreu um longo período da vida do homem na Terra assente na recolção de bens para a sua subsistência, que a natureza lhe proporcionava. A sedentarização levou-o à necessidade de cuidar da produção e guarda dos produtos alimentares para assegurar as incertezas e adversidades que a sobrevivência lhe impunha.

As sociedades evoluíram por séculos e séculos e aqui estamos chegados à contemporaneidade, com uma complexidade de questões inerentes à exigência de muitas outras necessidades materiais e espirituais. Passámos a considerar como dado adquirido o abastecimento alimentar, aparentemente assegurado pelas modernas formas de transporte, conservação e produção em locais muito distantes da origem dos produtos, e, mais recentemente, com o modo de entrega ao consumidor em condições de comodidade e rapidez correspondendo às ansiedades do consumismo da vida moderna.

A urgência da soberania alimentar parece ser uma evidência que não carece de justificação: tal é o instinto de sobrevivência de qualquer cidadão! Os

* O artigo não foi originalmente escrito ao abrigo do Acordo Ortográfico. (Nota da equipa editorial, a pedido do autor)

A urgência da soberania alimentar parece ser uma evidência

recursos em transporte e o estabelecimento de acordos entre os vários povos do mundo levam a sobrepor outros interesses na vida das pessoas, face à ideia de que a sobrevivência nunca estará em causa e que o equilíbrio entre a produção e o consumo de bens alimentares se fará sempre sem grandes sobressaltos no mundo atual da globalização.

No entanto, é de recordar que tivemos no século passado duas guerras mundiais

de dimensão nunca vista à face da Terra. Embora não tenham atingido todos os povos, essas duas tragédias demonstraram claramente que as relações de abastecimento internacional encontraram as maiores dificuldades de cooperação alimentar entre os países. E, ao cabo de diversos surtos epidemiológicos no passado, surge nesta altura a pandemia de Covid-19 numa dimensão avassaladora que ultrapassa todas as anteriores e atinge todo o mundo.

Não é fácil nem nunca foi fácil provocar alterações nos hábitos e costumes das populações: esbarraram sempre, ao longo das épocas, com um conservadorismo natural dos povos, justificado pelo patamar de equilíbrio e estabilidade atingidos em cada momento e em diversos níveis de satisfação.

No mundo atual globalizado, de feroz concorrência na colocação da produção em outros países, para expansão das suas balanças comerciais em condições imediatas de preço aparentemente vantajosas, possibilitando acumulação da riqueza na mão do grande capital ou dos países mais ricos e potencialmente mais capazes de produzirem, assistimos a uma dependência dos países mais carenciados, subjugados a abandonarem as suas produções, nomeadamente as agroalimentares e de bens de primeira necessidade.

... duas guerras mundiais de dimensão nunca vista... demonstraram claramente que as relações de abastecimento internacional encontraram as maiores dificuldades de cooperação alimentar entre os países.

Porque é que Portugal não aproveita estas características endógenas de diversidade territorial para garantir níveis de produção alimentares compatíveis com as necessidades nutricionais dos portugueses?

Porque é que Portugal, possuindo condições edafoclimáticas capazes de suportar uma agricultura sustentável, com a diversidade dos microclimas e um território privilegiadamente situado no encontro das confluências atlânticas, mediterrânicas e continental, com a possibilidade de produzir não só para consumo interno como para exportar, não aproveita estas características endógenas de diversidade territorial para garantir níveis de produção alimentares compatíveis com

as necessidades nutricionais dos portugueses e para exportar alguns produtos em vantagem concorrencial, nomeadamente nos momentos em que os mesmos bens dos outros países ainda não atingiram a fase de maturação?

Vejamos algumas referências sobre os bens alimentares em Portugal:

- O trigo que produzimos dá apenas para duas semanas num ano e o milho para 4 meses;
- O arroz carolino, de elevada qualidade, é manifestamente escasso para o consumo interno;
- A batata nacional, apesar do preço irrisório, não se vende, ainda que se importe a maioria das batatas que comemos;
- Temos condições para produzir as melhores carnes de bovino, da mirandesa à alentejana; em Portugal, há cerca de 12 mil produtores de bovinos, caprinos, ovinos e suínos de raças autóctones, na sua maioria pequenos produtores;
- Somos ainda autossuficientes em leite cru, mas podemos produzir muito mais, apesar do encerramento de mais de 90% das explorações leiteiras;
- Temos uma das melhores produtividades mundiais no tomate para indústria;
- Portugal possui a maior zona económica exclusiva da União Europeia;

Entretanto, Portugal importa bens essenciais para equilibrar o abastecimento alimentar, seja perante a escassez da produção agrícola nacional, seja para satisfazer a gula dos grandes grupos económicos da distribuição:

- Importamos 96% do trigo que consumimos e 60% do milho;
- Importamos mais de cem mil toneladas de arroz carolino;
- Importamos mais de 180 M€ em carne;
- Consumimos mais de 300 mil toneladas de batata francesa ou espanhola;
- Compramos mais de 50 mil toneladas de queijo e de 75 mil toneladas de leite, no estrangeiro;
- O saldo da balança comercial do pescado é negativo em mais de mil milhões de euros;
- Consumimos laranja de Espanha, borrego da Nova Zelândia, batata-doce dos EUA e uvas do Chile e chegamos a importar alho da China!

Se, ao longo de anos, o país não conseguiu estruturar uma política agrícola capaz de garantir a sua soberania alimentar em condições de normalidade, agora com a epidemia de Covid-19 tornou-se evidente a debilidade acrescida que pôs a nu o risco da própria soberania nacional no contexto global da macroeconomia. Prevê-se não só uma diminuição substancial da produção nacional, que pode chegar a uma quebra do PIB em dois dígitos, mas também um défice orçamental imprevisível face às incertezas resultantes da epidemia e um desemprego que pode vir a atingir níveis inquietantes, para além do desequilíbrio social atualmente existente.

Se Portugal está numa situação difícil agravada pela epidemia, não foi por falta de alertas no passado de situações de catástrofe e de políticas adversas de outros países movidos por interesses de hegemonia e aproveitamento próprio, mas porque o país não levou a cabo, no momento ajustado, as alterações

desejáveis da política agrícola nacional, visando a defesa do abastecimento alimentar e a salvaguarda da soberania nacional.

Basta lembrar as consequências do corte das fronteiras terrestres, a crise das vacas loucas e a gripe aviária, o embargo à Rússia, ou o vulcão islandês e as suas consequências na circulação aérea. Ou a ação criminosa do imperialismo que condiciona o livre acesso aos mercados de países soberanos. Exemplos que deviam fazer soar os alarmes e dispensariam as críticas estéreis aos mensageiros.

Veja-se o que aconteceu com a produção agropecuária nacional e o abastecimento da população portuguesa com a Covid-19. Foi assim em 2008, com um movimento especulativo mundial a fazer subir os preços dos bens agrícolas. Foi assim em 2012, com os preços dos cereais a disparar nos mercados internacionais e a fazer soar outras campanhas de alarme.

A garantia de abastecimento alimentar de todos os cidadãos deve existir para além das condições atuais em que vivemos. É importante dar respostas, através de reservas alimentares, a situações ocasionais de emergência, como as catástrofes naturais, as pandemias ou conflitos internacionais perturbadores do comércio mundial. Mas não se pode ficar circunscrito a estes casos. A garantia de abastecimento alimentar deve ser permanente e resiliente a todas as conjunturas, como elemento preventivo e dissuasor de pressões contrárias ao interesse nacional. Só desta forma, o país pode tomar decisões sem constrangimentos externos, ou seja, ser soberano.

Há que salvaguardar a sustentabilidade da agricultura portuguesa no contexto das condições edafoclimáticas do território nacional. Não é possível produzir tudo quanto a população portuguesa necessita para satisfazer a sua dieta alimentar, uma vez que a produção de bens alimentares não pode deixar de

A garantia de abastecimento alimentar de todos os cidadãos deve existir para além das condições atuais em que vivemos. ... deve ser permanente e resiliente a todas as conjunturas, como elemento preventivo e dissuasor de pressões contrárias ao interesse nacional.

ter em conta o equilíbrio qualidade/custo/quantidade e também não pode deixar de considerar os novos hábitos alimentares que as grandes cadeias de distribuição introduziram na dieta da população e as influências na vida nacional da integração dos povos de outras origens e com outros hábitos alimentares.

A Agricultura Familiar pode contribuir em grande medida para a preservação das produções agrícolas tradicionais de acordo com as condições específicas do território, e assegurar com o seu modo de produção a fixação das populações no interior do país.

O que não é admissível é produzirmos muito aquém do que é necessário para defesa da soberania alimentar como infelizmente tem acontecido ao longo de anos, com a destruição dos pequenos e médios agricultores e a consequente diminuição da produção agrícola local e a perda de vida e abandono das vilas e aldeias de Portugal.

Soberania alimentar em causa por efeito das políticas europeias

Se bem que a União Europeia (UE) defina no tratado da sua constituição um crescimento sustentável, uma política comum no domínio da agricultura e das pescas, conduzida de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência, não só deixa o campo livre como potencia o domínio da grande distribuição e concentração das explorações agrícolas e do agronegócio. Estes só por si beneficiam de economias de escala e ainda por cima veem acrescidos os apoios preconizados pela Política Agrícola Comum (PAC), em claro detrimento das pequenas e médias explorações e da agricultura familiar. Estas sentem-se incapazes de sobreviver, face à concorrência desenfreada dos grandes produtores, às dificuldades de escoamento e ao esmagamento do preço, ficando assim impedidas de contribuir para minorar o défice da soberania alimentar e para a defesa do interesse nacional.

Não será demais lembrar que, a partir da teoria, hoje de novo em voga, de que seria mais barato e, logo, mais lógico, mais sensato até, comprar no estran-

geiro que produzir cá, foi posto em marcha um plano que atravessou diversos governos e que inclui a utilização de fundos comunitários para arrancar árvores, vinhedos e outras culturas, para desmantelar as estruturas do Estado, mormente de aprovisionamento, para pagar para não produzir e, ainda hoje, para pagar ajudas sem a obrigação de produzir alimentos.

Foi assim que Portugal, por imposição da Política Comum de Pescas e da Política Agrícola Comum, através de reformas norteadas pelos interesses agrícolas de França, Alemanha, Holanda e outros, viu a destruição do aparelho produtivo e a eliminação de mais de 400 mil explorações agrícolas, particularmente as pequenas e médias, assim como o abate de milhares de embarcações de pesca.

E é assim que o eucalipto, a oliveira e alguma produção hortícola de interesse dos grandes grupos económicos transnacionais e nacionais são sobre-explorados em Portugal, movidos pela maximização dos seus lucros, e em consequência disso o país fica limitado na sua diversidade e na escassez de aproveitamento das potencialidades da agricultura portuguesa. Por exemplo, em vez de realizar uma produção de azeite de excelente qualidade e de forma sustentável, Portugal torna-se um grande produtor industrial, mas em modo de produção superintensivo, utilizando trabalhadores em condições escravizantes e com efeitos negativos sobre o ambiente.

E, com tudo isto, regateiam-se os apoios à pequena agricultura e à pequena pesca, mas atribuem-se centenas de milhares de euros a proprietários rurais sem a obrigação de produzir um grama sequer de alimentos.

Por outro lado, sem a valorização dos recursos orçamentais e humanos do Ministério da Agricultura, sem uma fiscalização eficaz das condições de trabalho e do modo de exploração superintensivo, não é possível garantir a defesa dos trabalhadores, nem os apoios à pequena agricultura e à pequena pesca.

No âmbito da globalização e do predomínio atual do poder financeiro sobre a economia, a especula-

ção atinge os mercados internacionais da produção e distribuição agrícola, onde os preços acabam por ser fixados pelas bolsas internacionais e particularmente pelo Mercado de Futuros da Bolsa de Chicago, num perfeito jogo especulativo e em claro prejuízo dos interesses e da defesa da soberania alimentar dos países dependentes.

Não concordamos, por isso, com a argumentação de que a nossa pertença à UE e a liberalização do comércio mundial deveriam expurgar das nossas preocupações qualquer problema com o abastecimento alimentar do país.

Outros efeitos do défice alimentar

A menorização das preocupações em defender a soberania alimentar traz outras consequências negativas para o país: dá-se o abandono das zonas do interior em contrapartida da concentração das populações no litoral; com a população agrícola cada vez mais envelhecida, os campos vão ficando abandonados, ou, em substituição, surgem os agronegócios assentes em grandes capitais com culturas intensivas e sobreocupadas em grandes áreas outrora cultivadas por uma agricultura familiar e de pequenos e médios agricultores.

E repercute-se fortemente no desequilíbrio da balança comercial portuguesa que procura compensar o défice da produção nacional de bens alimentares em que:

- A balança alimentar externa atingiu cerca de 4 mil milhões de euros negativos;
- Nos cereais: o trigo atingiu uma dependência de mais de 90% (e, ao que se conhece, a área dos cereais de inverno voltou a diminuir e é mesmo a menor dos últimos 100 anos, segundo o INE); a produção nacional do milho assegura apenas 30% das necessidades nacionais;

- No pescado, como atrás referido, verifica-se uma dependência na ordem dos 1 000 milhões de euros anuais;
- Na carne, designadamente nos bovinos, a balança apresenta um défice de cerca de 1 000 milhões de euros.

Políticas alternativas

a) No momento atual

É oportuno refletir-se sobre as respostas que é necessário dar de imediato para prevenir e travar a propagação da epidemia de Covid-19, sem descurar a criação das bases em que se deve perspetivar a evolução da sociedade portuguesa. Esta evolução

deve assumir moldes algo diferentes do que tem tido até à data, sujeita à globalização da economia e ao domínio do grande capital financeiro, no sentido de evitar que no futuro não volte a acontecer um novo sobressalto à segurança da soberania alimentar.

Por isso, afirmámos desde a primeira hora a urgência de assumir particularmente:

- A continuidade no abastecimento às populações;
- A reabertura dos mercados locais encerrados de produtos alimentares, em condições de higiene, saúde e segurança alimentar e a garantia da estabilidade de funcionamento de todos os mercados locais;
- A não interrupção do fornecimento de sementes, adubos, produtos fitofármacos e outros fatores de produção, em particular aos pequenos e médios produtores;
- A garantia de preços justos à produção da agricultura e das pescas para fins alimentares;
- O direito à mobilidade dos agricultores para as suas explorações e para o escoamento da sua produção;

Não concordamos, por isso, com a argumentação de que a nossa pertença à UE e a liberalização do comércio mundial deveriam expurgar das nossas preocupações qualquer problema com o abastecimento alimentar do país.

- Os apoios à tesouraria ajustados à realidade agrícola: empréstimos a muito longo prazo e respetivos prazos de carência e as adaptações necessárias no regime fiscal e contributivo;
- A garantia dos equipamentos de proteção individual necessários à atividade agrícola e piscatória e, em particular, nos casos de confinamento obrigatório;
- A potenciação do Regime da Pequena Agricultura dos pagamentos do Pilar I da PAC, procurando antecipar as ajudas comunitárias e aligeirar regras e procedimentos, nomeadamente suspendendo os critérios do “greening”;
- O envolvimento das estruturas associativas existentes, procurando evitar o desperdício das produções alcançadas e fomentar o aproveitamento, em tempo, dos animais em condições de abastecer as populações;
- Os apoios às estruturas do Movimento Associativo impossibilitadas como estão de desenvolver inúmeros projetos públicos financiados;
- A inclusão das questões da alimentação no Gabinete de Crise por via do Ministério da Agricultura e do Ministério do Mar.

Mas que fique claro, o que é imprescindível é que estas medidas sejam vocacionadas para a pequena e média agricultura e a agricultura familiar e para a pesca, nomeadamente para os pequenos pescadores e armadores.

b) Políticas para um futuro com soberania alimentar

Portugal poderá ter melhor futuro e garantia da soberania alimentar, se souber aproveitar as suas potencialidades edafoclimáticas e a extensa zona marítima costeira, para produção agrícola e captura piscícola capazes de melhorar a balança comercial alimentar, sem necessidade de recorrer a subterfúgios de compensação com os produtos das florestas.

A condição essencial para atingir este equilíbrio da balança comercial agroalimentar é estabelecer preços justos que permitam garantir o escoamento da produção nacional e contribuir para a substituição da importação de bens alimentares.

A condição essencial para atingir este equilíbrio é estabelecer preços justos que permitam garantir o escoamento da produção nacional e contribuir para a substituição da importação de bens alimentares.

Não deixa de ser importante a exportação do azeite e do vinho, não só para a economia nacional e particularmente no equilíbrio da balança comercial. Contudo, a balança agroalimentar não pode ficar refém dessas exportações e não pode deixar de se desenvolver a produção nacional de bens estratégicos, como os cereais, o leite, a carne, os hortofrutícolas, as oleaginosas e proteaginosas e o açúcar, entre outras produções que garantam a soberania alimentar.

Para além disso, outras intervenções públicas são necessárias para garantir a soberania alimentar do país, com particular destaque para:

- O apoio à agricultura familiar, com a concretização do seu Estatuto, e à pequena pesca, no plano fiscal e do investimento, para o aproveitamento e a transformação de excedentes; na desburocratização de processos para a legalização de explorações pecuárias e pequenas queijarias; na redução dos custos de produção nomeadamente de combustíveis e eletricidade; na promoção de mercados de circuitos curtos ou de venda direta; na aquisição pelo Estado de produtos locais e na fruição livre das sementes sem se sujeitarem ao domínio da privatização;
- Uma política de desenvolvimento da indústria nacional de adubos e fertilizantes, agora completamente dependente de importações;
- Investimentos públicos em estruturas públicas de regadio, em portos de pesca, e em estruturas de aprovisionamento, de transformação e valorização de produções, partindo das já existentes, de que são exemplo, o Complexo do Cachão ou o conjunto de equipamentos de Cooperativas Agrícolas;

- Uma política que valorize as raças autóctones e reforce os Laboratórios e Centros de Experimentação do Estado, garantindo serviços de extensão rural, e os meios humanos e técnicos do Ministério da Agricultura;
- Uma política de desenvolvimento da pesca nacional, valorizando o valor do pescado, assegurando apoios para os períodos de defeso e modernizando e renovando a frota de pesca;
- Uma política que garanta o acesso à terra a quem queira produzir, e à água, que combata o absentismo dos grandes proprietários e promova o emparcelamento nas zonas de minifúndio, com a utilização da terra disponível;
- Uma política que assegure a propriedade nacional da terra regada, designadamente em Alqueva, para a pôr ao serviço do objetivo da soberania alimentar e não para servir os interesses dos grupos económicos nacionais ou estrangeiros do agronegócio;
- Uma política que enfrente os gigantes da grande distribuição, impedindo, de facto, as práticas comerciais desleais, e fiscalizando as importações;
- Uma política que exija a defesa de uma reforma da Política Agrícola Comum e da Política Comum de Pescas, que garanta apoios ligados à produção e reforce a regulação dos mercados, bem como a defesa da saída da agricultura da OMC.

O que precisamos é de produzir, tanto quanto for possível e de forma compatível com as nossas condições agrológicas e edafoclimáticas e a sustentabilidade dos equilíbrios ecológicos, os produtos agroalimentares estratégicos para o país.

Cabe aos governos e à Assembleia da República assegurar aos agricultores e pescadores portugueses, no quadro do regime democrático consagrado na Constituição da República Portuguesa, a estabilidade necessária para se constituírem em garantes da produção alimentar e contribuintes imprescindíveis de defesa da soberania nacional.

O facto de assegurarem a soberania alimentar nas condições possíveis de produção nacional não significa uma ausência de trocas comerciais de bens agroalimentares com outros países, numa economia nacional aberta às transações comerciais.

O que precisamos é de produzir, tanto quanto for possível e de forma compatível com as nossas condições agrológicas e edafoclimáticas e a sustentabilidade dos equilíbrios ecológicos, os produtos agroalimentares estratégicos para o país.

O objetivo de garantir a soberania alimentar, entendida como o direito de cada povo de escolher o que precisa para a sua alimentação, é razão fundamental e suficiente para que seja (re) inscrito no «Conceito Estratégico de Defesa Nacional»,

como parte integrante da política de defesa nacional inserido no quadro da Constituição da República Portuguesa.

Em defesa do comércio livre

Carlos Guimarães Pinto

Economista, escritor, professor e ex-presidente do partido Iniciativa Liberal

As vantagens do comércio internacional

“Quando os bens não atravessam fronteiras, soldados o farão”, esta frase de autor desconhecido, mas habitualmente atribuída a Frédéric Bastiat por representar as suas posições sobre o comércio internacional, é simbólica da importância do comércio entre nações. Dois países que fazem trocas comerciais entre si criam laços de interdependência que tornam bastante complicado entrarem em conflito militar. Com interdependências comerciais fortes, a destruição do tecido produtivo num país implicaria a destruição do mesmo tecido produtivo noutro país. Destruir o tecido produtivo de um parceiro comercial é retirar clientes e fornecedores às suas próprias empresas. Empresas sem clientes ou sem fornecedores têm muita dificuldade em sobreviver, e um país sem empresas fica incapaz de sustentar a sua população e os serviços públicos, incluindo a máquina de guerra.

Quando os países optaram por uma estratégia protecionista para combater a Grande Depressão apenas a agravaram ainda mais, provocando mais desemprego, fome e miséria. ... A forma como os laços comerciais se desfizeram enfraqueceu também os laços diplomáticos.

A onda protecionista dos anos 30 do século passado é um bom exemplo disso. Quando os países optaram por uma estratégia protecionista para combater a Grande Depressão apenas a agravaram ainda mais, provocando mais desemprego, fome e miséria. Mas não foram apenas essas as consequências das estratégias protecionistas. A forma como os laços comerciais se desfizeram enfraqueceu também os laços diplomáticos. Passou a haver menos interdependência económica, reduzindo o custo de oportunidade de entrar em guerra com outros países. As consequências fizeram-se sentir logo no final dessa década com o despoletar da maior guerra da história da humanidade.

Ao longo dos séculos, as relações entre populações próximas foram quase sempre de dois tipos: comércio ou guerra. Não é por acaso. Apesar de teoricamente ser possível conviver sem nenhum dos dois (Portugal e Espanha viveram décadas lado a lado no século XX sem fazerem grandes trocas comerciais ou entrarem em guerra), o comércio e a guerra são,

de alguma forma, substitutos. Como a história europeia nos revela, há duas formas de um povo tirar vantagem de outro. Um é a guerra. A guerra tem um custo (vidas perdidas, o investimento em material de guerra e a possibilidade de a perder) e um potencial retorno (saquear a propriedade de um inimigo). Durante grande parte da história da humanidade, as relações entre povos próximos foram preenchidas por momentos destes. A única forma pela qual um povo poderia tirar proveito de outro era através da guerra e do saque subsequente.

Até que se criaram condições para que existisse uma alternativa para tirar partido de um vizinho sem ser pela guerra: o comércio. O comércio também tem um custo: é preciso produzir os bens ou serviços que os outros querem comprar. Mas se o comércio for livre, então os bens que se recebe em troca têm mais valor para quem compra do que para quem vende. E, assim, dois povos conseguem tirar partido um do outro sem derramar uma gota de sangue.

Economicamente, o comércio internacional também traz grandes vantagens, como se sabe desde Adam Smith e David Ricardo. Um país que, por qualquer motivo, tenha uma vantagem competitiva na produção de um bem, ao trocar esse bem por outro que não consiga produzir ou produza mais caro, aumentará as suas possibilidades de consumo. Imaginemos um país quente e seco, mas com uma grande costa com muito peixe e outro país sem costa, mas com muita chuva e o ambiente ideal para a criação de gado. Tanto um país como o outro têm uma enorme vantagem em especializar-se naquilo que conseguem fazer melhor e depois trocar entre si. O país que consegue pescar peixe em fartura pode depois trocá-lo por carne, e vice-versa. Claro que o país com uma grande costa pode sempre montar esquemas de rega caros para conseguir criar gado, e o país sem costa pode sempre criar um sistema de aquicultura sofisticado e deixar de importar peixe. No entanto, regressamos sempre ao velho problema da economia: os recursos são escassos. Qualquer

O comércio internacional tem esta beleza especial: permite que um país beneficie das vantagens competitivas que todos os países do mundo têm em diferentes áreas.

recurso que seja utilizado para montar um sistema de aquicultura não será aplicado na criação de gado. De uma perspetiva económica, a pergunta antes de alocar recursos deve ser sempre: a forma mais eficiente de consumir peixe é investindo num sistema de aquicultura ou investir na criação de gado para exportar recebendo em troca peixe? Dificilmente a resposta aqui não será sempre investir naquilo em que o país tem uma vantagem competitiva.

O comércio internacional tem esta beleza especial: permite que um país beneficie das vantagens competitivas que todos os países do mundo têm em diferentes áreas. Um país sem costa pode ter os supermercados cheios de peixe a um preço muito mais baixo do que se o tentasse produzir. Com um comércio verdadeiramente livre, a diferença de preço nos supermercados de um quilo de peixe entre um país com costa e um país sem costa será apenas o seu custo de transporte. Também graças ao comércio internacional podemos consumir uma variedade de produtos que seria impensável a quem viveu nas décadas de 30, 40 ou 50 do século passado.

No entanto, os benefícios económicos não se esgotam aqui. O comércio internacional permite uma difusão rápida da tecnologia. Qualquer empresa que invente um componente de produção mais sofisticado terá toda a vantagem em promover esse novo produto em todo o mundo, alargando o seu mercado. No resto do mundo, as empresas importadoras beneficiarão das vantagens de produtividade que essa nova invenção trará. Uma pequena empresa no interior de Portugal pode beneficiar do investimento em Investigação e Desenvolvimento feito do outro lado do mundo, numa Universidade de Tóquio. E tudo isto pode acontecer de forma muito rápida. A produção de papel poderá ter demorado quase um milénio a chegar da China à Europa, mas a internet demorou apenas alguns anos a espalhar-se por todo o mundo. Mesmo quando existem incentivos para esconder a inovação (uma empresa inventar algo que lhe dá uma vantagem competitiva), esse

processo inovador cria pressão em todos os concorrentes para investirem e inovarem para se manterem competitivos. Inovação gera inovação, num ciclo permanente de incentivo e resposta em que todos beneficiam, e que será tanto maior quanto mais livre for o comércio internacional.

A investigação académica na área do comércio internacional é muito clara nisto: empresas que estão expostas ao comércio internacional são mais produtivas e empregam mais trabalhadores altamente qualificados. Mas não são só as empresas exportadoras. Antes pelo contrário: os estudos demonstram que as empresas importadoras são ainda mais produtivas do que as exportadoras. Beneficiar da possibilidade de ir buscar os melhores materiais, as melhores matérias-primas a qualquer parte do mundo dá uma vantagem de produtividade às empresas que depois se reflete em preços mais baixos e salários mais altos.

O comércio internacional permite a criação de interdependências entre países, fomenta a paz, permite às empresas serem mais competitivas, terem salários mais altos e produtos mais baratos, e ainda permite aos consumidores terem acesso a uma maior variedade de bens e serviços a preços mais baixos. Apesar de todas estas vantagens, a sombra do protecionismo nunca se apaga. Embora as teorias protecionistas tenham sido repetidamente desacreditadas, vão sempre ressurgindo porque, tal como noutras áreas da economia, as vantagens do comércio internacional são muitas vezes contraintuitivas. Pelo contrário, os argumentos protecionistas tendem a ser bastante intuitivos, mesmo estando errados. Em alturas de crise, é fácil afirmar que se deve seguir uma estratégia de substituição das importações. Afinal, é intuitivamente uma estratégia vencedora para o país e quase sem custos. As pessoas já compram os produtos, pelo que o mercado já existe, nem sequer é preciso criá-lo. As empresas que ficariam a perder clientes por esta substituição são todas estrangeiras por definição. Substituir importações por produ-

ção local é uma estratégia só com vantagens, pelo menos à primeira vista.

Infelizmente, a estratégia de substituição de importações falhou miseravelmente sempre que foi tentada. É importante entender porque é que falhou, mesmo em países com grandes mercados internos como o Brasil e a Argentina. Falhou, em primeiro lugar, porque na maioria dos casos há uma boa razão para os países não produzirem aquilo que importam. Poderá ser uma razão histórica, mas na maioria dos casos era simplesmente por não haver vantagem competitiva nessa produção. Não produziam porque não fazia sentido, porque era mais eficiente produzir algo em que eram competitivos, exportar e com

... empresas que estão expostas ao comércio internacional são mais produtivas e empregam mais trabalhadores altamente qualificados.

os retornos das exportações adquirir esse produto ao estrangeiro. Assim, a estratégia falha porque o país passa a produzir algo de forma menos eficiente do que outros países, desperdiçando recursos que poderiam ser usados noutros sectores onde efetivamente existisse uma vantagem comparativa. Falha também porque mesmo que o país assuma que os apoios a um sector serão temporários (“até se tornarem tão competitivos como os competidores estrangeiros”), raramente consegue que seja assim. Uma empresa que nasce graças a subsídios dificilmente passa a sobreviver sem eles. Uma produção que só existe graças a subsídios ou proteção específica com objetivos estratégicos não tem grandes incentivos para se tornar mais competitiva. Se baixar os custos de produção, perde os subsídios. Se mantiver os custos de produção e continuar estratégica, os decisores políticos não deixarão de subsidiar. Perante este cenário, as empresas preferem ficar pouco competitivas e os subsídios prolongam-se eternamente. O país fica a subsidiar um sector pouco produtivo, desviando recursos de sectores onde efetivamente poderia ter uma vantagem competitiva. Em todo o lado onde foi tentada, a estratégia de crescimento através da substituição das importações falhou. Houve países que perderam décadas de desenvolvimento devido a essa estratégia (incluindo Portugal no século XXI até aos anos 60).

O caso português

Portugal é uma economia pequena com cerca de 0,2% da população mundial. Pelo seu tamanho, não é de surpreender que os momentos gloriosos da sua história tenham estado sempre ligados a períodos de abertura ao Mundo. A história recente é demonstrativa disso. No século XX, pela primeira vez em três séculos, o rendimento *per capita* dos portugueses aproximou-se do rendimento *per capita* nas economias mais desenvolvidas da Europa (no século XXI, voltou a divergir). De acordo com um estudo do economista Pedro Lains, no princípio do século XX, o PIB *per capita* português rondava os 35% das 9 principais economias europeias e, no final desse século, era já 65%, uma recuperação notável. No entanto, se olharmos para o detalhe dessa evolução, podemos verificar que a convergência não foi constante. Pelo contrário, durante a primeira metade do século, apesar de as potências europeias terem atravessado duas guerras que lhes destruíram o tecido produtivo, a convergência foi nula. A estratégia do “orgulhosamente sós” só trouxe miséria e atraso. A convergência ocorreu toda na segunda parte do século XX. Mais do que isso, a convergência esteve concentrada em dois períodos de 10 anos. O primeiro foi o período de 10 anos após a adesão à EFTA, em que Portugal convergiu quase 20 pontos entre o princípio dos anos 60 e o princípio dos anos 70 (curiosamente, esta abertura ao comércio internacional também veio a contribuir para a queda do regime, demonstrando como a liberdade económica e política estão tantas vezes associadas). O segundo foi o período de 10 anos após a adesão à CEE em que convergiu outros 10 pontos. Portugal teve 4 regimes diferentes no século XX, várias visões ideológicas sobre como governar o país, mas aquilo que efetivamente determinou a

No século XX, pela primeira vez em três séculos, o rendimento per capita dos portugueses aproximou-se do rendimento per capita nas economias mais desenvolvidas da Europa (no século XXI, voltou a divergir). ... durante a primeira metade do século, apesar de as potências europeias terem atravessado duas guerras que lhes destruíram o tecido produtivo, a convergência foi nula.

Apesar de tanto a teoria como a prática apontarem para a supremacia do comércio internacional, a liberdade comercial dificilmente será um valor absoluto.

convergência económica foram os dois períodos de abertura ao comércio internacional.

O protecionismo e o nacionalismo económico

Apesar de tanto a teoria como a prática apontarem para a supremacia do comércio internacional, a liberdade comercial dificilmente será um valor absoluto. Mesmo nos países que mais têm beneficiado do comércio livre e da globalização, há fatores estratégicos que devem ser tidos em conta. Questões de defesa e segurança estarão no topo dessa lista. O comércio internacional beneficia ambas as partes envolvidas. Quando dois países trocam entre si, ficam ambos a ganhar, ambos beneficiam economicamente com essa troca, ambos ficam mais ricos. Mas há casos em que o benefício trazido ao parceiro comercial pode ser prejudicial aos interesses de longo prazo de um país. Aqui, destacam-se duas situações.

A primeira situação em que isso pode acontecer é quando ocorrem trocas comerciais com um país hostil. Ao contribuir para criar bem-estar económico num país hostil, poderemos estar a permitir que esse país acumule riqueza suficiente para ameaçar a nossa segurança. Para percebermos melhor isso, imaginemos um caso simples de uma pessoa que frequenta uma loja de bairro. Ir à loja de bairro beneficia tanto a pessoa que compra como o lojista que vende. Mas se o comprador descobrir que o lojista não gosta de si e está a juntar dinheiro para comprar uma arma para o matar, a atitude mais inteligente é deixar de ir comprar à tal loja. Cada vez que a pessoa fizesse uma compra estaria a contribuir para que o lojista acumulasse dinheiro para comprar a arma que o poderia matar

no futuro. Mais do que deixar de comprar nessa loja, o interesse da pessoa era que ninguém comprasse, convencendo amigos e familiares a também deixarem de frequentar aquele espaço. Por isso, muitos países fazem embargos comerciais a países hostis. Não faz sentido um país estar a contribuir para o enriquecimento de outro país se o objetivo desse outro país for a sua destruição ou a destruição de um dos seus aliados. Até pode ganhar com essas trocas comerciais no curto prazo, mas sabe que está a contribuir para uma ameaça existencial de longo prazo. Embora este argumento tenda a ser abusado recorrentemente, com embargos feitos a países que não constituem efetivas ameaças militares, é um argumento válido para não estabelecer trocas comerciais.

Outra situação em que o protecionismo pode ser justificado é quando existe a necessidade de manter a produção dentro do país de certos produtos estratégicos para o país poder estar protegido, em caso de situações extremas em que o comércio internacional deixe de funcionar. Tivemos recentemente uma pequena amostra disso com a corrida aos ventiladores, que felizmente veio a revelar-se desnecessária. Quando se pensava que os ventiladores existentes não iriam ser suficientes para toda a procura, muitos países produtores bloquearam as exportações. Entre os países que continuavam a exportar, existiam pressões diplomáticas para limitar as exportações a certos destinos. Durante algumas semanas, existiu um cenário plausível de que os países produtores de ventiladores pudessem conseguir salvar mais vidas do que aqueles que não produziam, mesmo que tivessem condições para os encomendar e pagar bem acima do preço de mercado.

Pode-se certamente pensar num cenário extremo semelhante com a alimentação. Numa situação de guerra ou numa catástrofe natural que limite a produção de alimentos, poderá ser importante para um país ter abastecimento local suficiente para que a alimentação da população não esteja dependente da

sorte ou de laços diplomáticos. Teoricamente, pode-se pensar em várias circunstâncias em que tal poderia ser necessário. A perspectiva de ter um país inteiro a passar fome porque no passado não se insistiu na independência alimentar deixa muitos com medo e justifica frequentemente estratégias de autossuficiência no setor da alimentação. No entanto, para este argumento ser verdadeiro será preciso que duas condições se cumpram ao mesmo tempo. A primeira condição é que o evento extremo em causa limite a entrada de alimentos importados, mas que continue a ser respeitada a ordem internacional. Se estivermos a falar de um evento que causasse falta de alimentos generalizada no mundo, mas em que a ordem internacional não fosse respeitada, a nossa autossuficiência alimentar seria inútil, porque qualquer país com capacidade militar maior do que a nossa (e são muitos) poderia simplesmente aproveitar-se da nossa produção. Sendo a fome um evento extremo, é difícil imaginar um cenário em que hou-

... que o protecionismo pode ser justificado é quando existe a necessidade de manter a produção dentro do país de certos produtos estratégicos para o país poder estar protegido

vesse uma falta de alimentos generalizada e Portugal conseguisse manter a sua produção protegida e exclusiva da sua população. O argumento da autossuficiência alimentar para responder a eventos extremos reduz-se

assim a um grupo muito pequeno de possibilidades. A segunda condição é que um evento desses fosse tão rápido que não permitisse uma adaptação da estrutura de produção alimentar. A autossuficiência para precaver um evento desses só seria necessária, se nesse evento extremo não houvesse sequer a possibilidade de adaptar a estrutura de produção para lhe dar resposta.

O caso da pandemia recente é um bom exemplo disso. Faltavam ventiladores, máscaras e álcool-gel, mas rapidamente várias empresas adaptaram os seus processos produtivos para os produzirem. Ao contrário do que muitos defenderam, a pandemia provou que não precisamos de ser autossuficientes na produção de bens como álcool-gel. Num caso extremo em que precisemos de grandes quantidades, rapidamente a estrutura produtiva tem capacidade para se reconfigurar e produzir esse produto.

Até fábricas de cerveja começaram rapidamente a produzir álcool-gel. Existe, no fundo, uma autossuficiência implícita, de capacidade de produção, que torna a autossuficiência explícita, de produção efetiva, redundante. Ao fim de poucas semanas, já não faltava nem álcool-gel nem máscaras e até se começaram a produzir ventiladores em Portugal.

Com a agricultura, pela natureza do processo produtivo, o tempo entre a escassez de um evento extremo e o aumento da produção seria mais longo. A maioria dos produtos alimentares tem uma cadeia de produção longa. No entanto, muitos têm cadeias de produção curtas e muita capacidade de produção mantém-se subaproveitada por motivos legais. As quotas de pesca são um bom exemplo de capacidade subaproveitada, numa indústria com um ciclo de produção curto que poderia facilmente ser exponenciado em situações extremas. Num caso extremo em que Portugal se visse impedido de importar produtos alimentares e não produzisse o suficiente para alimentar a população, facilmente se levantariam os limites à pesca para suprir necessidades imediatas, enquanto os processos de produção alimentar mais longos (frutas, vegetais, gado) fossem colocados em prática.

A maioria dos produtos alimentares tem uma cadeia de produção longa. No entanto, muitos têm cadeias de produção curtas e muita capacidade de produção mantém-se subaproveitada por motivos legais.

Só produzindo aquilo em que temos uma vantagem comparativa, seremos capazes de desenvolver o sector agrícola.

Em resumo, num país pequeno, com capacidade militar reduzida e com possibilidade de ativar ciclos de produção alimentar rápidos, é complicado defender uma autossuficiência alimentar completa. Até determinado

nível será aceitável discutir, mas jamais poderemos esquecer as lições da história sobre o protecionismo e os seus efeitos terríveis nas economias. Já deve ter havido mais pessoas a morrer à fome em resultado de políticas protecionistas do que por ausência de autossuficiência na produção alimentar. O comércio internacional livre é um dos principais fatores de enriquecimento e eliminação de pobreza. A possibilidade de um país se concentrar na produção daquilo que faz melhor, para a qual tem vantagens competitivas, é um dos grandes benefícios do comércio internacional que favorece todos os sectores, incluindo a agricultura. Portugal tem vários produtos agrícolas

e alimentares nos quais tem uma vantagem comparativa grande. É nesses que se deve especializar, em vez de almejar uma suposta autossuficiência alimentar, que mais

não é do que tornar a agricultura menos eficiente, reduzir os rendimentos dos empresários agrícolas e o salário dos trabalhadores. Só produzindo aquilo em que temos uma vantagem comparativa, seremos capazes de desenvolver o sector agrícola. E, já agora, o mesmo se aplica a todos os outros sectores.

A agricultura e o abastecimento alimentar

António Serrano

Professor catedrático, Universidade de Évora; CEO, Jerónimo Martins Agroalimentar; ex-Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

Resumo

No presente artigo, procura-se partilhar uma reflexão, sintética e parcial, sobre o tema do papel da Agricultura na produção de alimentos em conciliação com os restantes interesses da sociedade em geral. Após uma nota introdutória de enquadramento, aborda-se a Política Agrícola enquanto motor da capacidade de produção de alimentos, nas suas diversas reformas e a sua ação na transformação do agricultor enquanto produtor de bens públicos e os desafios dos novos equilíbrios. Portugal e os problemas de abastecimento, a sua evolução histórica, recente, as suas características e limitações estruturais, constituem um ponto de análise neste artigo, o qual termina com um olhar sobre a centralidade do consumidor, do cidadão, que através das suas escolhas vem contribuindo para o desenho e construção das cadeias de abastecimento. A União Europeia e Portugal, enquanto Estado Membro, têm o dever moral de providenciar a capacidade de alimentar todos, promovendo políticas adequadas e solidárias em todo o seu território. Portugal deve aproveitar a presente negociação da PAC para apresentar, no seu Plano Estratégico, uma visão clara e uma estratégia inovadora e de longo prazo para o desenvolvimento do setor no nosso país.

1. Introdução

A agricultura desempenha múltiplas funções no nosso planeta, mas a produção de alimentos constitui a sua essência, sendo que a forma como estas funções são percebidas pela sociedade depende da região onde nos encontramos: nos países desenvolvidos, com a maior parte da população a viver nas cidades, esta função tende a ser menorizada e esquecida em prol da defesa dos impactos ambientais da produção e de

A agricultura desempenha múltiplas funções no nosso planeta, mas a produção de alimentos constitui a sua essência

uma alimentação mais saudável; nos países menos desenvolvidos, onde os rendimentos são mais baixos, onde as necessidades básicas não estão satisfeitas, luta-se diariamente pela disponibilidade de alimentos. Esta assimetria no mundo, que se constata também na divisão entre sociedades urbanas e rurais, exige soluções múltiplas e adaptadas a cada região, adotando posições de equilíbrio e de conciliação entre os

diversos interesses em presença, dos quais destaco, para este artigo, os seguintes:

- Produzir alimentos acessíveis a todos (segurança no abastecimento, segurança sanitária e baixos custos de produção);
- Proteger e recuperar a biodiversidade, a harmonia da relação do homem com a natureza, a manutenção da paisagem, o respeito pelos animais;
- Qualificar o emprego, promover a investigação e a inovação no uso de recursos finitos como a água e o solo arável, assegurando uma estratégia de crescimento sustentável.

A conciliação destes interesses, nem sempre convergentes, torna-se urgente num mundo cuja população não para de crescer, superando os 9 mil milhões em 2050, muito para além dos 7,7 atuais. Para 2100, as projeções apontam para uma população mundial de mais de 11 mil milhões de pessoas. Estes números são impressionantes pelo que exigem de capacidade de produção de alimentos para todos, numa relação de equilíbrio com os restantes interesses acima referidos.

O ponto de partida atual é desolador, uma vez que mais de 820 milhões de pessoas passam fome no mundo, 2,4 mil milhões comem mais do que deveriam e metade da população mundial apresenta carências nutricionais. Apenas uma pequena parte da população mundial, em redor dos 10%, tem acesso a alimentação saudável sem restrições e sem carências nutricionais. As crises económicas, os confrontos políticos e militares, as disputas comerciais, as pragas e doenças nos campos de produção, as catástrofes naturais, as doenças e pandemias na população tendem a agravar as crises alimentares e a dificuldade em garantir alimentos para todos. Este panorama torna necessária uma abordagem prag-

... é necessária uma abordagem pragmática que vise uma mudança nos modos de produção ...

Os problemas do abastecimento alimentar no mundo são de extrema complexidade e não há soluções únicas. As soluções terão que ser desenhadas a diferentes escalas, com distintas abordagens ...

mática que vise uma mudança nos modos de produção, diminuindo as monoculturas ou plantações que devastam florestas e são geradoras de gases que provocam efeito estufa. Outra prioridade deverá ser a redução do desperdício de alimentos em toda a cadeia alimentar.

É preciso reconhecer, ainda, que a maneira como nós nos alimentamos, nas regiões mais desenvolvidas do planeta, é uma das principais causas das mudanças climáticas, da perda de biodiversidade e de doenças não transmissíveis, como a obesidade, as doenças cardiovasculares ou a diabetes. Nos Estados Unidos, por exemplo, o consumo diário médio de carne vermelha é de cerca de 280 gramas por dia, vinte vezes

mais do que o recomendado, enquanto em outros países a fome devasta a população.

Todos entendemos que tratar do abastecimento alimentar das populações depende das características e necessidade dessas populações em cada região do mundo e em cada país e depende das condições edafoclimáticas de cada região – veja-se o caso de África, continente que apresenta as maiores taxas de pobreza e de pessoas com fome, onde se assiste a uma tripla ameaça: degradação dos solos, colheitas reduzidas e população em crescimento acelerado. A FAO estima que a terra arável disponível *per capita* no mundo seja em 2050 correspondente a ¼ da disponível em 1960. O rápido crescimento da população, a deflorestação e as queimadas, as más práticas agrícolas e o mau uso dos solos, bem como a perda de biodiversidade estão a criar profundas dificuldades na capacidade de alimentar as populações. Os

problemas do abastecimento alimentar no mundo são de extrema complexidade e não há soluções únicas. As soluções terão que ser desenhadas a diferentes escalas, com distintas abordagens, dependendo do espaço regional do

mundo onde nos encontramos, sem posições radicais e procurando sempre o equilíbrio entre os ecossistemas, as necessidades calóricas para alimentar

as pessoas, a disponibilidade de solos aráveis, a tecnologia disponível, a proximidade entre a produção e o consumo, a cultura de cada povo, a sua dieta, a importância económica da produção e o seu nível de industrialização.

Em momentos de crises profundas, de natureza económica, financeira, sanitária, bélica, política, social, existe uma maior preocupação da sociedade com a disponibilidade de alimentos. Nestes momentos, alguns defendem a necessidade de assegurar a soberania alimentar. É extremamente utópico, e até romântico, pretender resolver o problema do abastecimento alimentar a uma escala nacional, defendendo a soberania alimentar – produzir nacionalmente todas as necessidades de consumo numa lógica de fronteiras fechadas, sem respeito pelas necessidades calóricas e nutricionais de uma população. Faz sentido, isso sim, trabalhar para que um país tenha um adequado nível de autossuficiência alimentar, sendo esta entendida como a capacidade para satisfazer as necessidades de consumo de bens alimentares da sua população, através da respetiva produção interna e/ou da importação de bens alimentares financiados pelas correspondentes exportações, dado que vivemos numa economia crescentemente global e interdependente, numa sociedade de consumo e com dietas globalizadas.

Nos pontos seguintes iremos olhar para o papel da Política Agrícola Comum (PAC) na construção de um complexo caminho desde a produção de alimentos até à necessidade de conciliação dos diferentes interesses em presença e já referidos acima.

2. Política Agrícola Comum, produção de alimentos e outras funções da agricultura

No espaço europeu desenhou-se uma Política Agrícola Comum, nascida em junho de 1960, no seguimento da Conferência de Stresa¹, para garantir uma

resposta conjunta à falta de alimentos acentuada no período pós-2ª Guerra. A PAC viria a ser completada em 1968/70, com base no Plano Mansholt². Os seis Estados-Membros fundadores da Comunidade Económica Europeia que assinaram o Tratado de Roma decidiram conferir à agricultura um carácter prioritário no processo de construção europeia, definindo desde logo os objetivos desta política comum:

Aumentar a produtividade na agricultura; assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis aos consumidores.

Podemos afirmar que esta abordagem foi bem-sucedida, numa primeira fase, quer do lado da oferta de alimentos quer do aumento dos rendimentos para os agricultores, mas rapidamente originou desequilíbrios com a grande acumulação de excedentes, com a excessiva proteção dos mercados e preços altos para os consumidores. A partir dos finais dos anos 70 do século passado, entrou-se num processo de sucessivas reformas da PAC, desencadeadas em cada novo período de programação ou em avaliações intermédias. A primeira reforma refletiu a introdução dos sistemas de quotas de produção, dos estabilizadores orçamentais automáticos que provocavam a descida dos preços sempre que aumentavam os limites globais de produção. Mas esta reforma não resolveu os desequilíbrios e, em 1992, uma segunda reforma, mais profunda, introduziu as ajudas diretas ao rendimento do agricultor para compensar as reduções dos preços num conjunto de produtos. Na reforma de 2000, foi alargado o leque de produtos abrangidos na reforma anterior e foi introduzido o 2º Pilar, orientado para o apoio ao Desenvolvimento Rural, que passou a incluir os apoios ao investimentos nas explorações, bem como as medidas agroambientais,

¹ A Conferência Agrícola dos Estados-Membros da Comunidade Económica Europeia, que decorreu em Stresa, Itália, entre 3 e 12 de julho de 1958, presidida pelo então vice-presidente da Comissão Europeia, Sicco L. Mansholt, lançaria as bases de uma política agrícola integrada.

² Sicco L. Mansholt, primeiro Comissário Europeu da Agricultura (1958-72), foi o responsável pela elaboração do “Memorando sobre a reforma da Política Agrícola Comum”, publicado em 1968 pela Comissão Europeia, e que ficaria conhecido por Plano Mansholt. O Plano pugnava pela modernização da agricultura europeia para garantir a autossuficiência agroalimentar, manifestando já então preocupações ambientais.

agroflorestais, as medidas de apoio à sanidade vegetal e animal, as medidas de qualidade e segurança alimentar, do bem-estar animal, entre outras. Estas medidas alargadas vão no sentido de poder justificar perante a sociedade o enorme orçamento da PAC – que representou 70% do orçamento total da União, afirmando o caráter multifuncional da agricultura.

Em 2003, foi introduzida nova alteração na PAC, desligando as ajudas diretas aos agricultores da produção efetiva, procurando com isso que o agricultor orientasse as suas opções de produção para as necessidades do mercado e não tanto pelo que cada produto poderia originar de subsídios. Este sistema de ajudas teria que ser entendido à luz da enorme competição global entre os principais países produtores e pretendia-se proteger a produção no espaço da União, mesmo no caso em que os custos de produção fossem superiores aos verificados no mercado global. Os agricultores eram compensados por este diferencial de custo de produção face aos concorrentes. Politicamente, é desenvolvida uma narrativa para justificar estas ajudas perante a sociedade, alegando que a agricultura para além da produção de alimentos, concorre para a produção de bens públicos de elevado valor, como sejam a preservação do ambiente e da paisagem rural, o povoamento do território, ou os elevados padrões de qualidade e de segurança alimentar.

Entrámos numa fase de verdadeira conciliação dos interesses de que falei no início deste artigo, a conciliação entre a produção de alimentos, na perspetiva de *food security* (segurança no abastecimento) e de *food safety* (segurança sanitária), e a defesa da biodiversidade e do bem-estar animal, potenciados pelo desafio da inovação e da qualificação do emprego.

Em 2008, com o exame à saúde da PAC, generalizou-se o conceito das ajudas diretas e foi introduzido um sistema de modulação destas ajudas com transfe- rências de fundos para o segundo pilar. Em 2013,

surge nova reforma para o período de 2014 a 2020, procurando reduzir as enormes disparidades entre as ajudas por hectare entre os diferentes Estados-Membros. O regime de pagamentos diretos inclui agora diversos envelopes que pretendem reforçar, ainda mais, o conceito de multifuncionalidade da agricultura no espaço da União. Assim, este pagamento inclui: um pagamento de base por hectare (RPB), submetido a um processo de convergência interna (obrigatório); uma componente ecológica que corresponde a 30% do total do envelope de pagamentos diretos (obrigatório); um pagamento suplementar para jovens agricultores (obrigatório); um pagamento redistributivo (facultativo); um apoio adicional aos rendimentos nas zonas desfavorecidas (facultativo); ajudas associadas à produção (facultativo); regime da pequena agricultura (facultativo).

Estas ajudas por hectare estão exclusivamente reservadas aos agricultores ativos (com base numa lista negativa a definir por cada Estado-Membro). No segundo pilar, o objetivo fundamental é contribuir para a realização da Estratégia 2020 da União a favor do crescimento e do emprego, através da promoção do desenvolvimento rural sustentável nos territórios rurais.

Chegados a 2020, no meio de uma pandemia, com um orçamento da PAC reduzido a 39% do orçamento comunitário, bem distante dos 70% que já representou,

encontra-se em fase final a preparação da próxima PAC e do próximo orçamento. As propostas em negociação vão no sentido de introduzir um modelo de organização e funcionamento mais descentralizado e subsidiário, responsabilizando cada Estado-Membro com a apresentação de um Plano Estratégico da PAC, onde se fixarão os objetivos gerais e específicos para o desenvolvimento futuro do setor. Naturalmente que os Estados-Membros vão disputar a respetiva fatia no próximo orçamento da PAC num contexto adverso do ponto de vista económico e, simultaneamente, num quadro de forte exigência de

Entrámos numa fase de verdadeira conciliação dos interesses, ... a conciliação entre a produção de alimentos, na perspetiva de food security (segurança no abastecimento) e de food safety (segurança sanitária), e a defesa da biodiversidade e do bem-estar animal, potenciados pelo desafio da inovação e da qualificação do emprego.

transformação ao abrigo das novas Estratégias Do Prado ao Prato (*From Farm to Fork*) e da Biodiversidade (*Biodiversity Strategy 2030*).

Segundo a Comissão Europeia, estas duas Estratégias reforçam-se mutuamente, em direção a um futuro sustentável, propondo ações e compromissos ambiciosos da UE para evitar a perda de biodiversidade na Europa e no mundo. A sua justificação assenta na proteção do cidadão, promovendo a proteção da terra e do mar, contribuindo para a restauração dos ecossistemas degradados e para a construção de uma cadeia alimentar mais sustentável. Estão propostas as seguintes metas:

- Redução em 50% da utilização geral, e do risco, de pesticidas químicos até 2030 e redução em 50% do uso de pesticidas mais perigosos até 2030.
- Redução do uso de fertilizantes em pelo menos 20%.
- Pelo menos 10% da área agrícola classificada como “paisagem de alta biodiversidade”.
- Pelo menos 25% da área agrícola em Modo de Produção Biológico, e aumento significativo das práticas agroecológicas.

São estes desafios que vão para além da função de produção de alimentos e que vão colocar o produtor perante novas exigências, restrições e adaptação na sua atividade; por sua vez, a centralidade dada ao cidadão e ao consumidor nas suas escolhas vai exigir novos equilíbrios:

- Como conciliar a disponibilidade de alimentos e a sua segurança, num quadro de menor produtividade associado aos regimes biológicos, com consequente aumento do custo de produção, com o acesso a alimentos a baixos preços? Será que estaremos a promover a desigualdade no acesso aos alimentos, ou a próxima reforma

... os Estados-Membros vão disputar a respetiva fatia no próximo orçamento da PAC num contexto adverso do ponto de vista económico e, simultaneamente, num quadro de forte exigência de transformação

... desafios que vão para além da função de produção de alimentos e que vão colocar o produtor perante novas exigências, restrições e adaptação na sua atividade;

da PAC vai suportar este diferencial de custo de produção? Ainda assim, estaremos a promover uma agricultura que irá disponibilizar menos quantidade de produtos no mercado, com os ris-

cos decorrentes de eventual escassez. A função da agricultura enquanto produtora de alimentos é fortemente reduzida neste novo enquadramento, onde é reforçado o necessário equilíbrio com os ecossistemas e com a proteção da biodiversidade.

- Se o romantismo e a utopia estão presentes na tentativa de nos alimentarmos apenas do que produzimos localmente e em cada país, também o estarão neste grande desafio de termos uma agricultura mais verde, menos intensiva e, simultaneamente, uma quantidade suficiente de alimentos e preços baixos que os tornem acessíveis a todos. A inovação constante e o trabalho conjunto entre a produção, toda a cadeia de abastecimento e o sistema científico e tecnológico vão certamente encontrar novas soluções que promovam o necessário equilíbrio.

E Portugal, como se tem posicionado neste caminho construído, em especial após a sua entrada na CEE em 1986? No ponto seguinte, faremos uma breve análise, acentuando as profundas limitações na nossa capacidade

de abastecimento com recurso apenas ao nosso espaço geográfico.

3. Portugal e o abastecimento de alimentos

Portugal é historicamente deficitário, em volume e em valor, na produção de alimentos. Os nossos solos e clima são muito limitados para a produção de alimentos (solos diversos mas com declive acentuado, delgados, pobres em nutrientes, ácidos, com

frequentes problemas de drenagem, suscetíveis de erosão). As opções de produção ao longo dos anos ajudaram a degradar os solos, como seja o exemplo da intensificação da produção de cereais em solos delgados sem condições para tal e com baixa produtividade. Sempre que se procurou a soberania alimentar em Portugal, grassou a fome, a subnutrição, a elevada mortalidade infantil, a reduzida esperança média de vida. Recuando apenas ao século XX, temos uma primeira metade caracterizada por uma agricultura de subsistência, com mais de 50% da população a viver nos campos, baixos rendimentos, baixa produtividade, passando-nos ao lado os efeitos da Revolução Agrícola na Europa. Na segunda metade do século XX, o país iniciou uma transformação com os planos de fomento e desenvolvimento industrial, levando ao êxodo das populações rurais para as cidades e uma parte crescente com destino à emigração, para além dos que saíam para combater nas ex-colónias. A mão de obra passou a escassear nos campos, os proprietários foram forçados a mecanizar as suas explorações e a reduzir a sua área de cultivo. Os alimentos consumiam 60% dos salários dos portugueses. Contudo o fruto de uma dieta pobre, até ao fim da década de 1960, a agricultura garantiu os grandes objetivos políticos da época: os preços agrícolas não constituíram fator de pressão inflacionista; os salários agrícolas ficavam abaixo dos níveis de inflação; o abastecimento alimentar não agravou o crónico défice da balança comercial; foi possível libertar mão de obra rural para suportar as políticas de desenvolvimento industrial, que a adesão à EFTA como país fundador, em 1960, veio estimular. A agricultura estava claramente em perda para o setor secundário e terciário. A taxa média de crescimento de 1,3% no Valor Acrescentado Bruto (VAB) agrícola comparava com o crescimento de 6,1% nos restantes setores. No final da década de 1960 e princípios de 1970, em resultado da maior abertura da economia portuguesa ao comércio internacional, os desequilíbrios acentuavam-se, marcados principalmente por:

1. Alteração da dieta alimentar no sentido de um maior consumo proteico – forte acréscimo do consumo de produtos de origem animal, ao qual a produção nacional sentia cada vez mais dificuldade em responder, acentuando a necessidade

de uma crescente importação de matérias-primas para alimentos concentrados, com destino à pecuária nacional.

2. Aceleração da inflação no setor agrícola, resultado do desequilíbrio entre a oferta e a procura.

O governo da época procurou corrigir estes desequilíbrios com medidas de política orientadas para os investimentos públicos em estruturas produtivas e uma política de subsídio de fatores de produção.

O ano de 1974 trouxe-nos a liberdade e a democracia, mas também uma economia com diversos choques e tensões políticas e económicas, muitas pressões inflacionistas e fortes dificuldades no abastecimento alimentar. Uma reforma agrária e duas intervenções do FMI. Na década de 80, o retrato da agricultura portuguesa, citando o Professor Francisco Avillez numa magnífica publicação editada pela Fundação Francisco Manuel dos Santos em 2015³, era o seguinte:

- *“uma produção estagnada e mal diferenciada cobrindo, cada vez menos, as necessidades do consumo interno e, cada vez mais, contribuindo para o desequilíbrio da balança comercial e para o agravamento das tensões inflacionistas;*
- *uma população ativa ainda relativamente numerosa, mal preparada do ponto de vista profissional, frequentemente envelhecida técnica e biologicamente pela emigração dos mais aptos e dos mais jovens;*
- *uma muito baixa produtividade dos fatores terra e trabalho, geradora de condições de rentabilidade desastrosas;*
- *uma estrutura fundiária e empresarial a condicionar sistemas de produção tecnicamente pouco evoluídos e ainda muito dependentes do recurso à mão de obra;*
- *uma tão reduzida formação bruta de capital fixo que mal cobre a depreciação do património existente;*
- *uma gestão empresarial onde estão normalmente ausentes os mais modernos conhecimentos tecnológicos e as mais elementares técnicas económicas e financeiras.”*

³ *A Agricultura Portuguesa*, de Francisco Avillez, Edições FFMS, n.º 53, maio de 2015

A adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, abriu um novo capítulo para a agricultura portuguesa, onde se assistiu numa primeira fase a um processo de ajustamento estrutural e de modernização tecnológica, tendo-se assistido a ganhos bastante elevados, quer das produtividades da terra e do trabalho, quer do rendimento do setor agrícola. Tratou-se então de um período com resultados muito favoráveis para as empresas agrícolas nacionais. Com a reforma da PAC de 1992 e com a Agenda 2000, Portugal assiste a uma degradação da sua capacidade produtiva, resultante do desmantelamento parcial das medidas de suporte de preços de mercado e da introdução, em sua substituição, de pagamentos ligados à produção.

As reformas seguintes, que acentuaram o desligamento das ajudas da produção e a canalização das ajudas para o apoio ao rendimento e a compensação pela produção de bens públicos, não permitiam uma transformação radical da capacidade de produção de alimentos. Contudo, a partir de 2012, o setor aprofundou a sua orientação exportadora após a intervenção da Troika, permitindo reduzir o défice da balança comercial (em valor) e aumentar o seu nível de autossuficiência para perto dos 90%, em 2014, embora com profundos desequilíbrios nas quantidades produzidas.

Foi na área das frutas, das hortícolas, dos pequenos frutos, nas flores, no vinho e no azeite que se deu o maior salto. Na produção de carne, em especial nos bovinos, Portugal continua a importar mais de metade do que consome. Por outro lado, a incorporação de consumos intermédios importados nas nossas exportações não contribui para melhorar o nosso saldo da balança comercial agroalimentar, que continua acima dos 3 mil milhões de euros negativos.

Para melhor percebermos a capacidade de Portugal em termos de capacidade de produção de ali-

mentos, devemos ter em conta os dados do último inquérito às explorações agrícolas, realizado em 2016: Portugal possui uma Superfície Agrícola Útil (SAU) que representa aproximadamente 40% da área total do território, correspondendo a cerca de 3,6 milhões de hectares, a que acrescem áreas sob a forma de uso florestal e ainda de matos, totalizando assim cerca de 4,7 milhões de hectares, mais de metade do território nacional. Metade da SAU é ocupada por pastagens (1,9 milhões de hectares). Os sistemas pecuários em regime extensivo de pastoreio, incluindo as pastagens pobres (cerca de 750 mil ha), são aqueles que mais contribuem para uma gestão ativa do território rural com maiores riscos de

abandono, sendo inegável o contributo que têm para a proteção contra a erosão do solo e para a capacidade de armazenamento de CO₂.

A discussão técnica que podemos desenvolver a partir

daqui é a de saber se com estas características de uso e limitações dos solos podemos ou não produzir mais? No âmbito deste artigo não vamos desenvolver a resposta a esta questão, mas podemos afirmar que, sem dúvida, com outras opções de desenvolvimento do país, com uma visão de crescimento harmonioso do território, conseguiremos produzir e transformar mais. O Plano Estratégico a apresentar por Portugal no âmbito da negociação da PAC em curso constitui uma oportunidade para apresentar e discutir uma visão para o país, o papel que o setor

pode desempenhar, os principais desígnios e objetivos, como por exemplo: aumentar a produção e a orientação exportadora; promover uma gestão nacional para a disponibilidade e o uso da água; incentivar a recuperação e a preservação dos solos aráveis;

fomentar a Investigação e o Desenvolvimento (I&D) direcionados para a eficiência, as novas tecnologias, o património genético, a alimentação saudável e a proteção dos ecossistemas; capacitar e qualificar os empresários; modernizar e qualificar

... o setor aprofundou a sua orientação exportadora após a intervenção da Troika, permitindo reduzir o défice da balança comercial (em valor) e aumentar o seu nível de autossuficiência ...

A produção de alimentos e a discussão recorrente sobre a capacidade de sermos autossuficientes, soberanos, suscitam opiniões muito diversas. ... não podemos esquecer aqueles a quem os alimentos se destinam: os consumidores.

as estruturas associativas e as organizações de produtores.

A produção de alimentos e a discussão recorrente sobre a capacidade de sermos autossuficientes, soberanos, suscitam opiniões muito diversas. Nesta discussão, não podemos esquecer aqueles a quem os alimentos se destinam: os consumidores. É o que se pretende fazer no ponto seguinte, a que se juntam algumas reflexões finais.

4. O consumidor no centro e reflexões finais

As cadeias de abastecimento organizam-se de forma a servir o consumidor, esteja onde estiver. Desde as plataformas *on line*, que implicam uma logística eficiente e fiável, às cadeias curtas de venda direta do produtor ao consumidor, à indústria alimentar e às cadeias de distribuição, a preocupação é disponibilizar os produtos procurados, com a qualidade, nas condições contratadas e no tempo que o consumidor aceita esperar. Com a globalização, as cadeias longas multiplicaram-se, aproximando a produção mundial dos consumidores. Contudo, os impactos ambientais provocados pela logística de transportes associada a estas cadeias, vieram popularizar entre os consumidores mais informados as cadeias mais curtas e os conceitos de proximidade entre o comércio e o consumidor. O que a realidade nos demonstra é que a oferta de alimentos deve ser disponibilizada aos consumidores usando todos os canais disponíveis, dos mais sofisticados aos mais simples, assegurando que não faltam alimentos na mesa dos consumidores e que os agricultores de menor dimensão, menos organizados, menos competitivos, podem escoar a sua produção nos canais de maior proximidade.

Portugal assistiu nos últimos 40 anos a uma verdadeira transformação nas cadeias de abastecimento com o desenvolvimento da agroindústria e, em

especial, com o acesso aos alimentos através de modernas cadeias de distribuição, que desafiam o produtor a organizar a sua produção, aumentando os volumes de produção e as condições de segurança alimentar. A concorrência na distribuição e o acesso fácil aos mercados internacionais vieram permitir colocar à disposição dos portugueses alimentos acessíveis, reduzindo o peso da alimentação no orçamento familiar, pese embora a alimentação dos portugueses continuar a representar cerca de 16% do total dos seus consumos, o que compara, por exemplo, com 8% no Reino Unido e 28% na Roménia.

A distribuição moderna foca-se no serviço ao consumidor, satisfazendo as suas necessidades e as suas opções nutricionais e preferências de consumo, adquirindo localmente, sempre que existe oferta de qualidade e competitiva, mas não limitando esforços para democratizar o acesso a produtos de excelência oriundos de paragens distantes. É o caso das frutas tropicais, das cerejas do Chile em pleno inverno, das uvas da África do Sul que nos chegam também no inverno, ou das garoupas vindas da costa africana e do salmão da Noruega, durante todo o ano, para não falar do "nosso" tradicional bacalhau (que não falte nas mesas dos portugueses!), vindo da Noruega!

Em épocas de crise como aquela que vivemos, acentuam-se os movimentos patrióticos em defesa da produção nacional e do consumo local, da soberania alimentar, da exploração de cada parcela de terreno abandonada, com críticas à grande

distribuição, às importações, com a afirmação de Portugal enquanto "grande" produtor de alimentos. As discussões são sempre muito acaloradas nestes períodos, reivindicando políticas de apoio ao setor e a adoção de medidas protecionistas, com apelos ao papel indispensável da agricultura na sociedade e como esta deve valorizar e apoiar a *nostra* agricultura e os *nostros* agricultores. Uma discussão com paixão, que logo desaparece quando a crise atenua os seus

... a oferta de alimentos deve ser disponibilizada aos consumidores usando todos os canais disponíveis, dos mais sofisticados aos mais simples ... os agricultores de menor dimensão, menos organizados, menos competitivos, podem escoar a sua produção nos canais de maior proximidade.

efeitos e se inicia de novo o percurso consumista na direção das preferências de cada um, sem atender à sazonalidade dos produtos ou à sua origem, de preferência a preços acessíveis.

Na realidade, os consumidores necessitam de todos: dos produtores nacionais, dos pequenos aos de maior dimensão, para opções de compra distintas, que fazem chegar os seus produtos aos diferentes canais; necessitam dos produtores internacionais, para que não faltem os alimentos e os produtos que livremente escolhem consumir e que os canais de venda organizados lhes proporcionam.

Não é possível, nem aceitável, do ponto de vista ético, em liberdade, condicionar o acesso a alimentos que não se produzem em Portugal, forçando a alteração da dieta dos portugueses, defendendo uma política de “fecho de fronteiras” – plasmada na determinação de consumir exclusivamente o que se produz no país, pois como aqui já se explicitou o país não tem condições naturais para produzir em termos competitivos tudo o que consome. Por outro lado, estamos inseridos num espaço económico alargado, com uma Política Agrícola Comum, a qual deve garantir que, no seu espaço, a função de produção de alimentos continua a assegurar o abastecimento da população, no respeito pela biodiversidade, a preços acessíveis e em condições de segurança sanitária.

Para fazer face às situações de crise como a que vivemos com a pandemia de COVID-19, a PAC deve reforçar os mecanismos de proteção da produção, quer através da criação de reservas estratégicas de alimentos, quer de um sistema mais ambicioso

de apoio à armazenagem privada. A PAC não pode seguir um caminho de renacionalização, perdendo a sua vocação fundadora. Esta crise veio demonstrar a importância da concertação entre os países: quando estamos todos a viver o mesmo problema, só poderemos sair dele se agirmos em conjunto. Agora que estamos, mais uma vez, a preparar um novo período de programação da PAC e que temos pela frente os desafios de uma agricultura mais verde, não podemos deixar de promover uma maior convergência entre os Estados-Membros na coordenação de uma política que não promova o abandono dos territórios mais pobres da União.

A União Europeia e Portugal, enquanto Estado-Membro, têm a responsabilidade moral de providenciar a capacidade de alimentar todos, promovendo as políticas adequadas ao conjunto e a cada espaço. O romantismo e a utopia em torno da discussão sobre a soberania alimentar, como se vivêssemos num sistema de fronteiras fechadas, com importações e exportações controladas, deve contribuir para uma maior mobilização dos esforços de todos para aumentar a capacidade de produção de alimentos, saudáveis, acessíveis a todos,

controlando os desperdícios ao longo de toda a cadeia de abastecimento e nos pontos de consumo, canalizando os excedentes para os territórios onde a procura de alimentos não tem resposta dos sistemas locais de produção. É no âmbito da União Europeia e em articulação com cada Estado-Membro que deverá ser aprofundado o tema da Reserva Estratégica de Alimentos críticos para fazer face a eventuais crises e desequilíbrios entre a oferta e a procura. Este é um tema que ficará para detalhar numa outra oportunidade.

Para fazer face às situações de crise como a que vivemos com a pandemia de COVID-19, a PAC deve reforçar os mecanismos de proteção da produção, quer através da criação de reservas estratégicas de alimentos, quer de um sistema mais ambicioso de apoio à armazenagem privada.

O abastecimento alimentar no mundo a haver

Alfredo Cunhal Sendim

Agricultor, Montado do Freixo do Meio

Foi com gratidão e esperança que aceitei o desafio de colaborar nesta edição da CULTIVAR – Cadernos de Análise e Prospetiva, dedicada ao tema do abastecimento alimentar no contexto da pandemia que vivemos. A abertura demonstrada por este facto, por parte do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) do Ministério da Agricultura, é pessoalmente para mim – que de uma forma não dogmática tento, desde o momento em que me envolvi nestes assuntos, olhar para eles numa perspectiva pragmática, mas profundamente crítica – uma alegria tremenda.

Quando o problema é maior do que as soluções de que dispomos, o único caminho possível para a sua resolução é o da cooperação entre diferentes agentes e visões. Mas não nos devemos esquecer do facto evidenciado por Einstein: nunca conseguiremos resolver um problema com a mesma matriz de pensamento que o criou.

E, para mim, o problema não é evidentemente a pandemia ou as suas consequências. O problema é muito mais profundo e prende-se com as grandes opções adotadas pela humanidade quanto à forma de se reproduzir e de se alimentar.

Aparentemente, somos a única espécie neste planeta que não atende aos recursos quando pensa em multiplicar-se. Acreditamos sempre que alguma magia espiritual ou tecnológica nos vai salvar, mas a história repete-se de colapso em colapso. Ruínas e prantos é sempre o resultado imperial. Visão demasiado pessimista!

É para mim indiscutível o aumento crescente de sofrimento, sem rival, que a espécie humana vem suportando. Sofrimento esse vivido pela espécie mais “capacitada” e que alterou nos últimos nano segundos da história deste planeta, drasticamente, o destino deste, sem ter a mínima noção do que está a fazer.

Quando o problema é maior do que as soluções de que dispomos, o único caminho possível para a sua resolução é o da cooperação entre diferentes agentes e visões.

Sabemos que os desafios crescem na mesma medida em que a responsabilidade cresce. Mas desafio é uma coisa diferente do *karma* de penar para todo o sempre. Como dizia Leonardo Boff, se viemos das estrelas não foi para sofrer, foi para brilhar.

No pensamento em português, o Professor Agostinho da Silva é certamente um dos que mais questionou a assertividade da ética antropocentrada que nos levou do Holoceno ao Antropoceno. Há mais

de quatro mil anos que nos afastamos conceptualmente do sistema natural. Bem ou mal, alteramos a nossa atitude de uma forma drástica e dominante. Se somos parte do sistema e nos vamos afastando dele, desde o neolítico, revolução industrial, revolução digital I, II, III, é normal que nos estejamos a afastar de nós próprios, da nossa essência.

Este pensador questiona-se sobre a condição de sobrevivência em que o ser humano se autocolocou, demitindo-se de servir o sistema que porventura o criou e adotando a tentativa de apenas o controlar para se alimentar.

“O homem e a Natureza não são forças distintas, irreduzíveis em face uma da outra; a vontade individual é um elemento da Natureza, agindo por si, mas vencido se contra ele se ligarem todos os outros; os deuses revelam o fim a que tendem as outras forças da Natureza: se o homem quiser conformar com elas a sua vontade, terá o bem, no caso contrário, o mal [...]” (1)

“Como se sabe, os gregos possuíam, com muitos outros povos da Antiguidade, a tradição de que em tempos remotos tinham os homens vivido num estado de perfeita inocência e numa felicidade só comparável à dos deuses; tratavam-se todos como irmãos, alimentavam-se de frutos das árvores. Desconheciam as disputas e a guerra; havia entre eles e a Natureza uma completa comunhão, a tal ponto que nem mesmo distinguiam entre si próprios e o mundo que os rodeava; e poderiam ter prosseguido nesta existência beatífica se não se tivesse dado uma corrupção dos costumes, se da Idade de Ouro se não tivesse passado para a Idade de Ferro, a actual, em que todas as aberrações se tornaram normais na Humanidade. [...]”

À medida, porém, que a civilização evolui, sempre no sentido dum maior poderio técnico, a noção de sagrado vai-se atenuando; todos os actos da vida passam a ser civis, desligando-se de qual-

quer ideia de sobrenatural; o mundo aparece, não como um conjunto de sinais de Deus, que o homem venera, teme ou respeita, e de que participa pelas formas sacramentais, mas um domínio laico, como uma propriedade a seu inteiro dispor e em que ele exerce todos os direitos de usar, gozar e abusar, com que se define a noção clássica de propriedade.

O homem vive, desde então, não para adorar o que vê, como outrora, não para fazer de todos os seus actos uma tentativa de reconquistar o paraíso perdido, mas para se aproveitar do que existe, para dominar, para se afastar cada vez mais da inocência da Idade de Ouro, com o risco de nunca poder reencontrar o caminho; [...]

O que é certo, porém, é que a fome, na vida do homem primitivo, pôs em risco a sua alma, porque não pode haver real sentido do divino com estômagos vazios [...]” (2)

... a forma como nos relacionamos com o espaço, com o território. A agricultura não é mais do que isso e é tudo isso. É a forma como nos relacionamos com o lugar que habitamos. E essa forma deve ter um sentido.

Esta hipótese suporta um ser humano que não é um ser egoísta, individualista e competitivo. Acredita que isso é apenas uma consequência da forma como há quatro, cinco mil anos começámos a utilizar o Ager (campo) para nos alimentarmos (agricultura). Ou seja, a forma como nos relacionamos com o espaço, com o território. A agricultura não é mais do que isso e é tudo isso. É a forma como nos relacionamos com o lugar que habitamos. E essa forma deve ter um sentido. A atitude ética de sistematicamente, um número cada vez maior de humanos, recusar-se a servir o sistema natural, obstinando-se apenas em construir o seu próprio sistema, levou-nos a uma condição real de miséria que está por trás do medo que todos intuimos e que nos bloqueia de praticar o que verdadeiramente temos inscrito nos nossos corações, ou seja, a cooperação, a compaixão, a entreatajuda, a criação...

A atitude (ética) do homem da Idade do Ouro chama-se hoje Agroecologia. Esta é acima de tudo uma convicção, uma cosmovisão, em que o ser humano

olha para a natureza como um sistema muito mais inteligente do que ele próprio, olha para o planeta como um macrorganismo vivo, superior, que nos criou porque necessita de nós para o servirmos. Não é mais do que interagir com o *Ager* segundo as leis da *Natura*.

Esta abordagem, que a ciência, a cada dia que passa, entende e incorpora melhor, deve ser, pelo menos numa estratégia de diluição de risco, verdadeiramente respeitada, coisa que está longe de acontecer no mundo, na Europa e em Portugal. Gaia está viva e pensa muito mais do que nós. E nesta perspetiva a única soberania que faz sentido é a soberania do sistema natural, do macrorganismo. A única segurança a que podemos aspirar é a de fazer parte integrante do sistema. Se assim é, nunca vamos ser soberanos autonomamente do sistema em que estamos inseridos. Esta é a visão ética da Agroecologia. Não somos o cerne da árvore, somos apenas uma parte do sistema e, enquanto teirmos em encontrar formas soberanas de aqui vivermos centradas apenas em nós próprios, não atendendo a toda a realidade que nos envolve, seguramente não vamos deixar de sofrer.

Agroecologia é entender a terra para a poder servir, e servindo o sistema servirmo-nos a nós próprios. É uma fórmula ancestral, pragmática, de interagir com o nosso planeta. Ao contrário do que pensamos, vemos e nos contam, setenta por cento dos habitantes do nosso planeta são hoje alimentados por sistemas agroecológicos, ou seja, por modelos de agricultura redesenhada à imagem da natureza. Por isso ela é hoje, ao mesmo tempo, uma ciência, uma prática e um movimento social.

Como ciência, consiste na convergência de várias disciplinas científicas como a Agronomia, a Ecologia, as Ciências Sociais, a Análise de Sistemas, e outras. É essencialmente a tentativa de aplicação da ciência

Agroecologia é acima de tudo uma convicção, uma cosmovisão, em que o ser humano olha para a natureza como um sistema muito mais inteligente do que ele próprio

... nesta perspetiva a única soberania que faz sentido é a soberania do sistema natural, do macrorganismo.

... setenta por cento dos habitantes do nosso planeta são hoje alimentados por sistemas agroecológicos, ou seja, por modelos de agricultura redesenhada à imagem da natureza.

ecológica ao estudo, projeto e gestão de agroecossistemas sustentáveis, suporte de comunidades humanas perduráveis, recorrendo à tecnologia e ao conhecimento disponível. A Agroecologia abarca todo o setor alimentar, desde o solo à forma como nos organizamos. A abordagem científica prio-

riza a investigação aplicada baseada em abordagens holísticas e transdisciplinares.

Como prática, a Agroecologia é baseada no uso sustentável de recursos renováveis através do conhecimento e métodos dos agricultores locais, sábios no uso da biodiversidade como chave dos serviços dos ecossistemas e da sua resiliência (atenção, que estes agentes já praticamente não existem no mundo ocidental!).

Os princípios básicos da prática agroecológica são: a reciclagem de nutrientes e a gestão da energia nos ecossistemas agrícolas, em alternativa à introdução de *inputs* externos; a integração de cultivos agrícolas, silvícolas e pecuários; a diversificação das espécies e dos recursos genéticos dos agroecossistemas no tempo e no espaço; o foco nas interações e na produtividade de todo o sistema e não apenas em espécies individuais. Esta realidade resulta num benefício múltiplo (ambiental, económico, social) gerado desde cada agricultor até ao planeta global.

Como movimento, a Agroecologia defende: os modelos de agricultura onde a decisão é tomada no local e pelos habitantes do local (pequena e média agricultura, agricultura familiar); os agricultores e as comunidades rurais; a soberania alimentar popular; as cadeias alimentares curtas; as sementes, variedades e raças locais; e o acesso garantido a comida saudável e adequada. Aborda a economia de uma forma solidária, planificada e justa. Esta realidade evidencia uma evolução positiva e adaptada, pro-

movida pela interação das diferentes dimensões da Agroecologia.

A visão atual da Agroecologia deve-se a Miguel Altieri, tendo Olivier de Schutter, através do relatório “Agroécologie et droit à l’alimentation” apresentado na 16ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU [A/HRC/16/49], consolidado este modelo de desenvolvimento. Este redator da ONU propôs à União Europeia, em conjunto com o fundador e presidente do movimento internacional Slow Food, Carlo Petrini, uma reflexão profunda sobre a necessidade de adotar mudanças efetivas profundas na atual Política Agrícola Comum. Estes autores propõem em conjunto a criação de uma Política de Alimentação Comum, de natureza integral que tomaria o lugar da atual política agrícola de Bruxelas.

Perante esta hipótese, duas grandes questões se colocam na atualidade:

- I) Como regenerar a terra, respeitando a sucessão ecológica natural e as regras fundamentais do funcionamento do projeto da Vida?

A regeneração torna-se fulcral, na medida em que a degradação dos ecossistemas, promovida pelo homem ao crescer desmesuradamente, nos coloca não só perante o abismo da escassez alimentar global como perante tantos outros abismos (alterações climáticas, extinção de espécies, alteração dos ciclos). Neste ponto, parece-me também importante assumirmos humildemente o nosso estado da arte nestes assuntos. Na verdade, nenhum de nós sabe neste planeta qual é o excedente útil do sistema natural no seu estado real de evolução. E se não sabemos qual o excedente utilizável, arriscamo-nos a “comer” o sistema, que é o que tem acontecido. Este facto evidencia a importância da investigação, experimentação e extensão destas matérias, muito ignoradas pelas políticas públicas.

Quem tem que determinar a nossa alimentação é o sistema natural. Não é no fruto proibido que nos temos que focar. É no fruto permitido.

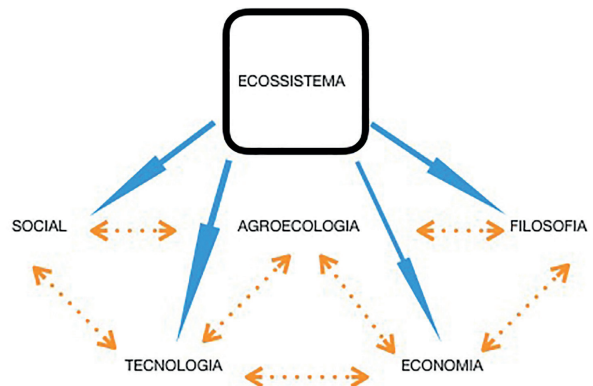
- II) O segundo grande desafio passa por conseguir cumprir o primeiro, continuando a alimentar e a suprir os quase oito mil milhões de seres huma-

nos que habitam este planeta. Admitindo que foi o crescimento abrupto dos indivíduos da nossa espécie, aliado à forma como o fizemos, que degradou os ecossistemas, aprender em tempo útil a suprir a suas necessidades, não dando tiros nos pés, é uma questão verdadeiramente acutilante.

Como devemos então organizar o abastecimento alimentar neste quadro?

Quem deve ser o soberano?

A perspectiva de Bodin, soberania do estado, ou de Rousseau, soberania popular, são, no mínimo, incompletas, pois falta-lhes a consciência do gráfico seguinte. Mas mesmo com a consciência do respeito pela árvore do bem e do mal, temo que a ideia original (Bodin) seja arriscada e a abordagem seguinte (Rousseau) carenciada de fórmulas de implementação.



Fonte: Ernest Gotsch, Freixo do Meio, 2018

Os cidadãos não têm que determinar a sua alimentação por si sós, muito menos o Estado representando os cidadãos. Quem tem que determinar a nossa alimentação é o sistema natural. Não é no fruto proibido que nos temos que focar. É no fruto permitido.

O assunto central é mesmo a consciência de cada indivíduo que o leva a uma atitude, a uma ética. Sem essa ética alinhada com Gaia, dificilmente conseguiremos sair deste novelo.

E como é que se altera uma consciência global coletiva? Aproveitando as oportunidades – a luz que as pandemias também trazem – para nos questionarmos e atuarmos. Mas são necessários estímulos, evidentemente, até porque a atual narrativa dominante castra.

Penso que o rendimento incondicional coletivo seria talvez o instrumento mais adequado, no sentido em que iria verdadeiramente abrir janelas de oportunidade no interior de cada um. Janelas essas que, se bem complementadas por “instruções claras”, poderiam ser muito eficazes. Lançar um novo paradigma de confiança no sistema natural que se verta em níveis completamente distintos dos atuais níveis de confiança entre os seres humanos. Que crie condições para que as pessoas parem verdadeiramente para pensar. Que lhes permita pensar seguro.

A presença de cidadãos no *Ager* é fundamental. Isto não é possível com apenas 3% da população ativa dedicada ao mais importante!

Há que criar condições para levar rapidamente mais mulheres e homens para o campo. Urge viver com dignidade da interação com o sistema natural. O sistema natural regenera sozinho, mas o nosso tempo não é o mesmo tempo da natureza, é mais curto. Se o *Ager* pode viver sem “Agricultura”, para que serve a humanidade?

Na Grécia Antiga, quando a dado momento em Atenas já não se conseguia governar, os soberanos decidiram eleger democraticamente um ditador. Escolheram o mais preparado. Este senhor, a primeira decisão que tomou foi enviar para o campo grego 80% da população de Atenas, ficando apenas os restantes na *polis* a tratar das burocracias. Parece que a Grécia nunca viveu tempos tão prósperos. Obviamente, não me revejo em qualquer forma de violência ou de imposição.

Reverter o papel trucidador de uma máquina de consumo irresponsabilizável sobre os ecossistemas é também essencial. Quem destrói não pode ser responsabilizado porque: I) não tem informação útil; II) não lhe é permitido participar no processo; III) tem a noção incorreta de que não sofre a consequências dos seus atos.

A Agricultura Biológica só por si não é solução, porque esta é apenas a tentativa de construção de uma moral que leve à ética da Agroecologia. É essencial a moral, mas só ela, só por si, nunca garantirá a ética.

O abastecimento alimentar, nesta perspetiva, deveria ser pensado do pequeno para o grande. Ou seja, partindo de cada unidade básica, para o *puzzle* global. A primeira unidade é a bacia hidrográfica, não a nação/império, porque esta é a unidade territorial do sistema natural. A segunda, temporariamente, essa construção a que chamamos Estado, tão circunstancial quanto humana. A última, mas fundamental, é o globo.

Cada bacia hidrográfica devia focar-se essencialmente na sua regeneração ecossistémica, atendendo à necessária evolução para estádios de clímax, essenciais à nossa espécie. O excedente útil deveria determinar a carga máxima humana admissível em cada momento, sendo os excedentes deste “consumo interno” usados para complementar carências de outras ecorregiões. As plantas perenes deveriam assumir um papel central na nossa alimentação. Seguramente, esse excedente estará muito mais nos seres verdadeiramente eficientes na capacidade de transformar luz em matéria (árvores) do que nas ferramentas do sistema que andamos a comer (plantas primárias e animais). Qualquer “reserva alimentar” não viva, é no meu entender, mais uma narrativa equivocada da nossa espécie.

A organização social da alimentação deveria romper definitivamente com a hegemonia ditatorial atual – da dualidade Estado/Mercado –, o que não significa abolir estas entidades. Há que dar força ao

Lançar um novo paradigma de confiança no sistema natural que se verta em níveis completamente distintos dos atuais níveis de confiança entre os seres humanos.

movimento dos Comuns. Uma Sociedade Cidadã que se organiza para chamar a si a governança ativa dos aspetos fundamentais para a nossa existência como: a educação, a saúde, a alimentação, a gestão de ecossistemas, a informação, a cultura, a ciência...

São cadeias diretas (mais do que curtas) que não têm apenas uma resiliência real, mas que essencialmente focam o assunto no essencial.

Encontro no Modelo CSA/AMAP (*Community Supported Agriculture* ou Comunidade que Suporta a Agricultura /Associações para a Manutenção da Agricultura de Proximidade) a verdadeira ferramenta de implementação de uma soberania natural democrática.

Trata-se de uma revolução silenciosa e a acontecer em todo o planeta. São já milhares os humanos que chamaram diretamente a si a responsabilidade sobre os ecossistemas derivada da forma como se alimentam. A soberania natural é garantida através da consciência dos agentes humanos que a implementam.

Em Portugal, existem já 8 projetos com esta filosofia, que governam uma pequena, mas inspiradora parte do *Ager* do nosso país. Estão organizados numa rede denominada “REGENERAR – Rede Portuguesa de Agroecologia Solidária” que luta pela divulgação, dignificação, e articulação do conceito (3).

A CSA/AMAP é agricultura mantida e suportada pela comunidade, determinada pela comunidade, focada num ecossistema, em que as decisões sobre o *Ager* são tomadas coletivamente, e os riscos são responsabilmente partilhados, numa economia planificada e comprometida entre quem produz e quem consome.

Na atual pandemia, o projeto em que trabalho e que, há quatro anos, criou um programa CSA, denominado Partilhar as Colheitas, não só assegurou a continuidade da sua missão através deste programa,

mas também os coprodutores (consumidores) confinados deram como certa e segura a sua alimentação. São já 180 famílias que gerem em conjunto – com os 35 colaboradores diretos do projeto cooperativo a que as famílias também pertencem – os 600 hectares do Montado do Freixo do Meio.

Mas, se os comuns criados por cidadãos são uma luz que tem que brilhar mais no nosso céu, a estratosfera constituída pelo Estado-Nação, por muito cheia de buracos de ozono que esteja, não pode desaparecer. São necessárias regulações e Políticas Públicas.

Na atualidade, os modelos que destroem os ecossistemas e aqueles que os preservam e os regeneram têm exatamente o mesmo tratamento por parte do Estado e dos consumidores.

Enquanto não tivermos a inteligência de entender que problemas globais só se resolvem à escala global, porventura não vamos deixar de sofrer.

Enquanto não tivermos a inteligência de entender que problemas globais só se resolvem à escala global, porventura não vamos deixar de sofrer. Nesta matéria, des-

taca-se o lúcido e corajoso percurso de Paulo Magalhães no projeto *Common Home of Humanity* (4).

Entretanto, o Estado vai continuar a fazer falta. E mesmo quando a ordem global, o novo e único império, se edificar, certamente, estas instituições vão continuar a fazer sentido na nossa constelação.

São já expressivas, inspiradoras e suficientes as expressões atuais deste movimento de ideias: *Laudato si* (encíclica de 2015 do Papa Francisco, com o subtítulo “Sobre o cuidado da casa comum”), *A Carta da Terra* (declaração de princípios proposta durante a Cimeira do Rio de 1992)... Em termos tecnológicos e dentro da Agroecologia, destaco a força do modelo da agrofloresta de sucessão dinâmica. No quadro da organização social, o movimento cooperativo integral, a economia solidária e social, a sociocracia são instrumentos que urge credibilizar, experimentar e divulgar.

A PAC por todas as razões aqui apresentadas só pode ter um fim. O FIM.

É urgente repensar do zero um novo quadro, baseado apenas na remuneração e na taxação dos impactos reais da ação do homem sobre o *Ager*. Vamos dispor nos próximos tempos e neste canto de Gaia de meios significativos. Compreender que estes meios devem ser entendidos como energia do sistema natural, e não como energia do nosso pseudossistema, é fundamental.

Referências

- (1) Agostinho da Silva, *A Religião Grega* in “Estudos sobre Cultura Clássica”, Âncora Editora, Lisboa, 2002, p. 180
- (2) Agostinho da Silva, *A Comédia Latina* in “Estudos sobre Cultura Clássica”, Âncora Editora, Lisboa, 2002, pp. 301-318
- (3) Rede Rural Nacional – Rede Regenerar publica Comunicado sobre resiliência no setor e soberania alimentar: <http://www.rederural.gov.pt/12-informacao/2697-rede-regenerar-publica-comunicado-sobre-resiliencia-no-setor-e-soberania-alimentar>
- (4) Common Home of Humanity:
www.commonhomeofhumanity.org

Novo normal e novas fronteiras

Carlos Neves

Agricultor, produtor de leite e secretário-geral da APROLEP – Associação dos Produtores de Leite de Portugal

A pandemia ainda não acabou, mas arrisco desde já uma previsão, tanto para a pandemia como para a agricultura pós-COVID: não vai ficar tudo bem, como se pintou nos cartazes à janela, nem vai correr tudo mal, como se temeu. Depois de a pandemia passar, havendo vacina como se espera, gradualmente vamos voltar a muito do bom e do mau que tínhamos antes da COVID. Vai ficar tudo "mais ou menos", mais ou menos como correu a adesão à União Europeia, quando Portugal, o país com as fronteiras mais antigas da Europa abriu essas fronteiras ao mercado único europeu, ainda antes da moeda única e da livre circulação de pessoas.

Eu sei que é costume dizer-se que a adesão à Europa foi uma desgraça para a agricultura nacional, mas confesso que estava à espera de pior.

Eu tinha 12 anos quando Portugal entrou na então Comunidade Económica Europeia (CEE), já me interessava por estes assuntos, ainda acreditava em tudo o que me diziam e o que diziam é que ia ser uma desgraça, que a agricultura nacional não tinha hipótese de competir no mercado europeu, que ia acabar. Há

... não vai ficar tudo bem, como se pintou nos cartazes à janela, nem vai correr tudo mal, como se temeu.

é costume dizer-se que a adesão à Europa foi uma desgraça para a agricultura nacional, mas confesso que estava à espera de pior.

quem diga que acabou, que as vinhas foram arrancadas, que os campos foram abandonados e tudo isso é verdade, mas também é mentira. Foram arrancadas vinhas, mas foram plantadas outras, com outra qualidade; foram pagos apoios para deixar alguns campos em pousio, mas outros continuaram a ser cultivados, com mais precisão, tecnologia, produtividade e qualidade. Muitos deixaram a agricultura, mas não deixamos de ter produção agrícola. Passámos de 100 000 para os atuais

4 200 produtores de leite, subimos a produção até ao limite da quota leiteira e estabilizámos após o seu fim em 2015. Tivemos apoios à instalação e ao investimento. É verdade que alguns projetos faliram, mas creio que ainda assim a taxa de sucesso de novos negócios na agricultura é superior a outros setores económicos.

Global ou local?

É uma utopia pensar que podemos voltar à agricultura de subsistência e autoconsumo recorrendo às ferramentas produzidas pelo ferreiro da aldeia, mas

também vejo como negativo um regresso à globalização desregulada do passado recente. A pandemia mostrou-nos que precisamos de uma horta à porta (pode ser de um amigo) para ter “soberania alimentar” e uma “reserva estratégica de alimentos”, mas convém pagar, para o amigo ter como viver. E as vitórias eleitorais de nacionalistas por todo o mundo, nos anos mais recentes, mostraram que não estava a correr tudo bem com a globalização.

A globalização cresceu exponencialmente nos últimos anos, como um vírus, mas não é recente. Os tratores que usamos quase há um século são todos importados. Usamos sementes, genética animal e todo um conjunto de tecnologias também importadas. A mais antiga aliança diplomática do mundo, entre Portugal e Inglaterra, permitiu a exportação de vinho, cortiça, sal e azeite. Atualmente, apesar de 80% da alimentação das nossas vacas ser produzida na própria empresa agrícola, os restantes 20% de ração, subprodutos de cereais e oleaginosas são importados – já há muitos anos que o Professor Arnaldo Dias da Silva nos ensinou que as nossas vacas também passam na América.

A globalização, que é contestada nas redes sociais “made in USA” com telemóveis “made in China” e baterias de lítio de qualquer outro local do mundo, também teve aspetos positivos. Há ganhos económicos incontestáveis quando podemos produzir cada coisa no local com melhores condições de eficiência. O aumento do nível de vida da população, tanto nas sociedades ocidentais como nas economias emergentes deveu-se a esta abertura de fronteiras. Milhões de pessoas trocaram a pobreza por uma vida de classe média.

Por outro lado, levada ao extremo, a globalização desenfreada também teve consequências negativas. Percebo o interesse da Europa em aceitar a importação de produtos agrícolas com o objetivo de exportar tecnologia, mas isto obriga os agricultores europeus a competirem com produtos obtidos com

regras sanitárias e sociais (utilização de mão de obra) menos exigentes do que a Europa exige dentro de fronteiras. E dentro das fronteiras europeias, no setor que melhor conheço, a produção de leite, sofremos durante anos com o *dumping* de leite produzido no centro e norte da Europa, despejado numa Península Ibérica que, sendo deficitária, supostamente deveria ter um ambiente favorável para a produção. Despacha-se para longe as sobras a qualquer preço para não prejudicar o mercado de origem. E isso acontece também com os excedentes europeus de leite em pó que são enviados para África, fazendo concorrência desleal aos produtores locais.

No auge das importações altas, preços baixos ao produtor e redução das quantidades a produzir, quando confrontámos os hipermercados com as nossas dificuldades e pedimos explicações sobre a suas importações, recebemos como justificação que era do interesse do consumidor que o supermercado

fosse buscar o produto ao local do mundo onde fosse mais barato.

Entretanto, os hipermercados mudaram de estratégia e agora exibem com orgulho o símbolo nacional nas suas

embalagens. Porquê? Bem, basicamente, porque não querem manifestações com tratores à porta. É mau para o negócio, afasta os clientes. Depois, porque querem garantia de fornecimento regular dos produtos. Mais perto é mais seguro. E também porque o “local” entrou na moda devido às preocupações ambientais. Mais perto, menos pegada ecológica com transporte e conservação. E ainda, de forma paulatina, os hipermercados vão aprendendo que a política de terra queimada não é boa para o negócio. Quem vende precisa que os consumidores tenham dinheiro. Para terem dinheiro é preciso que o meio rural esteja económica e socialmente vivo, que os consumidores tenham emprego na agricultura, na indústria e nos serviços locais.

A globalização, que é contestada nas redes sociais “made in USA” com telemóveis “made in China” e baterias de lítio de qualquer outro local do mundo, também teve aspetos positivos.

Mais perto é mais seguro.

Outras lições do mercado em tempos de pandemia

Descontando a corrida inicial ao papel higiênico, só explicável pelo pânico e tendência a seguir o exemplo de outros países cuja pandemia precedeu a nossa, a atitude dos consumidores de procurarem alimentos básicos e com longa capacidade de duração foi perfeitamente racional e compreensível. Perante a informação disponível e na perspectiva de confinamento por tempo indeterminado, fazia todo o sentido armazenar mantimentos. E, tal como se descobriu que os profissionais mais humildes (agricultores, motoristas, operadores fabris, repositores, caixas de hipermercado, homens do lixo, serviços de limpeza, segurança, saúde, etc., etc.) eram os trabalhadores essenciais, enquanto se podia prescindir das “estrelas” da vida social, aconteceu também no mercado que os produtos essenciais habitualmente desvalorizados tiveram uma procura enorme (enlatados, leite UHT...), enquanto os produtos de valor acrescentado como queijos e flores perderam valor e mercado.

Contudo, gradualmente, a situação evoluiu à medida que a sociedade desconfiou. E sendo certo que falta muito para voltar ao nível de 2019 (éramos ricos e felizes mas não sabíamos), o novo mercado normal de 2020 mostra tendências como a procura de produtos de valor acrescentado (por exemplo, um vinho ou licor especial) para consumir em casa, como uma espécie de compensação pelos velhos prazeres de ir ao cinema ou a um restaurante, de que muitos têm de abdicar agora, para se protegerem a si ou aos próximos que pertencem a grupos de risco. E, no mercado, cada vez se torna mais evidente que, perante mudanças cada vez mais imprevistas e mais rápidas, não sobrevivem os mais fortes ou maiores, mas sim aqueles que mais rapidamente se adaptam à mudança.

**Qualidade e proximidade.
Proximidade significa rapidez de resposta e menor necessidade de stocks.**

Ainda antes da pandemia, já se tinha registado um fenómeno curioso nos setores do calçado e das confeções: inicialmente, quando a globalização “explodiu”, há alguns anos, as grandes marcas abandonaram a produção na Europa e deslocalizaram-se para os locais do mundo com a mão de obra mais barata – Índia, China, Paquistão, mas depois progressivamente voltaram a fabricar em Portugal. Porquê? Qualidade e proximidade. Proximidade significa rapidez de resposta e menor necessidade de *stocks*. É incrivelmente mais rápido mandar um camião de sapatos de Lousada para Paris do que pedir um contentor por via marítima do Paquistão. Seremos capazes de aproveitar a proximidade ao consumidor como vantagem da nossa agricultura ou irá essa proximidade significar conflitos por causa do cheiro do estrume ou dos receios dos tratamentos fitossanitários no olival superintensivo?

A PAC é vítima do seu sucesso

Nesta crise não faltou comida porque a Europa tem uma Política Agrícola Comum. Mas notou-se que não tem uma Política de Saúde Comum. Foi cada um por si. Não havia ventiladores, nem máscaras, nem capacidade inicial para os fabricar. Fazer da China a fábrica do mundo fica-nos mais barato, mas tem custos. Isto deve servir de exemplo para a forma como a Europa olha o setor agrícola. A agricultura tem de continuar a ser estratégica.

Graças à PAC, a nossa Europa tem uma população de barriga cheia, que não sabe o que é fome desde a Segunda Guerra Mundial, que está estruturalmente aborrecida pela ausência de dificuldades e, estando envelhecida, está também mais sujeita a receios, mitos e todos os medos relacionados com a segurança alimentar. Esse medo é explorado pelos atores que “lutam pelo espaço no estômago”, sofisticados vendedores de banha da cobra que, nas redes

Nesta crise não faltou comida porque a Europa tem uma Política Agrícola Comum. Mas notou-se que não tem uma Política de Saúde Comum.

sociais e nos programas da TV, pretendem vender novos produtos para substituir os antigos (bebidas vegetais ou suplementos de cálcio como alternativas ao “velho” leite, muito mais barato, carne artificial em lugar da carne natural) e todo um rol de suplementos e novidades.

Essa população envelhecida, solitária porque órfã de filhos, procura na ligação aos animais de estimação o carinho e a estima que não encontra na relação com outros seres humanos. Isto reforça o crescimento dos movimentos animalistas e dos partidos a eles associados, que pretendem estabelecer uma sociedade vegetariana, sem produção animal. Na prática, a esmagadora maioria dos consumidores não lhes dá ouvidos e continua a comer carne e peixe, mas pacientemente os ativistas vão construindo a sua teia, pressionando o poder político de forma persistente, trocando uns votos por uma medida aqui, uma direção geral ali e paulatinamente uma minoria barulhenta vai impondo a sua visão à maioria silenciosa. Houve umas tréguas durante a pandemia, na hora de procurar mantimentos para a família esqueceu-se tudo isto, mas agora vamos voltando progressivamente ao “velho normal” dos ataques à produção animal, com os argumentos do costume apresentados de forma sequencial (ambiente/clima, saúde, bem-estar animal/questões éticas), esquecendo que a domesticação de animais para produção de carne, leite e ovos é tão antiga como a agricultura e faz parte de um ciclo que deve ser afinado e calibrado, mas não interrompido por utopias irrealistas.

Há ainda um novo fenómeno associado a este: a parte “rural” do orçamento comunitário é cada vez mais disputada por organizações que fazem da proteção do ambiente e dos animais o seu modo de vida. Acusam os agricultores de explorarem os animais por questões económicas, procuram maus exemplos de maus-tratos que divulgam de forma

sucessiva para denegrir todo o setor, recolhem animais abandonados para “santuários sem fins lucrativos”, mas apresentam sempre um NIB para doações e apostam na sua capacidade de pressão política para irem buscar uma fatia cada vez maior de um orçamento comunitário que é cada vez menos agrícola.

Pensando o futuro

Sou favorável à manutenção do mercado único europeu para aproveitar as capacidades produtivas de cada país. Não faz sentido repor fronteiras internas aos produtos alimentares na Europa quando temos uma Política Agrícola Comum com ajudas e regras comuns. Mas sou também favorável à rotulagem da origem dos produtos, bem legível para o consumidor que, de forma livre, queira consumir local. E à opção preferencial das cantinas públicas pelos produtos locais e nacionais.

Os agricultores sempre sonharam ter sol na eira e chuva no nabal. Também os consumidores querem comida boa, barata, ecológica. Querem ter uma vida moderna com todos os confortos da tecnologia, mas querem um meio rural preservado como museu para os seus retiros de fim de semana. Olham com desconfiança para a evolução tecnológica da agricultura, que não acompanharam e que os agricultores e técnicos não são capazes de explicar e justificar. Explicar que é graças a toda a tecnologia, investigação e intensificação que conseguem sobreviver no meio rural que os pais ou avós dos urbanos deixaram por causa da pobreza. E que é graças a essa produção intensiva, convencional (duas palavras malditas!) que conseguem produzir barato, de modo a que o cidadão possa gastar a maior parte do seu rendimento no seu conforto e bem-estar pessoal.

É indiscutível que a agricultura tem de ser sustentável para perdurar, respeitando o ditado que nos ensina que não herdamos a terra dos nossos pais,

Sou favorável à manutenção do mercado único europeu para aproveitar as capacidades produtivas de cada país.

Mas sou também favorável à rotulagem da origem dos produtos, bem legível para o consumidor que, de forma livre, queira consumir local.

recebemo-la emprestada dos nossos filhos. Tem de ser ecologicamente sustentável, mas tem de ser também economicamente sustentável. Os custos suplementares necessários para um maior cuidado com o ambiente não podem ser apenas assumidos pelos agricultores, tem de ser partilhados na cadeia com indústria, distribuição e consumidores.

Isto não se resolve diretamente por decreto, mas tem de haver um esforço político para colocar regras no

É indiscutível que a agricultura tem de ser sustentável para perdurar, respeitando o ditado que nos ensina que não herdamos a terra dos nossos pais, recebemo-la emprestada dos nossos filhos. Tem de ser ecologicamente sustentável, mas tem de ser também economicamente sustentável.

jogo protegendo o elo mais fraco da cadeia e reforçando a sua posição negocial.

A agricultura ambientalmente sustentável não se consegue andando para trás, mas olhando para a frente. Terá de haver aqui uma aposta na investigação para uma agricultura de precisão, eficiente na utilização de

recursos, baseada na melhor evidência científica, na formação dos agricultores e na informação dos consumidores através de uma comunicação permanente e proativa.



Campo de milho, fotografia do autor

OBSERVATÓRIO

CULTIVAR

Fig. *FORMAR PELA INSTRUÇÃO, DESENVOLVER.*

As insustentabilidades do sistema agroalimentar industrial: Sementes de transição

Isabel Rodrigo

Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa

Tendo sofrido alterações radicais ao longo dos últimos 50 anos, o sistema agroalimentar industrial permitiu duplicar a produção de alimentos e, simultaneamente, constituiu-se num dos vetores responsáveis por muitos dos grandes desafios globais que hoje nos interpelam. Além de a transformação de habitats pela agricultura representar uma das maiores pressões sobre a biodiversidade – estima-se que 60% da perda global da biodiversidade terrestre está relacionada com a produção de alimentos e das 28 000 espécies avaliadas como ameaçadas de extinção, na Lista Vermelha da IUCN¹, a agricultura constitui uma ameaça para 24 000 (Poore e Nemecek, 2018) –, a cadeia de abastecimento alimentar é responsável por 26% das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa e estima-se que 33% dos solos estão moderadamente a muito degradados devido à erosão, esgotamento dos nutrientes, acidificação, salinização, compactação e poluição química (Poore e Nemecek, 2018; UNEP, 2016).

Apesar do aumento da produção de alimentos, o “triplo fardo” da má nutrição (subnutrição, deficiências

de micronutrientes e sobrenutrição, manifesta no excesso de peso e obesidade) não foi erradicado. Pelo contrário, vem-se acentuando e a meta global estabelecida pela ONU para “acabar com a fome até 2030”², igualmente contemplada nos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, está longe de poder vir a ser alcançada. Na realidade, 11% da população mundial (820 milhões de pessoas) está subnutrida (ingestão calórica inferior aos requisitos mínimos de energia), uma em cada quatro pessoas (1,9 mil milhões) sofre de insegurança alimentar³ moderada ou severa⁴, mais de dois mil milhões têm excesso de

² “end hunger by 2030”: <https://sdg-tracker.org/zero-hunger>

³ A insegurança alimentar pode basear-se na qualidade ou quantidade inadequadas de alimentos. É definida pela FAO como a “situação em que as pessoas não têm acesso garantido a quantidades suficientes de alimentos saudáveis e nutritivos para um crescimento e desenvolvimento normais e uma vida activa e saudável” (FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2017).

⁴ A insegurança alimentar é medida pela FAO utilizando a escala de referência global *Food Insecurity Experience Scale* (FIES). Insegurança alimentar moderada está associada à incapacidade de se alimentar regularmente com dietas saudáveis e nutritivas. Por conseguinte, é um indicador importante da má qualidade alimentar como, por exemplo, deficiências de micronutrientes. Insegurança alimentar severa está mais fortemente relacionada com a quantidade insuficiente de alimentos (energia) e, portanto, com a subnutrição ou a fome (Roser e Ritchie, 2013).

¹ União Internacional para Conservação da Natureza, IUCN na sigla inglesa.

peso ou são obesas, e 22% das crianças com menos de cinco anos têm altura inferior à média da sua idade, em consequência de alimentação deficiente ou infeções repetidas (UNEP, 2016; Roser e Ritchie, 2013). Em suma, embora de há 30 anos a esta parte se venha afirmando que “o *business as usual* não é uma opção”, continua-se a atuar como se nada fosse, em larga medida, devido a conflitos de interesses, assimetrias crescentes e dificuldades em impor abordagens e acordos baseados no princípio do direito (HLPE, 2017).

Na sequência do aumento dramático dos preços dos alimentos verificado em 2007-2008, também vêm surgindo alertas para o acentuar daquilo que é designado por “crise alimentar contemporânea” (HLPE, 2020; Marsden, Moragues-Faus e Sonnino, 2018; Isakson, 2014) e associadas vulnerabilidades do sistema agroalimentar global. Estas manifestam-se nos declínios sistémicos e evidentes na capacidade daquele sistema para se renovar ecologicamente (sustentabilidade) e, também, no garante da segurança alimentar⁵, mesmo em territórios associados a “prósperas” economias e “avançada” regulação ambiental como sucede, nomeadamente, na Europa (Marsden, Moragues-Faus e Sonnino, 2018; Marsden, 2013). Se aquela crise e vulnerabilidades ganham visibilidade, sobretudo, a partir do início de 1990 com o processo da globalização e a “revolução dos supermercados”, onde as vendas a retalho começam a ser dominadas por um reduzido número de grandes empresas, sedeadas no *Global North* e progressiva disseminação mundial (European Commission, 2015; Williams, 2014; Burch e Lawrence, 2005), as mesmas acentuam-se a partir de 2007-2008 com o processo de “financeirização da alimentação”⁶ (Isakson, 2014). Este processo – manifesto ao nível do retalho e transformação alimentar, da comerciali-

zação de mercadorias, da determinação dos preços dos alimentos e distribuição do risco agrícola, do aprovisionamento de fatores de produção agrícola e, ainda, da propriedade e controlo das terras agrícolas – transformou, deste modo, as relações de poder no interior e ao longo da cadeia de abastecimento alimentar.

A necessidade de redirecionar o funcionamento dos sistemas agrícola e alimentar dominantes, uma vez que os mesmos “nos estão a falhar” (Global Panel, 2016: 17), é cada vez mais sublinhada em relatórios produzidos por entidades supranacionais (FAO, 2016; IPES, 2016; UNEP, 2016; WWF, 2016, entre outras). A convergência da União Europeia sobre aquela necessidade é também evidente (De Schutter, 2020; 2019; European Commission, 2020; SAPEA, 2020), como a “Estratégia do Prado ao Prato” (*Farm to Fork Strategy*) ilustra. Com efeito, o crescimento da insegurança alimentar na sequência da crise económica de 2008 (Owen e Geiger, 2017), a maior disseminação de dietas alimentares pouco saudáveis e consequente aumento da obesidade e de doenças crónicas tornaram-se demasiado graves e evidentes para a Europa poder continuar a ignorar estas dimensões (WHO, 2018; EHN, 2017). Lançada em 20 de maio de 2020, no âmbito do Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), aquela Estratégia propõe-se “(...) reduzir a pegada ambiental e climática do (...) sistema alimentar [da UE] e reforçar a sua resiliência, assegurar a segurança alimentar face às alterações climáticas e à perda de biodiversidade e liderar uma transição mundial para a sustentabilidade competitiva do prado ao prato, explorando as novas oportunidades” (Comissão Europeia, 2020: 4). Embora a Comissão tenha sido aconselhada a “conceptualizar a alimentação enquanto bem comum, em vez de uma mercadoria como até aqui, e a avaliar as implicações decorrentes” (European Commission, 2020: 7), sucede que esta recomendação não foi contemplada naquela Estratégia⁷.

⁵ *Food security* na terminologia anglo-saxónica. A segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em qualquer momento, têm acesso físico, social e económico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que satisfaçam as suas necessidades e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável (FAO, 1996).

⁶ Por financeirização entende-se a crescente importância de motivações, atores, mercados e instituições financeiras no funcionamento das economias e das suas instituições governamentais, tanto a nível nacional como internacional (Epstein, 2005; 2001).

⁷ Para outros comentários a esta Estratégia ver, por exemplo, o documento “Collective response from food sovereignty scholars on the Farm to Fork Strategy”, de 5 de junho de 2020.

Por fim, por um lado, a academia vem, há muito, debatendo os diferenciados tipos de impactes do processo de desterritorialização alimentar, alertando para a urgente e profunda necessidade de transformação do modelo agroalimentar industrial e, ainda, evidenciando o contributo dos sistemas alimentares territorializados para o desenvolvimento sustentável, através da articulação entre segurança alimentar, nutrição e saúde humana, viabilidade dos ecossistemas, alterações climáticas e justiça social. Por outro lado, movimentos cívicos e de consumidores, mas também vários tipos de entidades com atuação política em diferenciadas escalas de governança, vêm-se constituindo num “contramovimento”, como Karl Polanyi poderia designar.

O apoio a sistemas alimentares e agrícolas que não forneçam, tão só, uma quantidade suficiente de calorias mas alimentos de alta qualidade e nutritivos, a adoção de práticas agrícolas em sintonia com a preservação da biodiversidade e a boa gestão dos recursos água e solos e, ainda, o acautelar da manutenção das explorações agrícolas de menor dimensão física e económica⁸, que progressivamente vêm sendo afastadas do mercado dos produtos, contribuindo, deste modo, para a preservação do tecido social e integridade ecológica dos territórios rurais constituem algumas das prioridades daquele “contramovimento”. Operacionalizadas com base em sistemas de governança alimentar locais e regionais, aquelas prioridades vêm-se materializando em diferentes modalidades de (re)localização dos sistemas alimentares que, por seu lado, vão alicerçando o processo de transição alimentar. Este processo, em sinergia com a transição ecológica e energética, vem sendo progressivamente integrado nas agendas políticas de muitos municípios como, de seguida, se ilustra.

Além dos Circuitos Curtos Agroalimentares (CCA) – baseados nas relações diretas entre produtores agrícolas e consumidores ou integrando, no máximo, um intermediário – e das Hortas Urbanas (HU) e Periur-

banas (HPU) – estas entendidas como associações de sistemas socio-ecológicos, que incluem os seres humanos enquanto parte integrada e interativa dos ecossistemas urbanos, de produções agrícolas vegetais ou animais, cultivadas com base em práticas agrícolas ambientalmente sustentáveis, em áreas de pequena dimensão física –, os sistemas e estratégias alimentares urbanos e os designados por *Food Policy Councils* são outras modalidades que vêm consolidando os alicerces do processo de transição alimentar.

É certo que na sequência dos processos de industrialização e globalização, as relações entre a cidade e a alimentação foram quebradas. Consequentemente, aquela última dimensão perdeu relevância no desenvolvimento urbano e respetivas políticas de planeamento e ordenamento (Stierand, 2012; Wiskerke, 2009).

Porém, nos últimos 15-20 anos muitos municípios localizados em diversas geografias e latitudes vêm-se constituindo em “novos espaços para a inovação do sistema alimentar” (Ilieva, 2016: n.p.). Tendo por base modalidades de CCA, HU e HPU e também a agricultura localizada em territórios rurais limítrofes das cidades ou áreas metropolitanas, aquela inovação vem-se materializando através quer do planeamento de sistemas, estratégias ou políticas alimentares⁹ urbanas locais, à escala urbana/metropolitana, quer da implementação de estruturas institucionais (Lohrberg *et al.*, 2016; Viljoen e Bohn, 2014; Morgan, 2013; 2009).

Os sistemas alimentares urbanos não se restringem à questão da suficiência alimentar mas, antes, permitem satisfazer outras necessidades como a segurança e qualidade alimentar, a redução do desperdício alimentar, a sustentabilidade ambiental, a saúde humana e a justiça social. Contribuem ainda para o desenvolvimento urbano sustentável, dadas

⁸ Com efeito, 80% dos alimentos consumidos globalmente são produzidos por agricultores familiares e de pequena escala: menos de 2 hectares (Lowder *et al.*, 2019).

⁹ De forma breve, políticas alimentares podem ser definidas como “as decisões que afectam a forma como os alimentos são produzidos, obtidos, consumidos e eliminados” (Mansfield e Mendes, 2013: 38). Para consulta de políticas alimentares urbanas ver, entre outros Cretella, (2019); Magarini e Porreca (2019); Calori *et al.* (2017).

as ligações daqueles sistemas com outros, como o da habitação, transportes ou serviços dos ecossistemas (Piorr *et al.*, 2018; Sonnino, 2016; Morgan, 2015; Brinkley, 2013; Sonnino, 2009; Wiskerke, 2009).

Embora as primeiras políticas e estratégias alimentares urbanas datem de 1991, 1993 e 1997 localizadas, respectivamente, em Toronto, Belo Horizonte e São Francisco, em 2015 o número daquelas iniciativas de governança alimentar localizadas em cidades e regiões europeias era próximo da centena (Ilieva, 2016; Blay-Palmer, 2009, Rocha e Lessa, 2009). Esta progressiva disseminação deve-se, por um lado, ao impulso de esforços internacionais, concretamente, do Milan Urban Food Policy Pact (Filippini *et al.*, 2019; Ilieva, 2016, MUFFP, 2015) e, por outro, à implementação de *Food Policy Councils*¹⁰. Estas estruturas institucionais têm por principal objectivo identificar e propor soluções inovadoras para tornar os sistemas alimentares locais (ou regionais) ambientalmente mais sustentáveis, socialmente mais justos e saudáveis, estimular o desenvolvimento económico local, e integrar as necessidades e interesses dos atores sociais que constituem a espinha dorsal das cadeias de abastecimento alimentar (pequenos produtores, transformadores, distribuidores, e cidadãos consumidores). Colaborando diretamente com os governos municipais, aquelas estruturas são constituídas por diversos tipos de representantes e partes interessadas envolvidas em vários setores do sistema alimentar (Food Policy Councils, 2019; Gupta *et al.*, 2018; Forster *et al.*, 2015; Harper *et al.*, 2009; Lang *et al.*, 2004).

Tendo em conta a atual conjuntura, não é possível deixar de referir como a “crise COVID-19” veio expor as fragilidades do sistema agroalimentar global (FAO, 2020; HLPE, 2020). Se, por um lado, já nos confrontamos com os impactes diretos e indiretos em termos

de segurança alimentar e nutrição – que afetam, em particular, os segmentos mais vulneráveis das populações e, também, comunidades, países e regiões em diferenciadas escalas de gravidade, dependendo da respetivas situações de base e resiliência –; por outro, o potencial impacte daquela crise na produção alimentar nos principais produtores e exportadores de alimentos (por exemplo, China, UE, EUA) e consequentes implicações na disponibilidade global e nos preços dos alimentos traz-nos à memória as graves consequências da crise dos preços dos alimentos de 2008-2009.

Se algo de positivo se pode assacar à pandemia em curso, porventura terá sido o confronto com uma situação até então considerada tabu: a relevância do abastecimento alimentar nacional. A par desta relevância colocou-se (e coloca-se) a importância para as populações urbanas de poderem aceder a alimentos essenciais e a preços comportáveis em conjunturas extremas e/ou não previsíveis.

Apesar do (grande) risco de a crise ser esquecida e continuarmos até à seguinte como se nada tivesse acontecido, a pandemia oferece uma ocasião única para repensar o fornecimento de alimentos e construir sistemas agroalimentares resilientes, sustentáveis, conceptualizados e operacionalizados por uma vasta gama de atores sociais e organizados em modelos de governança alimentar (Petetin, 2020). A este propósito é de recordar um estudo recente que avaliou o potencial agro-ecológico (aptidão do solo para usos agrícolas, em particular para os usos ligados à produção de alimentos) da região do Ribatejo e Oeste para abastecer a cidade de Lisboa. De acordo com o mesmo, a produção potencial disponibilizada por aquela região permitiria satisfazer entre 70 e 80% da totalidade das necessidades de três tipos de dietas alimentares tomadas como referência (Cardoso *et al.* 2017).

¹⁰ Embora na América do Norte, o termo *Food Policy Council* seja o mais utilizado para designar estas estruturas, a literatura científica também usa os termos *Food Councils*, *Food Coalitions*, *Food System Networks* entre outros. Para uma consulta sobre as múltiplas cidades que desenvolveram *Food Policy Councils* ver, por exemplo, Food Policy Networks, disponível em: <http://www.foodpolicynetworks.org/fpc-map/FPC-around-the-world.html>; JAFSCD, 2018.

Referências bibliográficas

- Blay-Palmer, A. 2009. The Canadian pioneer: the genesis of urban food policy in Toronto. *International Planning Studies*. 14(4). 401-416.
- Brinkley, C. 2013. Avenues into food planning: a review of scholarly food system research. *International Planning Studies*. 18(2). 243-266.
- Burch, D. e Lawrence, G. A. 2005. Supermarket own brands, supply chains and the transformation of the agri-food system. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*. 13 (1). 1-18.
- Calori, A., Dansero, E., Pettenati, G. e Toldo, A. 2017. Urban food planning in Italian cities: a comparative analysis of the cases of Milan and Turin. *Agroecology and Sustainable Food Systems*. 41(8). 1026-1046.
- Cardoso, S. A. et al. 2017. Mapping the Lisbon potential foodshed in Ribatejo e Oeste: A suitability and yield model for assessing the potential for localized food production. *Sustainability*. 9.
- Comissão Europeia. 2020. Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. *Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente*. Bruxelas, 20.5.2020. COM (2020) 381 final.
- Cretella, A. 2019. Alternative food and the urban institutional agenda: Challenges and insights from Pisa, *Journal of Rural Studies*. 69. 117-129.
- De Schutter, O., Jacobs, N. e Clément, C. 2020. A 'Common Food Policy' for Europe: How governance reforms can spark a shift to healthy diets and sustainable food systems. *Food Policy*. No prelo.
- De Schutter, O. 2019. *Towards a Common Food Policy for the European Union: The Policy Reform and Realignment that is Required to Build Sustainable Food Systems in Europe*. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (iPES-Food). 112 p.
- EHN. 2017. *Transforming European food and drink policies for cardiovascular health*. <http://www.ehnheart.org/publications-and-papers/publications/1093:transforming-european-food-and-drinks-policies-for-cardiovascular-health.html>.
- Epstein, G. 2005. Introduction: financialization and the world economy. em: G. Epstein (ed.). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham. UK. Edward Elgar Publishing. 3-16.
- Epstien, G. 2001. Financialization, rentier interests, and central bank policy (version 1.2, June 2002). Paper prepared for PERI Conference on the *Financialization of the World Economy*. December 7-8. University of Massachusetts. Amherst.
- European Commission. 2020. *Towards a Sustainable Food System. Moving from Food as a Commodity to Food as more of a Common Good*. Group of Chief Scientific Advisors. Independent Expert Report. Scientific Opinion N° 8. March. Brussels. Belgium.
- European Commission. 2015. *You are part of the food chain: Key facts and figures on the food supply chain in the European Union*, EU Agricultural Markets Briefs, 4, June.
- FAO. 2020 *Urban food systems and COVID-19: The role of cities and local governments in responding to the emergency*, 9 April.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2017. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security*. Rome. FAO.
- FAO. 2016. *Influencing food environment for healthy diet*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. Italy.
- FAO. 1996. World Food Summit. Rome. Italy.
- Filippini, R., Mazzocchi, C. e Corsi, S. 2019. The contribution of Urban Food Policies toward food security in developing and developed countries: a network analysis approach. *Sustainable Cities and Society*. 47. 1-13.
- Food Policy Councils. 2019. *Urban Agriculture Magazine*. N° 36
- Forster, T. et al. (Eds.). 2015. *Milan Urban Food Policy Pact. Selected Good Practices from Cities*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Global Panel on Agriculture and Food Systems for Nutrition. 2016. *Food systems and diets: Facing the challenges of the 21st century*. London. UK. 133 p.
- Gupta, C. et al. 2018. Food policy councils and local governments: Creating effective collaboration for food systems change, *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 8(2). 11-26.
- Harper, A. et al. 2009. *Food Policy Councils: Lessons Learned*. Institute for Food & Development Policy. Development Report. 21. USA.
- HLPE. 2020. *Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome.
- HLPE. 2017. *Nutrition and food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome.
- Ilieva, R.T., 2016. *Urban Food Planning: Seeds of Transition in the Global North*. Routledge Studies in Food, Society and the Environment. Taylor and Francis. Milton.

- IPES. 2016. *From uniformity to diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems*. International Panel of Experts on Sustainable Food systems.
- Isakson, R. 2014. Food and finance: the financial transformation of agro-food supply chains. *The Journal of Peasant Studies*, 41(5). 749-775.
- JAFSCD. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*. 2018. Special issue sponsored by Growing Food Connection. 8(2). 215 p.
- Lang, T. et al. 2004. Policy Councils on Food, Nutrition and Physical Activity: the UK as a case study. *Public Health Nutrition*. 8(1). 11–19.
- Lohrberg, F., Lička, L., Scazzosi, L. e Timpe, A. (Eds.). 2016. *Urban agriculture Europe*. Jovis. Berlin.
- Lowder, S.K., Sánchez, M.V. e Bertini, R. 2019. *Farms, family farms, farmland distribution and farm labour: What do we know today?* FAO Agricultural Development Economics Working Paper 19-08. Rome, FAO.
- Magarini, A e Porreca, E. 2019. *European cities leading in urban food systems transformation: Connecting Milan & FOOD 2030*, European Commission, 42 p.
- Mansfield, B. e Mendes, W. 2013. Municipal food strategies and integrated approaches to urban agriculture: exploring three cases from the global north. *International Planning Studies*. 18(1). 37-60.
- Marsden, T., Moragues-Faus, A. e Sonnino, R. 2018. Reproducing vulnerabilities in agri-food systems: Tracing the links between governance, financialization, and vulnerability in Europe post 2007–2008. *Journal of Agrarian Change*. 19(1). 82-100.
- Marsden, T. 2013. From post-production to reflexive governance: Contested transitions in securing more sustainable food futures. *Journal of Rural Studies*. 29. 123–134.
- MUFFP. Milan Urban Food Policy Pact. 2015. *Milan Urban Food Policy Pact and Framework for Action*. <http://www.foodpolicymilano.org/en/the-text-of-the-milan-urban-food-policy-pact/>
- Morgan, K. 2015. Nourishing the city: the rise of the urban food question in the Global North. *Urban Studies*. 52(8). 1379-1394.
- Morgan, K. 2013. The rise of urban food planning. *International Planning Studies*, 18(1). 1-4.
- Morgan, K. 2009. Feeding the city: The challenge of urban food planning. *International Planning Studies*, 14(4). 341-48.
- Owen, D. e Geiger, B.B. 2017. Did Food Insecurity rise across Europe after the 2008 Crisis? An analysis across welfare regimes. *Social Policy and Society*. 16(3). 343-360.
- Petetin, L. 2020. The COVID-19 Crisis: An Opportunity to Integrate Food Democracy into Post-Pandemic Food Systems. *European Journal of Risk Regulation*. 11 (Special Issue 2). 326-336.
- Pierr, A., Zasada, I., Doernberg, A., Zoll, F. e Ramme, W. 2018. *Research for AGRI Committee – Urban and Peri-urban Agriculture in the EU*. Brussels.
- Poore, J. e Nemecek, T. 2018. Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. *Science*. 360 (6392). 987-992.
- Rocha, C. e Lessa, I. 2009. Urban governance for food security: the alternative food system in Belo Horizonte, Brazil. *International Planning Studies*. 14(4). 389-400.
- Roser, M. e Ritchie, H. 2013. Hunger and Undernourishment. *OurWorldInData.org*.
- SAPEA. 2020. *A sustainable food system for the European Union: A systematic review of the European policy ecosystem*. Science Advice for Policy by European Academies. Brussels. Belgium.
- Sonnino, R. 2016. The new geography of food security. Exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*. 182(2). 190-200.
- Sonnino, R. 2009. Feeding the city: towards a new research and planning agenda. *International Planning Studies*. 14(4). 425-435.
- Stierand, P. 2012. Food Policy Councils: recovering the local level in food policy. Em: A.M. Viljoen e J.S.C. Wiskerke (Eds.). *Sustainable Food Planning: Evolving Theory and Practice*. Wageningen Academic Publishers. Wageningen. 67-77.
- UNEP. 2016. *Food systems and natural resources*. A Report of the Working Group on Food Systems of the International Resource Panel. H. Westhoek, J. Ingram, S. Van Berkum, L. Özay & M. Hajer. Nairobi.
- Viljoen, A, e Bohn, K. (Eds.). 2014. *Second Nature Urban Agriculture: Designing Productive Cities*. Routledge. London.
- WHO. 2018. *Healthy diet – Key facts*. <http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>.
- Williams, J. W. 2014. Feeding finance: a critical account of the shifting relationships between finance, food and farming. *Economy and Society*. 43(3). 401-431.
- Wiskerke, J.S.C. 2009. On places lost and places regained. Reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. *International Planning Studies*. 14(4). 369-387.
- WWF. 2016. *Living Planet Report 2016. Risk and resilience in a new era*. WWF International. Gland. Switzerland.

O sector das pescas no abastecimento alimentar nacional

Antonio Duarte Pinho

Economista*

Portugal é o terceiro país, a nível mundial, no consumo *per capita* de produtos da pesca, logo a seguir ao Japão e à Islândia, com cerca de 54 kg, dos quais cerca de 40% de bacalhau. Na União Europeia (UE), esse valor atinge cerca de 23kg.

Em 2018, a seguir ao bacalhau, com 22 kg de consumo *per capita*, o consumo mais elevado em Portugal foi o dos atuns, especialmente em conserva, com 3,3 kg (apenas cerca de 1/7 do bacalhau), seguindo-se a pescada com 3,1 kg, a sardinha com 2,4 kg, os chocos e lulas com 2,4 kg, o carapau com 2,1 kg, o camarão com 2 kg e a dourada e robalo com 1,9 kg.

Este conjunto de espécies representa cerca de 73% dos consumos nacionais, dispersando-se os restantes 13% por um vasto elenco de muitas dezenas de outras espécies, importadas ou existentes a nível local, regional ou nacional.

Em 2019, as capturas nacionais atingiram cerca de 240 mil tons, no valor de 407 milhões de euros, o que daria uma produção nacional da ordem dos 24 kg *per capita*, o que, curiosamente, seria mesmo superior à referida média de consumos na UE.

A parcela da pesca em águas longínquas ainda representou 21% do volume das capturas nacionais e 28% em valor, aí incluindo as habituais e residuais 8 a 9 mil tons de bacalhau.

Em 2019, as importações destes produtos atingiram 2,2 mil milhões de euros, das quais cerca de 40% provenientes de Espanha, e as exportações 1,1 mil milhões, quase o triplo do valor das capturas nacionais realizadas, sendo mais de metade colocadas em Espanha.

O conjunto dos produtos da pesca (pescado fresco, congelado e seco) e conservas de pescado, em geral, representará cerca de 19% das importações de produtos agroalimentares (aí incluindo as bebidas) e cerca de 15% das exportações.

Ao contrário de vários outros sectores do agroalimentar, nas pescas nunca se colocou, com o mínimo

* Desempenhou diversas funções de responsabilidade pública na área das pescas entre 1987 e 2018. É autor dos livros *Pescas nacionais: Pedacos de uma década perdida*, Meribérica Liber, 1986, e *O consumo de pescado e a internacionalização do sector das pescas*, Editorial Minerva, 2019.

de realismo, a perspectiva de evoluirmos para uma situação de autossuficiência e/ou de equilíbrio na balança comercial destes produtos. Nos primeiros anos da nossa adesão à UE, quando as capturas ainda eram o dobro das atuais, onde a sardinha representava mais de 30% das capturas totais (atualmente, representa menos de 5%!), houve governantes a chamar a atenção para o grande potencial das pescas nacionais e para o facto de essa balança poder ser já então equilibrada caso “o bacalhau não fosse peixe”...

De qualquer forma, alguns Estados Membros da UE, como a Bélgica, bastas vezes têm utilizado o argumento do “mínimo vital” para defender que a sua frota de pesca, que produz cerca de 20% das necessidades de consumo, não seja ainda mais reduzida, um argumento que nos serviria na perfeição, após uma gradual redução das nossas capacidades para apenas metade, com uma capacidade de abastecimento que atualmente rondará os 30% das nossas necessidades.

Tudo isto acontece num contexto em que a UE continua a ver o sector da pesca extrativa como algo “antiquado” e a insistir na ideia de mais reduções das capacidades pesqueiras internas para entregar o abastecimento destes produtos, ainda mais do que agora, aos países em desenvolvimento com maiores recursos naturais a este nível.

Atualmente, o nível de dependência das importações no abastecimento do mercado é de cerca de 45% a nível da UE e de mais de 70% em Portugal.

Esta dependência das importações de pescado não tem sido, no entanto, impeditiva de Portugal ter aproveitado as tradições e conhecimentos dos operadores neste sector e criado estruturas de comercialização modernas e eficientes, articuladas com um segmento de transformação de pescado moderno e concorrencial, muito ativo nos mercados nacionais e internacionais, seja no segmento dos congelados, no bacalhau salgado ou nas conservas de pescado. Enquanto as conservas de pescado (227 milhões de euros exportados em 2019 contra 207 milhões de importações) têm vindo a depender em mais de 90%

dos abastecimentos externos de atuns, sardinha e sarda, o processamento de pescado congelado e salgado tem vindo a trabalhar e a reacondicionar as matérias-primas importadas (mais de 95%) que, em partes significativas, são posteriormente exportadas. Daí as exportações serem quase o triplo das capturas nacionais.

A título de exemplo, em 2019, Portugal importou 430 milhões de euros de bacalhau, bem acima do valor total das capturas nacionais, mas reexportou 111 milhões, enquanto no caso dos camarões importámos 181 milhões de euros e reexportámos cerca de 62 milhões. Curioso o facto de, nas principais espécies de pescado que circulam no mercado haver importantes níveis de transações, quer na importação quer na exportação, o que revela muito sobre a internacionalização/globalização que tem sido conseguida por este sector, mesmo no contexto de capturas nacionais reduzidas para metade face aos anos 70 e 80 do século passado.

Neste contexto, não faz aqui grande sentido analisar a dicotomia “globalização versus soberania alimentar”, uma vez que qualquer análise sobre o nosso mercado, incluindo a sua regulação e a eventual criação de futuras reservas estratégicas, teria de ter em conta a referida grande internacionalização e relevância dos produtos da pesca que são importados (2,2 mil milhões de euros em 2019), e em particular do bacalhau que apresenta características próprias. Estes fatores facilitariam eventuais necessidades de criação de futuras reservas estratégicas de alimentos, dado que há muitas empresas em diversos países a preparar, em exclusivo, o bacalhau para o nosso mercado interno.

A atividade pesqueira tem uma outra grande diferença face às produções agrícolas alimentares, relacionada com o facto de ser desenvolvida/ se tratar de uma captura em meio natural, essencialmente no mar, e com fortes restrições de vários tipos. Nestes aspetos, acaba por ter mais semelhanças com o exercício da caça do que propriamente com as atividades agrícolas, estas mais próximas em termos de características e tipo de intervenção humana da aquicultura. Pode pois afirmar-se que as condi-

ções naturais limitam completamente o potencial de desenvolvimento das nossas pescarias, de que tem sido exemplo a pesca da sardinha e o processo recente de recuperação plena do respetivo *stock*/biomassa.

Neste caso particular da sardinha, existe, já hoje, um potencial de crescimento das capturas num prazo de 2 a 3 anos da ordem das 30 mil toneladas, desde que os cientistas, perante a grandiosidade e impacto dos números mais recentes, não venham a contradizer as lógicas que sempre defenderam.

Num contexto de muito elevado nível dos consumos de produtos da pesca, o peso das tradições e hábitos alimentares dos cidadãos sempre dificultaram o crescimento e desenvolvimento das pescas nacionais, cuja tendência tem sido a de apresentar quebras anuais sucessivas, pontuadas por um ou outro ano de aumentos das capturas, como foi o caso de 2019 em que estas aumentaram 6%.

De facto, quando o peso do bacalhau (97% importado) nos consumos representa mais de 40%, e com tendência para aumentar, ao mesmo tempo que os consumidores, infelizmente, não se têm deixado convencer pelas sucessivas campanhas, institucionais e de particulares, para aumentarem os seus consumos de carapau e cavala (as duas espécies baratas e as mais abundantes nas nossas águas nos anos mais recentes, a que se juntaria, a partir deste ano, a sardinha, finalmente recuperada e agora “muito abundante” nestas nossas águas, após sucessivos anos de problemas e fortes restrições à pesca), isso significa a nossa impotência em conseguir ajustar a procura à maior oferta destas espécies em fresco, que estaria disponível caso houvesse mais mercado.

Ao contrário do que se poderia pensar, não foi a adesão de Portugal à UE em 1986 que esteve na origem das sucessivas quebras na produção da frota nacional de pesca. Na verdade, foi essencialmente a falta de adesão dos portugueses a consumirem “mais do que é nosso”, permitindo pescar mais carapau, cavala e outras espécies, mas acima de tudo foi a anterior decisão das Nações Unidas, nos anos 70 do século anterior, de criar as chamadas Zonas

Económicas Exclusivas (ZEE), de 200 milhas marítimas. Esta decisão permitiu aos Estados costeiros como que uma “nacionalização” dos seus recursos marinhos que viria a inviabilizar a atividade das mais de 100 grandes embarcações que Portugal detinha na pesca longínqua, do Atlântico Norte até às águas da Namíbia. Este país, em particular, ganhara pouco antes a sua independência, obrigando então largas dezenas de embarcações dos países ibéricos a abandonarem as suas águas, onde tinham pescado essencialmente pescada, a “menina pescadinha” congelada, que fora objeto de fortes campanhas promocionais promovidas pelo regime político anterior.

A questão da pesca e do consumo sustentável de produtos da pesca, que tem como objetivo assegurar a continuidade no futuro das operações de pesca em condições mínimas de rentabilidade e eficácia das operações, tem sido objeto de iniciativas de diverso tipo e de campanhas promocionais a nível nacional incentivadas pela FAO/ONU.

Geralmente, tais iniciativas têm passado por legislação comunitária e nacional que visa desincentivar o consumo de espécies em risco de extinção, bem como de pescado com tamanho inferior ao mínimo recomendado/sustentável (como seriam, em Portugal, os casos da sardinha, carapau, pescada, chocos, etc.) e promover outras espécies com maior potencial de crescimento das capturas (como seriam notoriamente, em Portugal, os casos do carapau e da cavala).

Uma outra área do sector das pescas é a aquicultura, cuja produção (parcialmente falhada face aos mais de 300 milhões de euros já investidos desde a nossa adesão) representa em Portugal cerca de 7% das capturas nacionais, que se comparam com os quase 50% a nível mundial e 25% a nível da UE. Alguns cientistas e técnicos, porém, têm colocado problemas de sustentabilidade, a nível mundial, a esta atividade, uma vez que para produzir um quilograma de peixe em aquicultura são necessários vários quilos de outro pescado (2 a 4 kg), incluindo peixes que normalmente não são utilizados na alimentação humana (galeota, espadilha e capelim), mas também peixes, como a faneca, que o são ou

poderiam vir a ser. Todos são transformados em farinha de peixe, a base da alimentação do pescado em aquicultura.

Numa perspetiva de sustentabilidade, pode também dizer-se que esse pescado que vai alimentar as espécies produzidas em aquicultura, e que é capturado aos milhões de toneladas anualmente, acaba por fazer grande falta para assegurar a eficácia das cadeias tróficas marinhas, pelo facto de haver outras espécies mais nobres para o consumo humano que também se poderiam alimentar dessas espécies.

No sector das pescas, o segmento que mais se renovou e modernizou no período pós-adesão à UE foi o da transformação de produtos da pesca com base em matérias-primas importadas em mais de 90%, desde as conservas de peixe, em que as atuais 20 unidades produtivas exportam mais do que a centena

existente há umas décadas, até ao processamento de pescado congelado (postas, filetes, pré-cozinhados, pedaços de pescado, etc.) e de bacalhau. Neste último caso, a criação, relativamente recente, da apresentação em postas de bacalhau salgado, mas em congelado, veio dar uma nova perspetiva e dinâmica a este sector, incluindo crescentes exportações, tendo atraído diversos novos operadores do sector que habitualmente não se envolviam no comércio de bacalhau. Poderá afirmar-se que o segmento da transformação de pescado, com a exceção das conservas, pela dimensão que atingiu em Portugal, porventura excessiva face a avultados investimentos recentes ou em perspetiva de se concretizarem, tem sido o principal sorvedouro dos apoios financeiros públicos da UE para o sector das pescas e teria todas as condições para poder abastecer na integralidade as atuais necessidades de consumo nacional a esse nível.

O abastecimento alimentar de emergência em Portugal

Pedro Castro Rego

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Uma das primeiras prioridades de qualquer Estado é assegurar aos seus cidadãos o direito à alimentação. É compreensível que tal conceito tenha vindo a evoluir ao longo do tempo, fruto das circunstâncias específicas de cada situação concreta, nomeadamente dos efeitos do decréscimo do peso da alimentação no cabaz de compras das famílias. Assim, podemos hoje dividi-lo em dois ramos distintos – a segurança dos alimentos e a segurança dos abastecimentos.

Igualmente se compreende com naturalidade que, em períodos de estabilidade, a segurança dos alimentos seja olhada com maior prioridade, aumentando a preocupação com a segurança dos abastecimentos em períodos de crise, conflitos ou pandemia como a que vivemos atualmente. Nestas ocasiões, a garantia de que estão disponíveis alimentos suficientes para alimentar a população com níveis de qualidade adequados é uma função prioritária para assegurar a soberania dos países e o bem-estar das populações, sem contudo colocar em causa a segurança dos alimentos.

A forma como estas questões têm sido olhadas entre nós tem variado ao longo do tempo e das

conjunturas em que nos movemos. Claro se torna que as preocupações com a segurança dos alimentos têm vindo a assumir maior relevo, partindo-se do pressuposto de que os abastecimentos estarão assegurados. Recuando no tempo, será de recordar que a integração na então Comunidade Económica Europeia (CEE, organização nascida no período pós-guerra, tendo como um dos principais pilares precisamente assegurar a alimentação da população, que tinha vivido os horrores daquela época, entre os quais a fome esteve sempre muito presente) permitiu encarar estes problemas de forma distinta.

De igual modo, com as mudanças verificadas no mundo ocidental, a conjuntura em que estas discussões se enquadravam alterou-se completamente em poucas décadas. Os Estados deixaram de ser (ou de querer ser) capazes de, por si sós, dar resposta a problemas desta magnitude, tendo de recorrer e de se articular com privados e suas organizações, enquadrando-os e definindo modelos de atuação de acordo com cada caso concreto. Tal será o que se passa hoje na maioria dos Estados ocidentais, e concretamente entre nós, problema que não se coloca da mesma forma para países de economia centralizada. Até há bem poucas décadas, precon-

zavam-se modelos recorrendo a silos públicos e ao armazenamento de cereais, basicamente, para assegurar os abastecimentos de alimentos em situações de crise, servindo esses grandes volumes de cereais armazenados para alimentar a população durante um período determinado de tempo, com uma duração de meses, normalmente. No entanto, nos dias correntes, aceita-se que tal papel deverá caber a uma organização mais complexa, que envolva igualmente associações representativas de todos os profissionais privados das áreas envolvidas, para além das estruturas públicas.

Assim sendo, e seguindo as condicionantes anteriormente apontadas, parece ser interessante trazer para este artigo duas linhas de reflexão, uma ligada à evolução do Planeamento Civil de Emergência relativo à agricultura e alimentação e uma segunda linha apontando caminhos seguidos nas instâncias internacionais relevantes que integramos, como a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO/OTAN), cingindo-se este artigo a refletir o acontecido e previsto no âmbito desta última organização.

Percebemos hoje perfeitamente que a responsabilidade de nos protegermos é de todos – cidadãos, organizações, empresas, autarquias e Estado central, mas que, para desafios com a magnitude do que hoje vivemos, as organizações internacionais desempenham um papel fundamental, que poderá ser acrescido no futuro. A reação da UE a esta pandemia é reconhecida por todos como fundamental, nomeadamente na recuperação económica e na coesão, mas a NATO vem, desde há alguns anos a esta parte, a preocupar-se bastante com a resiliência dos Aliados e das suas estruturas mais importantes. Independentemente da maior ou menor simpatia por qualquer organização, devemos sempre olhar para o que de positivo podemos retirar da nossa integração nela, sobretudo em áreas que possam reforçar a nossa resiliência e soberania e diminuir a dependência excessiva do exterior, minimizando assim o efeito de crises. Os tempos atuais reforçam estas considerações.

A preparação civil no âmbito da NATO

A NATO tem vindo de alguns anos para cá a dedicar maior atenção aos problemas da sua estrutura civil, reforçando o conceito de preparação civil dos seus Aliados e parceiros, e lembrando, em todas as circunstâncias, que a preparação civil é, antes de mais, uma responsabilidade nacional. A NATO tem mostrado sistematicamente um grande respeito pelas diferenças existentes a todos os níveis entre os diversos países que a integram, não considerando dever orientar os seus esforços em qualquer sentido que não seja o de acompanhar e apoiar sistematicamente o compromisso assumido pelos Aliados relativamente às suas capacidades civis.

Neste pressuposto, a NATO desenvolveu ainda mais o seu entendimento do conceito de resiliência, definindo sete requisitos básicos relevantes para a defesa coletiva, incluindo a necessidade de garantir recursos alimentares e hídricos resilientes, o quarto desses sete requisitos. Naturalmente que este requisito será o que nos diz aqui respeito mais diretamente, existindo no entanto a perceção clara da necessidade de um trabalho interdisciplinar, obrigando a uma coordenação entre todos das tarefas a desenvolver para satisfazer e melhorar a resposta a estes ambiciosos objetivos.

Muito interessante é o estudo das abordagens seguidas em diferentes países. A condicionante geoestratégica, o peso relativo e a organização dos diferentes segmentos do circuito são exemplos claros de fatores que ajudaram a definir determinada abordagem. No *site* da NATO existem diversos artigos sobre estas matérias¹, mas referiria apenas aqui, para os mais interessados, o modelo francês, mais baseado na defesa das infraestruturas críticas, e o modelo britânico², adequado a uma ilha que possui uma indústria agroalimentar muito forte e organizada, capaz de assumir compromissos delegados

¹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm

² Guide to protecting and defending food and drink from deliberate attack: https://www.food.gov.uk/sites/default/files/media/document/pas962017_0.pdf. 2017, Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra) e Food Standards Agency (FSA), Reino Unido

pelo Estado. Muitos outros modelos são relevantes, como os que são seguidos nos países nórdicos, até de forma coordenada entre eles, sendo sempre dos mais empenhados nestas discussões, como é o caso da Finlândia (não Aliado)³. Trata-se de países que têm visões e modelos muito condicionados pela sua posição geoestratégica.

O Planeamento Civil de Emergência em Portugal

Centrando-nos agora na evolução institucional nacional do Planeamento Civil de Emergência, refira-se que, ainda no começo deste século, existia em Portugal um Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência, que englobava o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), na dependência do Primeiro-Ministro, e as comissões setoriais de Planeamento Civil de Emergência, de âmbito ministerial. As comissões de planeamento de emergência deveriam constituir-se como órgãos de conselho e apoio do ministro responsável pela área respetiva e agir como “*consciência sectorial de defesa nacional*”, a quem caberiam as tarefas de identificar as “*potencialidades*” a explorar e as “*vulnerabilidades*” a colmatar ou a minimizar, prevendo, para tanto, “*planos de contingência*” ajustados.

Diversos diplomas legais dos anos 90 do século anterior regulamentavam de forma bastante apertada o funcionamento deste Sistema, sendo o CNPCE uma estrutura reduzida mas operacional, vocacionada para fazer a coordenação entre as diversas áreas de atuação. O facto de se ter um enquadramento legislativo bastante pesado tinha, como é habitual, vantagens e inconvenientes, podendo-se citar como exemplo das primeiras o facto de haver legitimidade para atuar dada por decreto, e ilustrar os segundos com o facto de sempre que se queria fazer uma alteração ao Sistema, ter de se mexer em diplomas sensíveis, o que acarretava tempo e sensibilização política para a respetiva aprovação. Embora se reconhecesse que a estrutura era bastante rígida, nos

termos do definido pelo Decreto-Lei n.º 153/91, de 23 de abril⁴, e restantes diplomas, tal não impediu que alterações que evidenciavam ser necessárias acontecessem com alguma frequência, como foi o exemplo da criação da Comissão de Planeamento do Ciberespaço, através do Decreto-Lei n.º 128/2002 de 11 de Maio de 2002.

No caso da agricultura e alimentação, previa-se que a Comissão de Planeamento de Agricultura de Emergência (CPEA) englobasse 12 entidades, todas do setor público, maioritariamente da área da agricultura, mas também da defesa e das Regiões Autónomas, e ainda da logística e do comércio. Na altura da extinção da CPEA, em 2012, por integração no então Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) do Ministério da Agricultura, já há algum tempo se falava na inclusão de organizações profissionais privadas, pese embora não houvesse ainda enquadramento legislativo para o fazer. De facto, tornava-se já claro que muitas das funções da CPEA teriam de ser exercidas por organizações de fora da esfera do Estado, integradas nesta Comissão, embora se reconhecesse que essa abertura poderia levantar alguns problemas, nomeadamente no que se refere à circulação de informação confidencial. No entanto, aquilo que há uma década era já claro parece ser hoje inevitável, não sendo possível que no futuro estas comissões se restrinjam a organismos públicos.

Passados alguns anos, durante os quais o Planeamento Civil de Emergência passou para a esfera da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e em que a CPEA se viu integrada no GPP, veio agora o Governo, muito recentemente, através do Decreto-Lei n.º 43/2020⁵, de 21 de julho, instituir maior autonomia de funcionamento no novo Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE), que volta a criar o CNPCE como seu eixo central, presidido pelo Presidente da ANEPC, e voltando igualmente a ser criada uma Comissão de Planeamento de Emergência da Agricultura e Alimentação (CPEAA), que deverá agora ser regulamentada, definindo os seus objetivos, composição e forma de

³ Security of Supply Scenarios 2030: <https://cdn.huoltovarmu.uskeskus.fi/app/uploads/2018/09/06091431/Eng-Scenarios-2030.pdf>. 2018, National Emergency Supply Agency, Finlândia

⁴ <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/153/1991/04/23/p/dre/pt/html>

⁵ <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/43/2020/07/21/p/dre>

funcionamento e articulação com outras comissões e CNPCE. Em tempos de crise, esta estrutura deve poder prestar um aconselhamento global, coordenado e integrado.

Nasceu este Sistema, e com ele a CPEAA, em tempos de pandemia e arrancará seguramente sob as condicionantes que esta permitir, mas a verdade é que, durante este período de incertezas, existiu uma forte ligação entre as estruturas do Estado e as privadas, primeiro de uma maneira mais informal e depois já formalizada. Neste período, que será certamente estudado por diversas vezes no futuro, a alimentação da população em termos globais não chegou a ser afetada de forma significativa por escassez de alimentos, embora tenham existido perturbações fortes em setores específicos da nossa agricultura e os efeitos da perda de rendimentos ainda se possam fazer sentir durante mais tempo do que seria desejável. A forma como a agricultura, a indústria e a distribuição se empenharam nesta fase para alcançar um desígnio superior, como é o caso de manter os abastecimentos à população, foi notável, fazendo prever que muitas destas organizações estão maduras para serem chamadas a participar no novo SNPCE, que visa reagir a crises como aquela que vivemos. Tomamos agora consciência mais clara de que esta crise se poderá repetir com contornos distintos no futuro, com vantagens adquiridas nestas organizações em termos de

experiência em cenário de crise, no pressuposto de serem definidos *ex-ante* mecanismos de articulação e resposta para essas contingências.

Por tudo o anteriormente referido, importa saudar o SNPCE agora criado e esperar que, em conjunto com as Comissões Setoriais, nomeadamente com a CPEAA, e com a comissão que tratará das questões ligadas à água, possa efetivamente vir a dar resposta a tudo o que dele se espera. Poderemos assim, dentro de pouco tempo, constituir um modelo moderno e sustentável no tempo, que possa reduzir as preocupações com o surgimento de situações de crise.

Em suma, estamos neste momento perante um novo quadro mundial, de crise evidente à escala global e de contornos que não eram previsíveis. Nesta conjuntura, temos a NATO preocupada desde há já alguns anos e a trabalhar com os seus Aliados no reforço da resiliência de cada um, nomeadamente na área civil, indicando como uma das sete prioridades a resiliência dos respetivos recursos alimentares e hídricos. Portugal criou há dias uma nova organização para o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência. A nossa capacidade de organização em momentos mais difíceis será determinante para transformar esta conjuntura numa oportunidade de sucesso. É isso que se espera neste momento, dada a grande sensibilização da sociedade a estes temas, adquirida da forma mais difícil.

Comércio internacional do Complexo Agroflorestal e das Pescas

Ana Rita Moura

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

1. Enquadramento

O Instituto Nacional de Estatística (INE) apresenta as estatísticas de comércio internacional sob diferentes nomenclaturas – Nomenclatura Combinada (NC), Classificação por Grandes Categorias Económicas (CGCE) ou Classificação estatística dos produtos por atividade (CPA) –, e por diferentes domínios estatísticos – Contas Nacionais ou Estatísticas do Comércio Internacional.

No que se refere aos sectores agroflorestais, não é possível chegar a agregados exatamente equivalentes através das várias fontes (ver Anexo metodológico), embora isso não coloque em causa as principais ilações que se podem tirar a partir de cada uma das bases de informação utilizadas.

A opção pelas várias fontes prende-se sobretudo com o objeto da análise (análise sectorial ou por produto, análise exclusiva de variáveis de comércio internacional ou da sua relação com variáveis macroeconómicas como o VAB, as produções sectoriais ou o PIB) e com o desfasamento temporal que se quer ter entre o momento da análise e a data a que se referem os dados.

Nesta publicação, ir-se-á estudar o comércio internacional de bens e serviços das componentes do Complexo Agroflorestal e das Pescas (CAFP), através de indicadores anuais que dão a visão global das dinâmicas observadas, com destaque para o período de 2010 a 2019, e dos principais produtos que mais contribuíram para as evoluções verificadas, utilizando as várias fontes disponíveis e adequadas a cada situação. Também foi realizada uma breve análise do comércio internacional nos primeiros meses de 2020, num contexto de pandemia COVID-19.

2. Resumo

- O Complexo Agroflorestal e das Pescas tem um papel importante no comércio internacional da economia portuguesa, representando, em 2019, 12,1% do valor das exportações e 14,4% do valor das importações de bens e serviços da economia.
- Entre 2010 e 2019, as exportações do CAFPP cresceram a uma média anual de 4,3%, enquanto as importações cresceram a 2,9%. Em particular, no complexo alimentar as exportações evoluíram a um ritmo de 5,1% ao ano, com destaque para a agricultura, com 7,4%.

- Os produtos mais representativos das exportações agroflorestais e das pescas no período referido são o papel e cartão (17,6%), a cortiça (9,1%), o vinho (7,4%) e o pescado (7,0%), que perfazem 41% do total das exportações de bens.
- Os produtos mais representativos das importações agroflorestais e das pescas no período referido são o pescado (13,4%), o papel e cartão (9,0%), a carne (8,1%), os cereais (6,6%) e a madeira (5,6%).
- O défice alimentar, que em 2019 ronda os -4,0 mil milhões de euros, constitui um dos desequilíbrios estruturais da economia portuguesa.
- O grau de autoaprovisionamento alimentar tem-se mantido relativamente estável nos últimos anos, rondando os 85%, dado que a produção nacional tem acompanhado o crescimento do consumo. Salientam-se, contudo, produtos com níveis baixos de autoaprovisionamento (e.g. cereais e carne) e produtos com grau de autoaprovisionamento superior a 100% (e.g. tomate para indústria, pera, azeite, hortícolas).
- Quanto a outros indicadores de comércio internacional do CAFP, é de salientar a evolução positiva da taxa de cobertura, da orientação exportadora e do grau de abertura, com destaque para o complexo florestal. Saliente-se, contudo, um abrandamento destes indicadores a partir de 2013.
- Nos primeiros meses de 2020, sobretudo entre março e maio, num contexto de pandemia COVID-19, notou-se uma forte queda no comércio internacional de bens no conjunto da economia, que foi mais atenuada ao nível do CAFP, uma vez que integra bens considerados essenciais, tendo sido garantido durante o período de confinamento o abastecimento alimentar nacional e comunitário.

3. Análise da informação

3.1. Fontes disponíveis

O comércio internacional português pode ser analisado com base em duas fontes estatísticas disponibilizadas pelo INE: as Contas Nacionais e as Estatísticas do Comércio Internacional de bens.

As Contas Nacionais reúnem a informação estatística respeitante às principais variáveis macroeconómicas, entre as quais as de comércio internacional de bens e serviços, dispostos segundo a nomenclatura “Classificação dos Produtos por Atividade”, CPA 2008, dos principais sectores de atividade económica (CAE Rev.3.), a partir dos quais o GPP define o Complexo Agroflorestal e Pescas (CAFP).

As Estatísticas do Comércio Internacional agrupam a informação estatística referente à importação e exportação de bens, classificados segundo a Nomenclatura Combinada NC8 para produtos, ou segundo a nomenclatura CGCE para grupos de produtos, ou nomenclatura CPA 2008 para os produtos resultantes dos principais sectores de atividade económica (CAE Rev.3.) e seus agregados.

1) Nomenclatura Combinada – NC

- A Nomenclatura Combinada (NC) é a nomenclatura das mercadorias da União Europeia que satisfaz as exigências das estatísticas do comércio internacional (intra e extracomunitário) e da Pauta Aduaneira, nos termos do Artigo 9º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.
- A NC baseia-se no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH) uma nomenclatura que serve de referência, em todo o mundo, para as estatísticas do comércio internacional e para as diversas pautas aduaneiras e que se refere a todos os objetos físicos, incluindo a eletricidade, mas excluindo os serviços.
- O INE disponibiliza informação mensal e anual, em valor (euros) e em volume (kg, litros ou uni-

dades), sobre o comércio internacional português segundo a NC8 (códigos a 8 dígitos).

- É fonte de informação para o acompanhamento da evolução do comércio internacional de bens, *per si*, dada a periodicidade e atualidade da informação desagregada.

2) Classificação por Grandes Categorias Económicas – CGCE

- A CGCE é uma nomenclatura utilizada a nível internacional que agrupa os produtos em grandes categorias económicas, tendo por base a utilização final dos mesmos, sendo uma classificação que corresponde às classes fundamentais do Sistema de Contas Nacionais (bens de equipamento, bens intermédios e bens de consumo).
- O INE disponibiliza informação mensal e anual sobre o comércio internacional português segundo a CGCE.

3) Classificação estatística dos produtos por atividade – CPA

- A classificação estatística dos produtos por atividade (CPA) na União Europeia é uma nomenclatura de bens e serviços, utilizada tanto pelas Contas Nacionais, nomeadamente ao nível do Quadro de Equilíbrio de Recursos e Utilizações, como pelas Estatísticas do Comércio Internacional de bens, neste último caso excluindo os serviços.
- É a classificação que possibilita uma análise do comércio internacional enquadrado na economia nacional (ou análise macroeconómica do comércio internacional), dado o enquadramento nas Contas Nacionais.
- No entanto, a periodicidade é anual e disponibilizada com algum desfasamento temporal em relação à data dos últimos dados, pelo que se recorre à CPA bens (que é divulgada de forma periódica e atual) quando se pretende abordar os movimentos mais recentes, como foi feito

na edição N.º 3 da Cultivar¹. Na presente edição, publicam-se os dados atualizados em fevereiro de 2020, segundo a nova base metodológica 2016 das Contas Nacionais, que introduzem algumas alterações aos dados anteriores.

O Complexo Agroflorestal e Pescas (CAFP) inclui os seguintes ramos das Contas Nacionais:

Complexo Alimentar:

- Agricultura: ramo 01 (Agricultura, Produção Animal, Caça e atividades dos serviços relacionados)
- Pescas: ramo 03 (pescas e aquicultura)
- IABT – Indústrias Alimentares, Bebidas e Tabaco: ramo 10 (Indústrias Alimentares) ramo 11 (Indústrias das Bebidas) e ramo 12 (Indústria do Tabaco)

Complexo Florestal:

- Silvicultura: ramo 02 (Silvicultura e Exploração Florestal)
- IF – Indústrias Florestais: ramo 16 (Indústrias da Madeira e da Cortiça...), ramo 17 (Fabricação de Pasta, de Papel e de Cartão) e ramo 18 (Edição, impressão; reprodução de suportes gravados)

3.2. Comércio internacional do CAFP

a) A importância do CAFP na economia portuguesa

O Complexo Agroflorestal e das Pescas, que inclui o Complexo Alimentar e o Complexo Florestal, tem um papel importante no comércio internacional, representando, atualmente, 12,1% do valor das exportações (das quais 7,5% correspondem ao complexo alimentar) e 14,4% do valor das importações (11,8% para o complexo alimentar) de bens e serviços da Economia. Em particular, o sector agrícola gera 1,4% das exportações e 3,3% das importações da Economia, mas é de referir que os produtos, para serem exportados ou importados, requerem frequentemente algum grau de transformação (ver alínea d) sobre orientação exportadora).

¹ http://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/CULTIVAR_3/#44

Quadro 1 – Importância do comércio agroflorestal e pescas no comércio internacional (Economia – bens e serviços) - %

		2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018P	2019P
Agricultura (1)	IMP	3,6	3,4	3,7	4,0	4,2	4,2	3,7	3,8	3,9	3,6	3,5	3,3
	EXP	0,6	0,9	1,2	1,1	1,2	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,4
Pescas (2)	IMP	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
	EXP	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Ind. Alimentares Bebidas e Tabaco (3)	IMP	7,2	7,4	8,3	8,9	9,1	9,3	8,8	8,8	9,0	8,5	8,2	8,1
	EXP	4,9	5,5	6,7	6,7	6,8	7,0	7,1	6,9	6,8	6,2	6,0	5,9
Silvicultura (4)	IMP	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
	EXP	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Indústrias Florestais (5)	IMP	2,9	2,7	2,6	2,6	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3
	EXP	7,3	6,1	5,9	5,6	5,5	5,4	5,3	5,4	5,2	4,8	4,8	4,6
Sector Primário (6=1+2+4)	IMP	4,3	3,9	4,4	4,8	4,9	5,0	4,5	4,7	4,8	4,4	4,3	4,0
	EXP	1,0	1,4	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Complexo Agroalimentar (7=1+3)	IMP	10,8	10,7	12,0	13,0	13,3	13,5	12,5	12,6	12,9	12,1	11,7	11,3
	EXP	5,4	6,4	7,9	7,8	8,0	8,1	8,4	8,2	8,2	7,6	7,4	7,2
Complexo Alimentar (8=1+2+3)	IMP	11,0	11,0	12,4	13,4	13,7	13,9	12,9	13,1	13,4	12,6	12,1	11,8
	EXP	5,7	6,6	8,3	8,2	8,2	8,4	8,6	8,5	8,5	7,8	7,6	7,5
Complexo Florestal (9=4+5)	IMP	3,4	3,0	2,9	2,9	2,7	2,8	2,8	2,8	2,9	2,7	2,7	2,6
	EXP	7,5	6,4	6,1	5,8	5,6	5,6	5,4	5,4	5,3	4,9	4,9	4,7
Complexo Agro Florestal (7+9)	IMP	14,2	13,8	14,8	15,8	16,0	16,3	15,3	15,5	15,8	14,9	14,4	14,0
	EXP	12,9	12,8	14,1	13,6	13,6	13,7	13,8	13,7	13,5	12,4	12,2	11,9
Complexo Agro Florestal e Pescas (8+9)	IMP	14,4	14,0	15,2	16,3	16,5	16,8	15,8	16,0	16,3	15,4	14,8	14,4
	EXP	13,2	13,0	14,4	13,9	13,9	13,9	14,1	13,9	13,8	12,7	12,5	12,1
Economia – bens	IMP	88,2	88,4	85,6	85,7	85,7	85,2	84,3	84,0	83,4	83,8	83,9	83,2
	EXP	77,3	76,1	72,3	73,3	73,7	72,5	71,9	71,3	70,2	68,7	68,1	67,6
Economia – bens e serviços	IMP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	EXP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

P – dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)

Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

b) Principais variações 2010-2019

Entre 2010 e 2019, as exportações do CAFD cresceram a um ritmo superior ao das importações (4,3% face a 2,9% ao ano), contribuindo positivamente para o respetivo saldo da balança comercial e também para o saldo comercial positivo da Economia. No período mais recente, tem-se verificado uma inversão desta tendência com as importações a crescerem mais que as exportações, nomeadamente, em 2019, as importações cresceram 1,9% e as exportações 1,6% face ao ano anterior.

Especificamente o Complexo Alimentar, que inclui agricultura, pescas e indústrias conexas, registou um maior crescimento das exportações em relação às importações (5,1% face a 3,0% ao ano), destacando-se a agricultura que evidenciou um crescimento anual das exportações superior ao conjunto da economia (7,4% face a 6,2% ao ano) e das importações inferior à Economia (2,3% face a 3,6% ao ano).

Quanto ao comércio internacional florestal, entre 2010 e 2019, as exportações cresceram acima das importações (3,1% face a 2,7% ao ano), favorecendo o saldo comercial florestal. O saldo da balança comer-

Quadro 2 – Comércio internacional agroflorestal e pescas (economia - bens e serviços) - preços correntes (Milhões de euros)

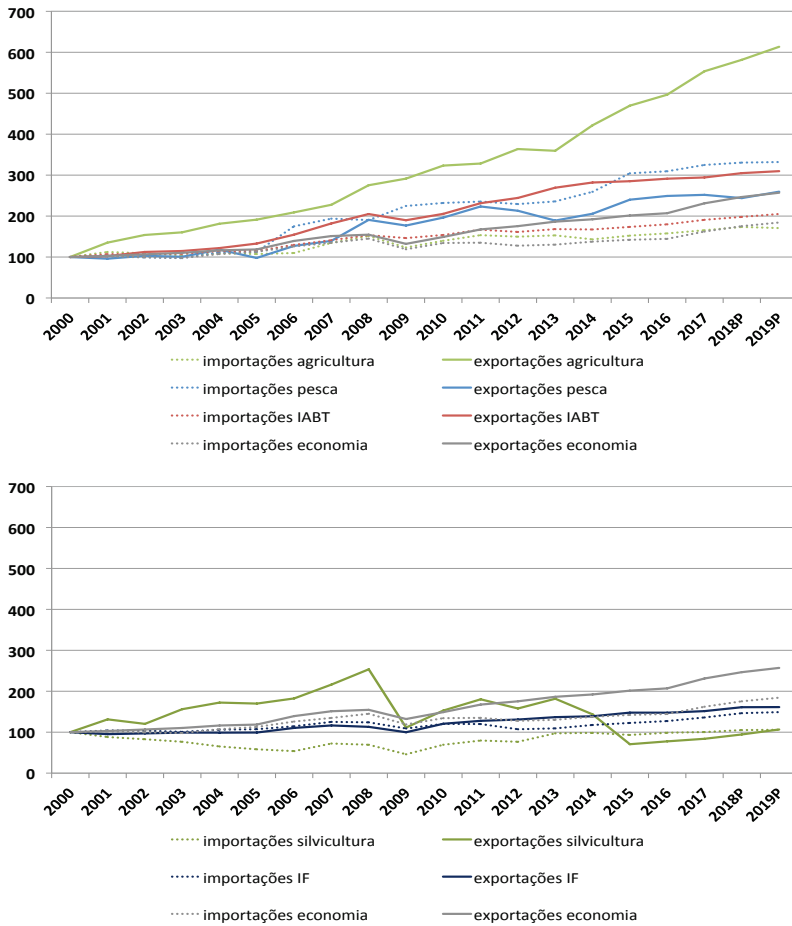
		2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018P	2019P	Taxa de Crescimento médio anual (%)				Taxa de variação (%)	
													2000/2019	2000/2005	2005/2010	2010/2019	2018/2019	
Agricultura (1)	IMP	1 793	2 507	2 752	2 686	2 740	2 568	2 731	2 828	2 967	3 111	3 063		2,9	1,4	5,4	2,3	-1,6
	EXP	207	669	680	753	744	873	973	1 028	1 146	1 204	1 270		10,0	13,9	11,1	7,4	5,5
	SC	-1 586	-1 837	-2 072	-1 933	-1 996	-1 694	-1 759	-1 800	-1 820	-1 907	-1 792						
Pesca (2)	IMP	119	277	281	274	282	310	364	369	388	395	396		6,5	2,4	15,6	4,1	0,4
	EXP	86	168	191	182	162	176	206	213	216	209	222		5,1	-0,4	15,0	3,2	6,5
	SC	-34	-109	-90	-91	-120	-134	-158	-156	-172	-186	-174						
Ind. Alimentares Bebidas e Tabaco (3)	IMP	3 645	5 611	6 078	5 881	6 131	6 099	6 327	6 558	6 958	7 220	7 481		3,9	2,8	6,0	3,2	3,6
	EXP	1 761	3 620	4 077	4 303	4 744	4 967	5 023	5 132	5 184	5 370	5 457		6,1	5,9	9,1	4,7	1,6
	SC	-1 884	-1 991	-2 001	-1 579	-1 387	-1 132	-1 304	-1 426	-1 774	-1 850	-2 025						
Silvicultura (4)	IMP	271	188	216	208	264	267	253	267	272	285	287		0,3	-10,3	3,6	4,8	0,6
	EXP	67	103	121	106	122	97	48	52	56	64	72		0,3	11,2	-2,1	-3,9	12,7
	SC	-204	-85	-94	-102	-141	-170	-206	-215	-215	-222	-215						
Indústrias Florestais (5)	IMP	1 449	1 744	1 737	1 553	1 585	1 704	1 776	1 843	1 971	2 122	2 160		2,1	1,4	2,3	2,4	1,8
	EXP	2 654	3 203	3 390	3 476	3 631	3 686	3 920	3 916	4 020	4 273	4 282		2,5	-0,2	4,0	3,3	0,2
	SC	1 205	1 459	1 653	1 923	2 045	1 982	2 144	2 073	2 049	2 151	2 121						
Sector Primário (6=1+2+4)	IMP	2 184	2 972	3 249	3 168	3 286	3 144	3 348	3 465	3 627	3 791	3 746		2,9	0,3	6,0	2,6	-1,2
	EXP	360	941	993	1 042	1 029	1 146	1 226	1 294	1 419	1 477	1 564		8,0	10,5	9,6	5,8	5,9
	SC	-1 824	-2 031	-2 256	-2 126	-2 257	-1 998	-2 122	-2 171	-2 208	-2 314	-2 182						
Complexo Agroalimentar (7=1+3)	IMP	5 438	8 117	8 830	8 568	8 871	8 667	9 058	9 387	9 925	10 331	10 544		3,5	2,4	5,8	2,9	2,1
	EXP	1 968	4 289	4 757	5 056	5 488	5 840	5 996	6 160	6 331	6 574	6 727		6,7	6,8	9,4	5,1	2,3
	SC	-3 469	-3 828	-4 073	-3 512	-3 383	-2 826	-3 062	-3 226	-3 594	-3 757	-3 817						
Complexo Alimentar (8=1+2+3)	IMP	5 557	8 395	9 111	8 842	9 153	8 977	9 421	9 756	10 313	10 726	10 940		3,6	2,4	6,1	3,0	2,0
	EXP	2 054	4 457	4 949	5 238	5 650	6 017	6 201	6 374	6 546	6 783	6 949		6,6	6,6	9,6	5,1	2,5
	SC	-3 503	-3 937	-4 163	-3 603	-3 502	-2 960	-3 220	-3 383	-3 766	-3 943	-3 991						
Complexo Florestal (9=4+5)	IMP	1 720	1 932	1 953	1 761	1 849	1 970	2 029	2 110	2 243	2 407	2 447		1,9	-0,1	2,4	2,7	1,7
	EXP	2 722	3 306	3 511	3 582	3 753	3 782	3 968	3 969	4 076	4 336	4 353		2,5	0,2	3,8	3,1	0,4
	SC	1 001	1 374	1 558	1 822	1 904	1 812	1 939	1 858	1 833	1 929	1 906						
Complexo Agro Florestal (7+9)	IMP	7 158	10 049	10 783	10 328	10 720	10 637	11 087	11 497	12 167	12 738	12 991		3,2	1,8	5,1	2,9	2,0
	EXP	4 690	7 595	8 268	8 638	9 241	9 623	9 963	10 129	10 407	10 911	11 080		4,6	3,2	6,7	4,3	1,6
	SC	-2 468	-2 454	-2 515	-1 690	-1 479	-1 015	-1 124	-1 368	-1 761	-1 828	-1 911						
Complexo Agro Florestal e Pescas (8+9)	IMP	7 278	10 326	11 064	10 602	11 002	10 947	11 451	11 867	12 555	13 133	13 387		3,3	1,8	5,3	2,9	1,9
	EXP	4 776	7 763	8 460	8 820	9 403	9 799	10 169	10 342	10 622	11 119	11 302		4,6	3,1	6,9	4,3	1,6
	SC	-2 502	-2 563	-2 605	-1 782	-1 599	-1 148	-1 282	-1 524	-1 933	-2 014	-2 085						
Economia - bens	IMP	44 454	58 012	58 328	55 232	55 968	58 432	60 227	60 774	68 525	74 218	77 288		3,0	2,5	2,9	3,2	4,1
	EXP	27 982	39 021	44 471	46 833	48 961	50 064	52 027	52 628	57 499	60 769	62 984		4,4	3,2	3,6	5,5	3,6
	SC	-16 472	-18 991	-13 857	-8 399	-7 007	-8 368	-8 200	-8 146	-11 025	-13 449	-14 304						
Economia - bens e serviços	IMP	50 401	67 738	68 052	64 411	65 653	69 336	71 662	72 849	81 739	88 445	92 916		3,3	2,4	3,6	3,6	5,1
	EXP	36 219	54 008	60 674	63 579	67 526	69 595	72 991	74 989	83 717	89 293	93 119		5,1	3,5	4,7	6,2	4,3
	SC	-14 182	-13 731	-7 378	-833	1 873	259	1 329	2 140	1 978	847	203						

P – dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)

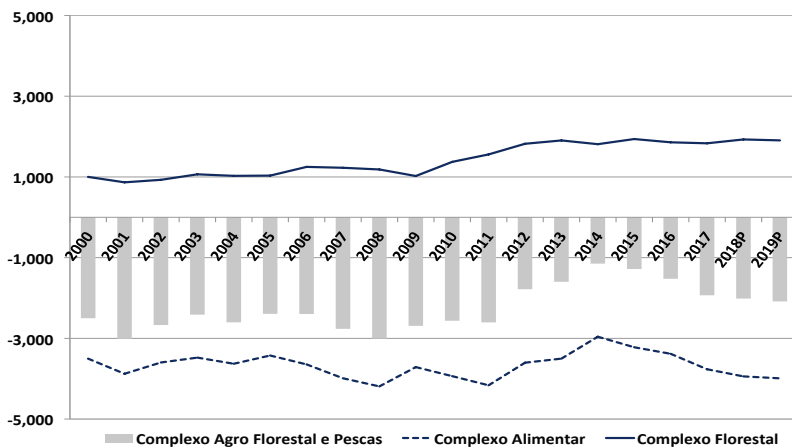
Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

Gráfico 1 – Evolução do comércio internacional alimentar e florestal (2000=100)



P- dados provisórios
 Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)
 Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

Gráfico 2 – Evolução do saldo comercial agroflorestal e das pescas



P- dados provisórios
 Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)
 Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

cial florestal, tradicionalmente positivo, tem vindo a melhorar, registando em 2013 um *superavit* de 1,9 mil milhões de euros (em 2010, o *superavit* correspondia a 1,4 mil milhões de euros), que se manteve relativamente estável até 2019, uma vez que as exportações têm registado a partir de 2013 menores crescimentos que as importações (2,5% ao ano face a 4,8% ao ano).

O Complexo Agroflorestal e das Pescas registou melhorias significativas no défice entre 2011 e 2014 (-2,6 mil milhões de euros para -1,1 mil milhões de euros), com destaque para o Complexo Alimentar. Contudo, com a recuperação económica, observou-se um aumento das importações, em resultado do crescimento do consumo interno, voltando a aumentar o défice agroflorestal e das pescas que, em 2019, ronda os -2,1 mil milhões de euros.

O défice alimentar é um dos défices estruturais da economia portuguesa. Entre as causas mais significativas para este défice encontram-se as alterações dos padrões alimentares da população (e.g. procura de alimentos importados), as limitações a nível das condições edafoclimáticas para a produção de bens agrícolas de grande consumo (e.g. produção de cereais) e a fraca concentração da oferta, quer por razões de falta de escala ou por fraca organização.

Nos anos anteriores à crise de 2008, o défice alimentar repre-

sentava cerca de 25% do défice externo nacional. A partir de 2013, o saldo da balança comercial de bens e serviços portuguesa tornou-se positivo, depois de atingir valores em 2008 de -17 mil milhões de euros, tendo o saldo comercial alimentar contribuído positivamente para a inversão de posição do saldo da balança comercial de bens e serviços nacional.

Quadro 3 – Contributo médio dos produtos para a variação das exportações agroflorestais e pescas

	Peso médio 2010/2019 (%)	Variação média 2010/2019 (%)	Contributo médio para a variação das exportações agroflorestais e pescas (p.p.)
	(1)	(2)	(3)=(1)*(2)/100
Animais vivos	1,2	10,5	0,13
Carnes	1,8	8,5	0,15
Bovino	0,3	51,3	0,15
Suíno	0,9	10,7	0,09
Pescado	7,0	8,5	0,59
Leite e lacticínios	2,8	-3,3	-0,09
Ovos	0,5	2,3	0,01
Flores	0,7	6,6	0,04
Produtos hortícolas	2,4	6,3	0,15
Frutos	4,6	14,0	0,65
Café e chá	0,8	7,9	0,06
Cereais	0,6	16,8	0,10
Trigo	0,1	25,5	0,02
Arroz	0,3	17,5	0,05
Milho	0,2	39,5	0,07
Sementes e frutos oleaginosos	0,6	10,9	0,07
Gorduras e óleos animais ou vegetais	5,7	13,0	0,74
Azeite	3,7	15,8	0,59
Preparações de carne e pescado	2,9	4,2	0,12
Açúcares	1,4	-3,2	-0,04
Cacau	0,2	11,6	0,03
Preparações à base de cereais	2,9	7,8	0,23
Preparações de produtos hortícolas e frutos	3,9	4,7	0,19
Vinho	7,4	3,6	0,26
Cerveja	1,8	1,4	0,02
Tabaco	5,3	5,3	0,28
Madeira	6,5	4,1	0,27
Cortiça	9,1	4,4	0,40
Pastas de madeira	6,0	4,7	0,28
Papel e cartão	17,6	6,2	1,09
Livros e jornais	0,7	-0,7	0,00
Outros	5,6	6,5	0,37
Total	100,0	5,7	5,7

Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE

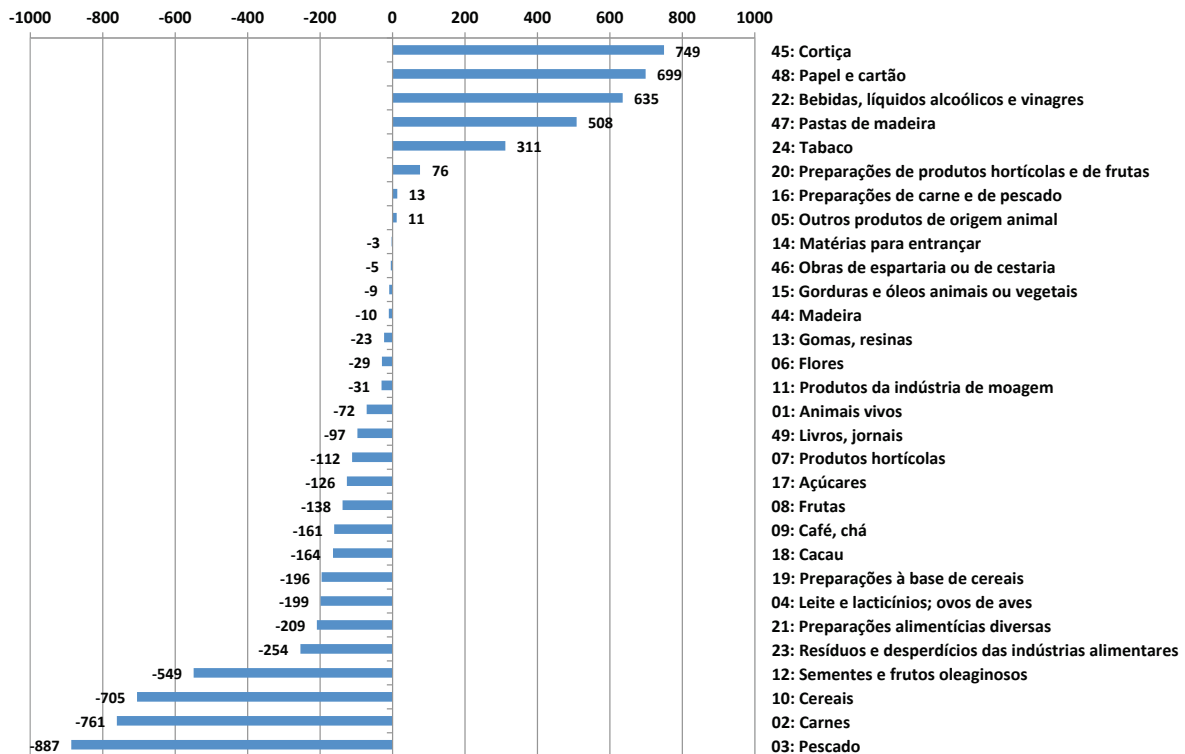
c) Comércio internacional 2010-2019 por principais bens

Os produtos mais representativos das exportações agroflorestais e das pescas no período referido são o papel e cartão (17,6%), a cortiça (9,1%), o vinho (7,4%) e o pescado (7,0%), que perfazem 41% do total das exportações de bens.

Quadro 4 – Contributo médio dos produtos para a variação das importações agroflorestais e das pescas

	Peso médio 2010/2019 (%)	Variação média 2010/2019 (%)	Contributo médio para a variação das importações agroflorestais e pescas (p.p.)
	(1)	(2)	(3)=(1)*(2)/100
Animais vivos	1,7	1,5	0,03
Carnes	8,1	4,0	0,32
Bovino	3,1	6,9	0,22
Suíno	2,3	1,2	0,03
Pescado	13,4	5,5	0,74
Leite e lacticínios	4,2	0,6	0,02
Ovos	0,2	2,7	0,01
Flores	0,8	4,0	0,03
Produtos hortícolas	3,0	6,3	0,19
Frutos	5,2	6,1	0,31
Café e chá	2,0	5,8	0,12
Cereais	6,6	3,2	0,21
Trigo	2,4	1,1	0,03
Arroz	0,5	7,1	0,04
Milho	3,0	6,9	0,21
Sementes e frutos oleaginosos	5,2	4,4	0,23
Gorduras e óleos animais ou vegetais	5,0	8,3	0,41
Azeite	2,2	8,8	0,20
Preparações de carne e pescado	2,3	6,2	0,15
Açúcares	2,3	-1,4	-0,03
Cacau	1,6	4,0	0,06
Preparações à base de cereais	4,2	3,8	0,16
Preparações de produtos hortícolas e frutos	2,7	4,3	0,12
Vinho	1,0	6,3	0,06
Cerveja	0,3	7,9	0,02
Tabaco	1,9	14,4	0,27
Madeira	5,6	6,1	0,34
Cortiça	1,3	8,8	0,12
Pastas de madeira	0,7	12,6	0,08
Papel e cartão	9,0	0,9	0,08
Livros e jornais	1,4	-2,4	-0,03
Outros	10,2	3,3	0,33
Total	100,0	3,8	3,8

Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Gráfico 3 – Saldo comercial médio por produto (média 2010-2019) – milhões de euros

Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Os produtos que contribuíram positivamente para a evolução das exportações foram o papel e cartão (6,2%), os frutos (14%), o pescado (8,5%) e o azeite (15,8%).

Os produtos mais representativos das importações agroflorestais e das pescas no período referido são o pescado (13,4%), o papel e cartão (9,0%), a carne (8,1%), os cereais (6,6%) e a madeira (5,6%).

Os produtos que contribuíram positivamente para a evolução das importações foram o pescado (5,5%), as gorduras (animais e vegetais) (8,3%), e a madeira (6,1%).

Entre 2010 e 2019, os produtos agroflorestais e das pescas que apresentaram um contributo médio negativo para o saldo comercial foram o pescado (-887 M€), a carne (-761 M€), nomeadamente a bovina e a suína, os cereais (-705 M€), como o trigo e o milho, e as sementes e frutos oleaginosos (-549 M€), como a soja. Os que contribuíram positivamente para o saldo comercial foram a cortiça (+749 M€), o papel

e cartão (+699 M€), as bebidas (+635 M€), como o vinho, e a pasta de madeira (+508 M€).

d) Comércio internacional no contexto da pandemia COVID-19, por principais bens

O período compreendido entre janeiro e maio de 2020, sobretudo entre março e maio, registou grandes variações ao nível do comércio internacional na sequência da pandemia COVID-19. Note-se a este respeito que, a 3 de março de 2020, Portugal apresentava o primeiro caso confirmado de COVID-19, a 11 de março de 2020, a COVID-19 foi declarada pandemia pela OMS, seguindo-se a declaração do Estado de Emergência no dia 18 de março no nosso país (e na generalidade da Europa), com o confinamento de grande parte da população portuguesa para evitar a dispersão do vírus SARS-COV-2, contagioso e potencialmente letal. Saliente-se que pouco antes do confinamento sucedeu uma “corrida aos supermercados” para compra de bens essenciais, seguindo-se com o confinamento uma alteração dos hábitos de consumo dos portugueses, nomea-

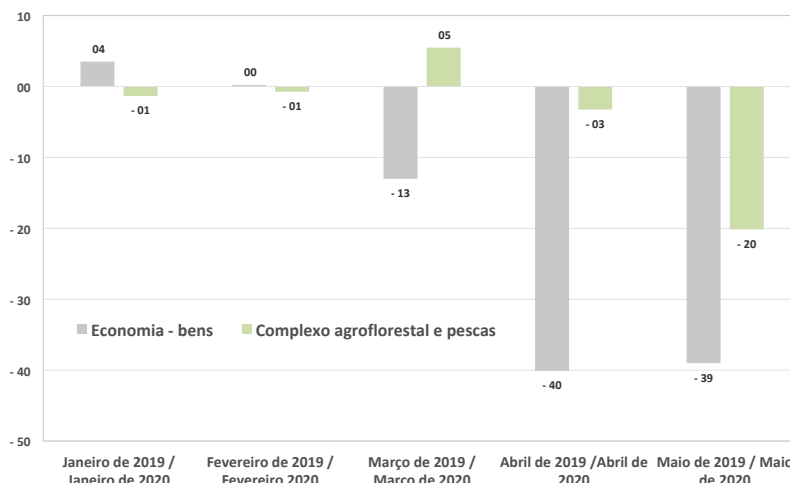
damente a maior utilização do comércio eletrónico para compra de bens ou serviços com entrega ao domicílio.

O confinamento teve efeitos sobre o conjunto da economia mundial, nomeadamente ao nível do comércio internacional, com a restrição da movimentação de pessoas e bens no espaço nacional, comunitário e internacional (e.g. encerramento de fronteiras terrestres, marítimas e aéreas). Com a redução do grau de transmissibilidade da infeção, sucedeu a primeira fase do desconfinamento, que teve início a 4 de maio. Seguiram-se a segunda fase a 18 de maio e a terceira fase a 1 de junho de 2020, ainda assim com restrições ao nível do contacto próximo entre pessoas, uma vez que o vírus continua em circulação e não existem ainda tratamento ou vacina eficazes para a sua eliminação/controlo.

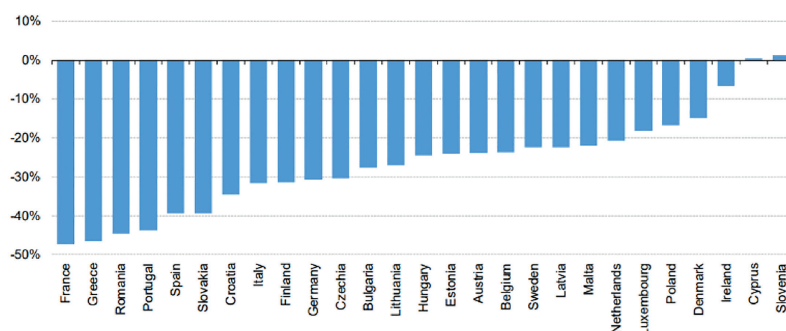
As últimas Contas Nacionais com referência ao 1º trimestre de 2020 (em particular, o mês de março) já refletem alguns impactos da pandemia, nomeadamente o contributo da procura externa líquida para a variação homóloga do PIB, que passou de positivo no 4º trimestre de 2019 para negativo, verificando-se uma maior diminuição nas exportações (-4,9%), sobretudo exportações de serviços, com destaque para a atividade turística, face às importações de bens e serviços (-2,0%).

Note-se que durante este período, sobretudo entre março e maio, verificou-se uma quebra significativa nas exportações e importações de bens, mais expressiva no conjunto da economia que no CAF, uma vez que o Complexo abrange produtos considerados essenciais para a população.

Gráfico 4 – Taxa de variação homóloga das exportações de bens (%) e taxa de variação homóloga de maio na UE28 (%)



Exports by Member State - May 2020
% change compared to May 2019



Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE e Eurostat
Data de versão dos dados: junho de 2020

Em particular, as exportações de bens da Economia sofreram uma diminuição significativa nos meses de março (-13,0%), abril (-40,1%) e maio (-39,0%), face aos meses homólogos, redução essa mais atenuada no caso do Complexo Agroflorestal e das Pescas, que registou um crescimento em março (5,5%), na sequência da declaração de pandemia pela OMS, seguindo-se decréscimos nos meses de abril (-3,2%) e maio (-20,2%).

Uma das últimas publicações do Eurostat apresenta as taxas de variação homóloga das exportações de bens em maio, verificando-se que Portugal é um dos Estados-Membros (EM) com maior quebra nas exportações globais, com a França, a Grécia e Roménia a registar valores inferiores. (Gráfico 4)

Nestes três meses, as maiores exportações florestais foram o papel e cartão, a cortiça e a madeira, e as maiores exportações alimentares o pescado, o vinho, as gorduras (e.g. azeite) e os frutos. Contribuíram negativamente para a evolução das exporta-

ções do CAFP o papel e cartão (-17,9%), o pescado (-41,9%) e a madeira (-24,5%). Destaque-se também a diminuição das exportações de vinho (-5,8%) e de cerveja (-12,8%).

Quadro 5 – Contributo médio dos produtos para a variação das exportações agroflorestais e das pescas

	Peso médio março a maio de 2019 (%)	Varição homóloga março a maio de 2019 a março a maio de 2020 (%)	Contributo médio para a variação das exportações agroflorestais e pescas (p.p.)
	(1)	(2)	(3)=(1)*(2)/100
Animais vivos	1,9	19,3	0,37
Carnes	1,7	-7,9	-0,14
Bovino	0,3	-28,5	-0,10
Suíno	0,7	10,0	0,07
Pescado	6,6	-41,9	-2,77
Leite e laticínios	2,2	-3,3	-0,07
Ovos	0,5	-13,2	-0,07
Flores	1,4	5,8	0,08
Produtos hortícolas	2,9	-0,6	-0,02
Frutos	5,7	5,8	0,33
Café e chá	0,8	-14,8	-0,12
Cereais	0,7	0,2	0,00
Trigo	0,0	-35,1	0,00
Arroz	0,4	36,7	0,16
Milho	0,2	-66,1	-0,15
Sementes e frutos oleaginosos	0,6	17,3	0,11
Gorduras e óleos animais ou vegetais	5,9	7,5	0,44
Azeite	3,8	8,3	0,32
Preparações de carne e pescado	2,6	10,6	0,27
Açúcares	0,8	39,1	0,31
Cacau	0,2	-13,4	-0,03
Preparações à base de cereais	2,9	-0,6	-0,02
Preparações de produtos hortícolas e frutos	3,6	12,4	0,44
Vinho	6,4	-5,8	-0,37
Cerveja	1,2	-12,8	-0,15
Tabaco	6,1	6,6	0,41
Madeira	6,5	-24,5	-1,58
Cortiça	9,6	0,5	0,05
Pastas de madeira	5,6	-5,3	-0,30
Papel e cartão	17,0	-17,9	-3,05
Livros e jornais	0,3	-17,6	-0,06
Outros	6,3	-4,5	-0,29
Total	100,0	-6,2	-6,2

Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Quadro 6 – Contributo médio dos produtos para a variação das importações agroflorestais e das pescas

	Peso médio março a maio de 2019 (%)	Varição homóloga março a maio de 2019 a março a maio de 2020 (%)	Contributo médio para a variação das importações agroflorestais e pescas (p.p.)
	(1)	(2)	(3)=(1)*(2)/100
Animais vivos	1,4	-8,2	-0,11
Carnes	8,1	-18,7	-1,51
Bovino	4,0	-25,9	-1,04
Suíno	1,9	-9,6	-0,19
Pescado	15,6	-16,1	-2,51
Leite e laticínios	3,7	-6,9	-0,26
Ovos	0,3	-39,9	-0,10
Flores	1,0	-31,6	-0,31
Produtos hortícolas	3,5	-9,1	-0,32
Frutos	5,6	-4,2	-0,23
Café e chá	2,0	5,8	0,12
Cereais	5,4	3,6	0,19
Trigo	1,7	10,2	0,18
Arroz	0,7	24,1	0,18
Milho	2,4	-8,3	-0,20
Sementes e frutos oleaginosos	5,6	-1,0	-0,06
Gorduras e óleos animais ou vegetais	4,4	-6,9	-0,30
Azeite	1,9	3,1	0,06
Preparações de carne e pescado	2,3	13,4	0,31
Açúcares	1,4	16,9	0,24
Cacau	1,3	2,8	0,04
Preparações à base de cereais	4,2	0,9	0,04
Preparações de produtos hortícolas e frutos	2,9	-11,5	-0,33
Vinho	1,1	1,9	0,02
Cerveja	0,3	-7,2	-0,02
Tabaco	1,9	4,1	0,08
Madeira	6,4	-12,8	-0,82
Cortiça	1,1	1,7	0,02
Pastas de madeira	0,9	-33,6	-0,31
Papel e cartão	8,0	-10,3	-0,83
Livros e jornais	1,0	-2,8	-0,03
Outros	10,6	-14,1	-1,49
Total	100,0	-8,5	-8,5

Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Especificamente, as importações de bens da Economia também registaram uma forte diminuição nos meses de março (-12,0%), abril (-39,5%) e maio (-40,2%), face aos meses homólogos, uma redução mais baixa no caso do Complexo Agroflorestal e das Pescas, que registou um crescimento em março (5,0%), seguindo-se decréscimos nos meses de abril (-11,8%) e maio (-17,8%).

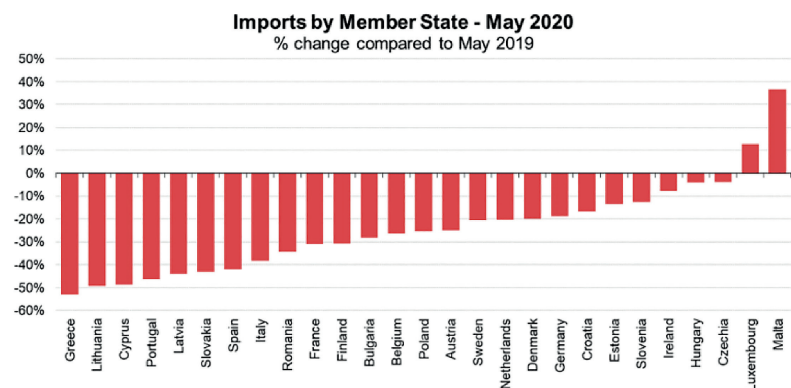
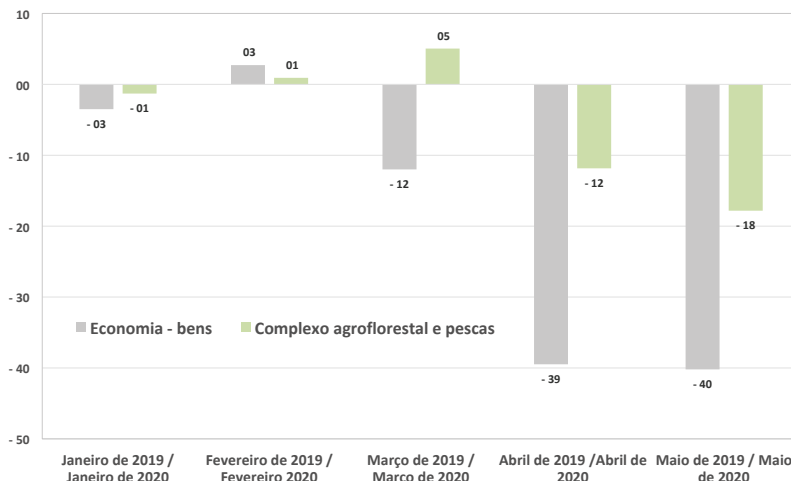
Em relação à variação homóloga das importações de bens, Portugal é também um dos EM com maior queda nas importações globais, com a Grécia, a Lituânia e Chipre à frente.

Neste período de março a maio, as maiores importações foram o pescado, as carnes, o papel e cartão e a madeira. Com contributo negativo para a evolução das importações CAFP o pescado, a carne, o papel e cartão e a madeira. Destaque-se também a diminuição das importações de produtos hortícolas (-9,1%), frutos (-4,2%), milho (-8,3%), gorduras (exceto azeite) (-6,9%).

e) Indicadores de Comércio Internacional

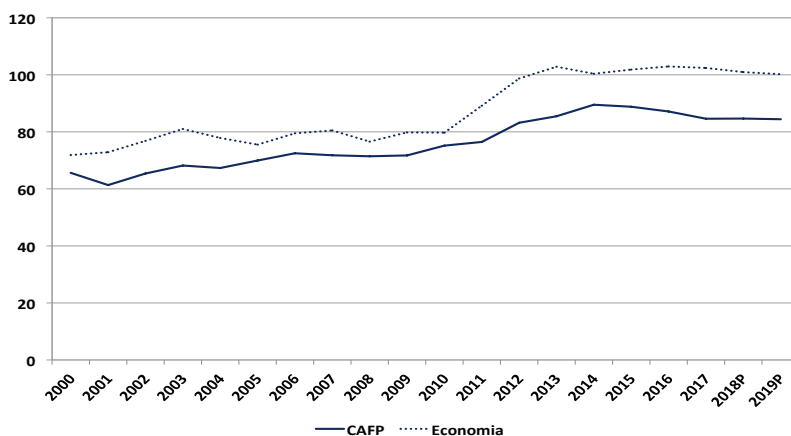
No que se refere à taxa de cobertura das importações pelas exportações – a percentagem das compras ao estrangeiro que é compensada pelas vendas do país ao estrangeiro –, a evolução no CAFP tem sido positiva, passando de 65,6% em 2000 para 89,5% em 2014, decrescendo ligeiramente a partir deste ano, para registar 84,4% em 2019.

Gráfico 5 – Taxa de variação homóloga das importações de bens (%) e taxa de variação homóloga de maio na UE28 (%)



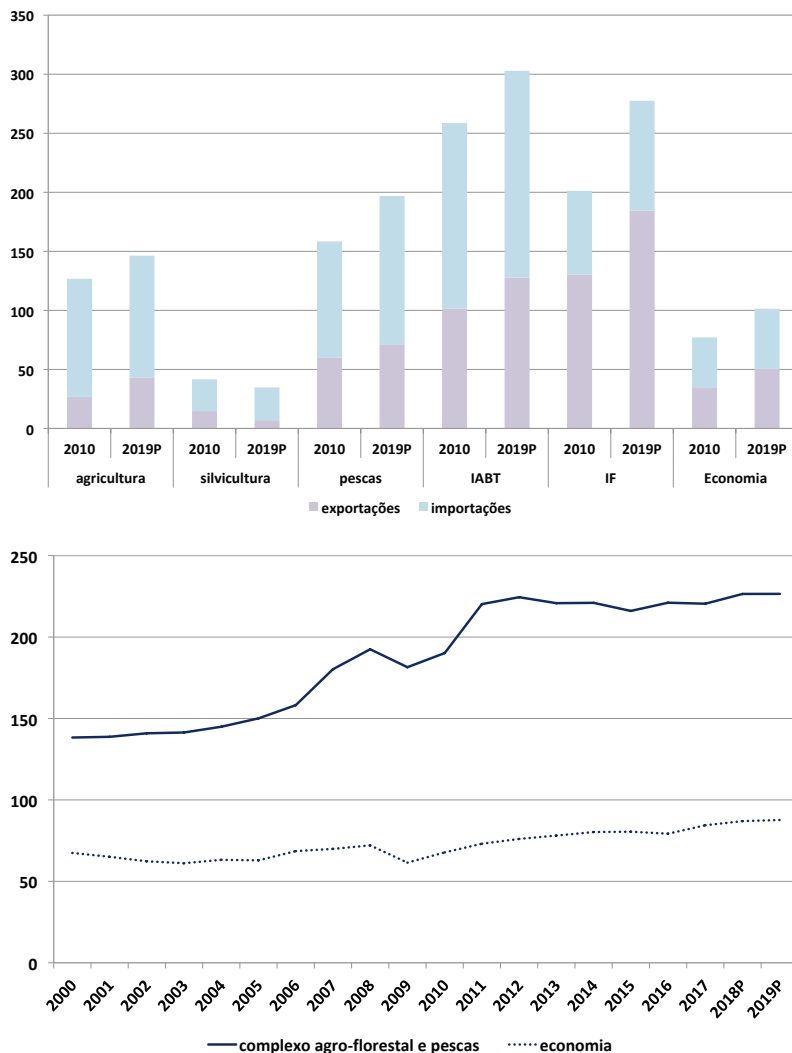
Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE e Eurostat
Data de versão dos dados: junho de 2020

Gráfico 6 – Evolução da taxa de cobertura agroflorestal e pescas e da economia (%)



P- dados provisórios
Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)
Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

Gráfico 7 – Grau de abertura por componente agroflorestal e pescas e da economia (%) e evolução do grau de abertura agroflorestal e pescas e da economia (%)



P- dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)

Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

Ainda assim, o indicador para o CAFPP mantém-se inferior ao do conjunto da economia. Salientem-se as indústrias florestais, as componentes do CAFPP que registam os valores mais elevados, com as exportações a pagarem o dobro das importações.

O grau de abertura do Complexo Agroflorestal e das Pescas, que dá uma indicação da exposição do sector ao exterior, é muito elevado e crescente, evidenciando o carácter transacionável da produção respetiva, assumindo o valor de 224,8% em 2019, muito acima da economia no seu conjunto. O grau de abertura com valores mais elevados corresponde às indústrias agroalimentares e florestais.

A orientação do Complexo Agroflorestal e das Pescas para o mercado externo tem aumentado de modo significativo em todos os segmentos, com exceção da silvicultura.

Se for corrigido das produções que são dirigidas para consumos intermédios dos próprios ramos, deduzindo, portanto, as duplicações ao longo da fileira, a orien-

Quadro 7 – Orientação exportadora do Complexo Alimentar (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agricultura	12,4	12,8	13,2	12,7	14,1	14,6	15,3	15,8	16,3
Pescas	31,5	33,4	32,4	29,3	33,8	40,9	37,4	35,2	31,1
IABT	24,4	26,5	27,7	29,8	31,1	31,1	31,2	30,0	30,5
Alimentar	20,8	22,5	23,5	24,8	26,3	26,6	26,9	26,2	26,7
Alimentar corrigido¹	38,4	43,6	46,5	48,2	48,6	48,8	48,0	46,8	

¹ Com correção das produções alimentares que são dirigidas para consumos intermédios dos próprios ramos alimentares

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)

Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

Quadro 8 – Orientação exportadora do Complexo Florestal (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sivicultura	10,2	11,1	9,5	10,1	8,0	3,7	4,1	4,5	5,0
IF	43,6	44,7	46,6	48,9	48,3	48,4	48,8	47,4	50,7
Florestal	39,6	40,5	41,8	43,5	42,8	42,3	42,7	41,8	44,7
Florestal corrigido¹	64,3	69,1	71,5	74,6	74,7	73,8	74,0	73,5	

¹ Com correção das produções florestais que são dirigidas para consumos intermédios dos próprios ramos florestais

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)

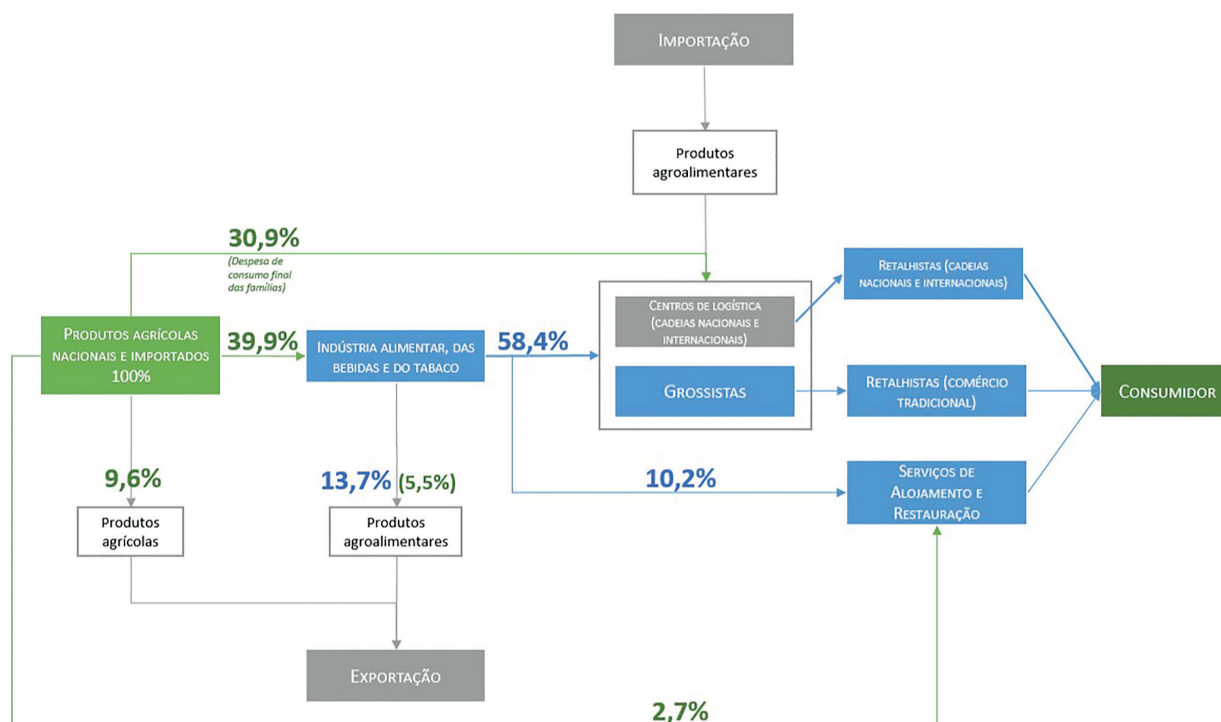
Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

tação exportadora do CAFP corresponderá a 54,3% em 2017, embora distinta nas suas componentes alimentar, com uma orientação exportadora de 46,8%, e florestal, com 73,5% de orientação para o mercado externo.

Esta evolução é reveladora da capacidade que o sector teve de diversificar o destino dos seus produtos, em resposta aos obstáculos sentidos na procura interna em resultado da crise económica. Mesmo para a agricultura, em que muitos bens pela sua dificuldade de conservação não permitem a expor-

tação na sua forma primária, os mercados externos representam 9,6%, a que haverá que somar as exportações indiretas, em particular sob a forma agroindustrial (5,5% da produção agrícola – ver Figura 1) e através do turismo.

Os produtos silvícolas também requerem algum grau de transformação para serem exportados (apenas 3,5% da produção silvícola é destinada diretamente à exportação). Saliente-se que 70,4% dos produtos silvícolas têm como destino as indústrias florestais, nomeadamente da madeira e da cortiça,

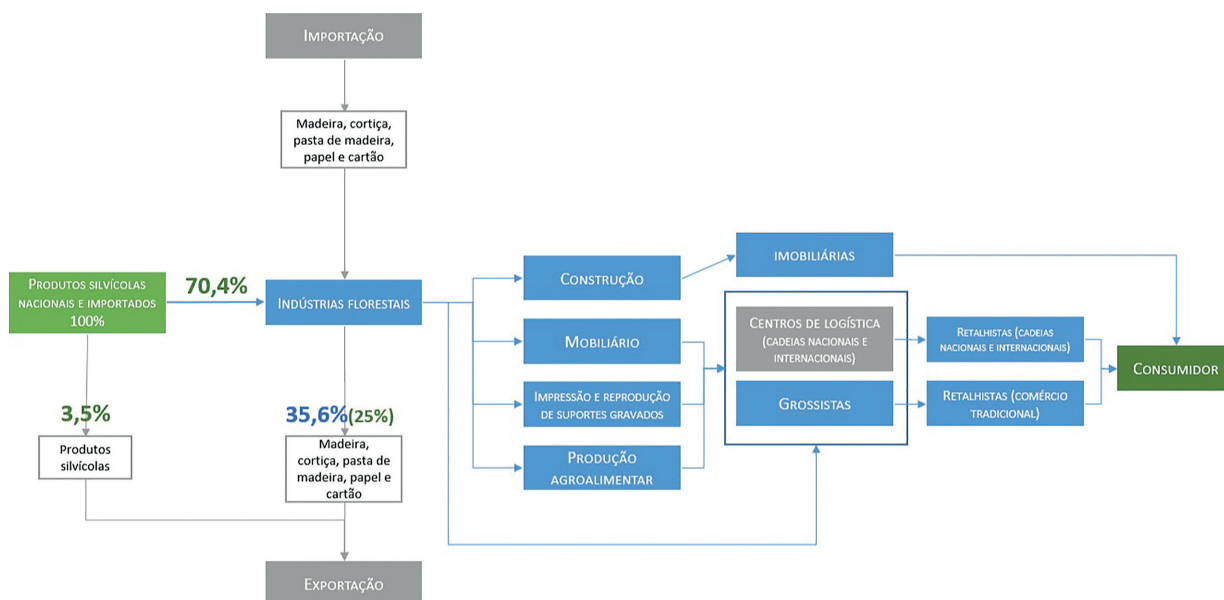
Figura 1 – Destino dos produtos agrícolas nacionais e importados

¹ Estimativas GPP

Fonte: GPP, a partir do QERU 2017, INE

A partir dos dados fornecidos pelo Quadro de Equilíbrio de Recursos e Utilizações (QERU), respeitantes a 2017 (último ano disponível), podemos identificar o destino dos produtos agrícolas e, por ex., concluir que 5,5% dos produtos agrícolas são exportados via IABT.

Figura 2 – Destino dos produtos silvícolas nacionais e importados



¹ Estimativas GPP

Fonte: GPP, a partir do QERU 2017, INE

A partir dos dados fornecidos pelo Quadro de Equilíbrio de Recursos e Utilizações (QERU), respeitantes a 2017 (último ano disponível), podemos identificar o destino dos produtos silvícolas e, por ex., concluir que 25% dos produtos silvícolas são exportados via indústrias florestais.

Quadro 9 – Grau de autoaprovisionamento¹ de bens alimentares² (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018P
Grau de autoaprovisionamento (%)	83,4	83,1	85,0	85,4	86,9	85,7	85,6	85,5	85,0
Grau de autoaprovisionamento corrigido ³ (%)	72,9	71,4	73,9	74,8	77,9	76,4	76,7	76,5	

P – dados provisórios

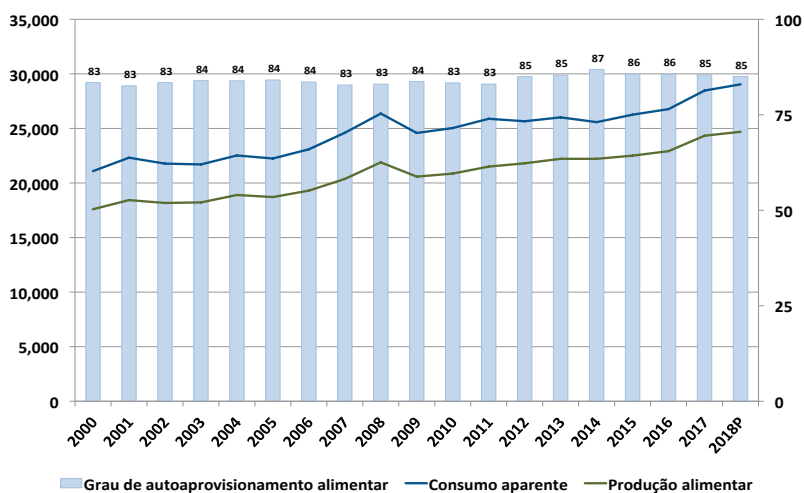
¹ Grau de autoaprovisionamento = produção / consumo aparente = produção / (produção + importações – exportações)

² Corresponde ao agregado agricultura, pescas e indústrias alimentares e bebidas.

³ Com correção das produções alimentares que são dirigidas para consumos intermédios dos próprios ramos alimentares

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais (Base 2016) e Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Gráfico 8 – Grau de autoaprovisionamento alimentar (%) e respetivas componentes (milhões de euros)

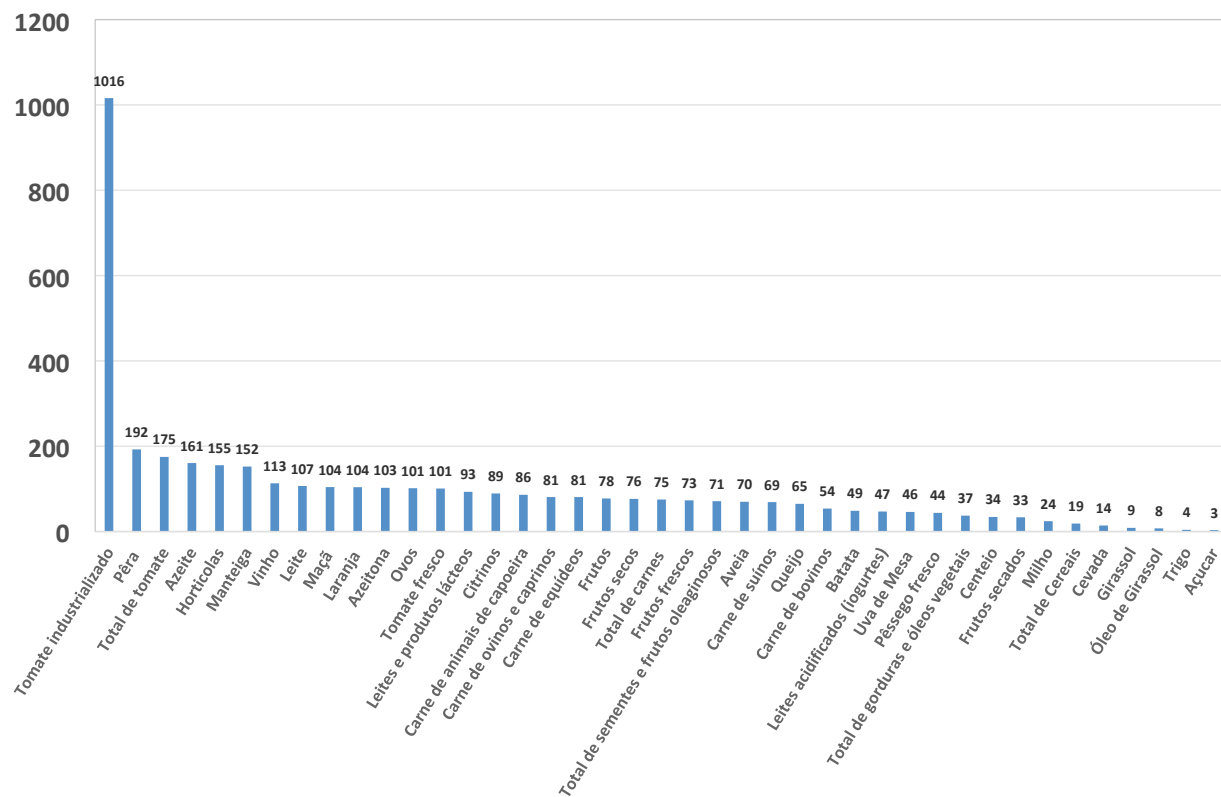


P – dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE (Base 2016)

Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

da pasta de madeira e do papel e cartão. Dos produtos gerados pelas indústrias, 35,6% segue para exportação e o restante para os setores da construção, mobiliário, produção de jornais, revistas, livros e produção agroalimentar (e.g. rolhas para a indústria do vinho). Note-se que, se fossem consideradas as exportações silvícolas via indústria, a orientação exportadora da silvicultura aumentava, à semelhança do que sucede na agricultura, sendo aproximadamente 29%.

Gráfico 9 – Grau de autoaprovisionamento alimentar de alguns produtos – 2018 (%)

Fonte: GPP, a partir de Estatísticas do Comércio Internacional, INE

O grau de autoaprovisionamento alimentar tem-se mantido relativamente estável nos últimos anos, rondando os 85%, dado que a produção nacional tem acompanhado o crescimento do consumo.

Salientam-se, contudo, produtos com níveis baixos de autoaprovisionamento (e.g. cereais e carne) e

produtos com grau de autoaprovisionamento superior a 100% (e.g. tomate para indústria, pera, azeite, hortícolas).

O grau de autoaprovisionamento de bens florestais tem vindo a evoluir positivamente a partir de 2010, tendo atingido 124,8% em 2018.

Quadro 10 – Grau de autoaprovisionamento¹ de bens florestais (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018P
Grau de autoaprovisionamento florestal (%)	119,7	121,9	127,0	128,3	125,8	126,1	125,0	123,2	124,8

P – dados provisórios

¹ Grau de autoaprovisionamento = produção / consumo aparente = produção / (produção + importações – exportações)

² Corresponde ao agregado silvicultura e indústrias florestais (ramos 16, 17 e 18).

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais (Base 2016) e Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Autoaprovisionamento

O indicador **Produção/Produção + Importações – Exportações** é utilizado habitualmente como uma aproximação à capacidade de autoaprovisionamento (e o seu complementar à dependência do exterior), mas deve ser interpretado com prudência, em particular, quando calculado a um nível agregado, como acontece neste caso.

Mesmo quando calculado para um produto específico (como, por ex., na Balança Alimentar do INE), o facto de ser superior a 100% não permite concluir sobre a capacidade de o país se abastecer desse bem sem recurso ao exterior. Efetivamente, o facto de o país estar a produzir uma quantidade suficiente para satisfazer todo o consumo interno não significa que o conseguisse fazer no caso de não poder importar os fatores de produção necessários para essa produção (por ex, combustíveis, máquinas, rações).

Em sentido contrário, o facto de o país não estar a produzir a quantidade necessária de um bem, num determinado momento, não significa que não o pudesse fazer com os recursos disponíveis internamente (por ex., há terra e capacidade de trabalho não utilizadas ou com outras utilizações que poderiam ser afetadas à produção desse bem).

Quando se analisa a questão em termos agregados para todos os bens alimentares, aumenta a complexidade da análise, nomeadamente, porque o valor dos bens alimentares reflete custos de fatores de produção que provêm do resto da economia e do próprio sector alimentar.

O somatório de todas as produções alimentares comporta, ainda, algumas contabilizações repetidas. É o caso das produções alimentares que são sucessivamente transformadas antes de serem utilizadas pelo consumidor final (por ex., cereais que são incorporados nas rações que são, por sua vez, usadas na alimentação dos animais, que irão ser abatidos e transformados até serem objeto de consumo humano). O efeito de contabilizações repetidas pode ser melhorado, deduzindo ao valor da produção os intra-consumos do Complexo Agroalimentar, ou seja os bens utilizados pelos ramos de transformação alimentar e não diretamente pelos consumidores finais.

O indicador resultante é o seguinte: **Produção consolidada/Produção consolidada + Importações – Exportações**

Anexo – Nota Metodológica

Quadro 11 – Relação entre nomenclaturas e domínios estatísticos no comércio internacional

		Domínio Estatístico	
		Contas Nacionais	Estatísticas do Comércio Internacional
Nomenclatura	NC		bens desagregados
	CGCE		bens agregados
	CPA	bens e serviços agregados	bens agregados

Fonte: GPP

O comércio internacional português pode ser analisado consoante a nomenclatura (que apresenta níveis de agregação diferentes), NC, CGCE ou CPA, e o domínio estatístico, Contas Nacionais (CN – bens e serviços) ou Estatísticas do Comércio Internacional (ECI – bens).

Para ilustrar as diferenças metodológicas e conceituais presentes nas nomenclaturas e domínios estatísticos, vamos recorrer à análise do comércio internacional do Complexo Alimentar que inclui os produtos da agricultura, das pescas e das indústrias conexas. Neste caso, por impossibilidade de agregação dos valores associados ao Complexo Alimentar da CGCE, apenas vamos considerar as nomenclaturas NC e CPA.

Como se verifica, a evolução das importações/exportações alimentares decorre de forma aproximada entre as várias nomenclaturas ou domínios estatísticos. Contudo, existem algumas diferenças que convém explicar, nomeadamente:

- **Análise de bens e serviços pelas CN e de bens pelas ECI:** A análise de bens e serviços, pelas Contas Nacionais, ou de bens, pelas Estatísticas do Comércio Internacional conduz a diferentes valores. Em princípio, os valores das CN são superiores aos contabilizados pelas ECI por

Quadro 12 – Importações alimentares por nomenclatura estatística (milhões de euros)

		2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018P	2019P	
Contas nacionais (bens e serviços)														
CPA	Produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados	1 793	1 924	2 507	2 752	2 686	2 740	2 568	2 731	2 828	2 967	3 111	3 063	
	Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados	119	134	277	281	274	282	310	364	369	388	395	396	
	Produtos alimentares, das bebidas e Produtos da indústria do tabaco	3 645	4 188	5 611	6 078	5 881	6 131	6 099	6 327	6 558	6 958	7 220	7 481	
	Complexo alimentar	5 557	6 246	8 395	9 111	8 842	9 153	8 977	9 421	9 756	10 313	10 726	10 940	
Estatísticas do comércio internacional (bens)														
NC	Animais vivos	140	136	212	216	197	212	218	195	166	189	179	201	
	Carnes e miudezas, comestíveis	537	609	808	797	795	898	960	935	931	1 028	1 126	1 164	
	Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	939	1 079	1 282	1 378	1 327	1 270	1 392	1 598	1 732	1 905	1 967	1 940	
	Leite e laticínios...	241	360	525	518	517	523	533	513	489	525	554	572	
	Outros produtos de origem animal...	37	34	45	48	57	59	54	55	58	74	87	94	
	Plantas vivas e produtos de floricultura	68	72	92	79	73	75	84	87	103	124	127	129	
	Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis	205	222	315	309	278	345	303	329	385	384	419	460	
	Frutas; cascas de citrinos e de melões	320	418	519	479	450	535	510	554	674	756	815	784	
	Café, chá, mate e especiarias	117	91	178	240	239	212	219	245	254	267	262	275	
	Cereais	431	519	640	830	834	747	711	729	737	771	856	797	
	Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	26	31	49	74	80	84	78	74	75	79	89	103	
	Sementes e frutos oleaginosos...	258	361	517	562	608	654	585	607	564	622	703	668	
	Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais	15	12	19	26	21	20	25	35	28	37	38	50	
	Matérias para entrançar...	1	1	1	2	1	4	3	3	6	7	7	5	
	Gorduras e óleos animais ou vegetais...	148	267	436	609	566	597	479	582	538	734	652	662	
	Preparações de carne, de peixes...	89	131	202	221	224	268	267	257	299	339	335	350	
	Açúcares e produtos de confeitaria	190	205	251	315	291	349	225	221	255	260	214	210	
	Cacau e suas preparações	110	142	166	166	158	167	176	187	195	205	210	235	
	Preparações à base de cereais...	239	315	445	444	446	459	460	470	491	524	564	596	
	Preparações de produtos hortícolas...	159	171	280	285	273	284	299	293	334	358	362	397	
	Preparações alimentícias diversas	166	217	351	356	322	326	328	339	363	414	424	448	
	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	384	331	410	407	380	416	402	420	415	470	490	526	
	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares...	301	262	322	360	364	336	343	314	350	374	378	399	
	Tabaco e seus sucedâneos manufacturados	108	127	118	212	224	220	222	289	251	213	207	245	
	Complexo alimentar	5 228	6 115	8 182	8 932	8 725	9 063	8 876	9 331	9 694	10 658	11 065	11 312	
	CPA	Produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados		1 853	2 421	2 750	2 688	2 776	2 585	2 735	2 824	3 032	3 180	3 130
		Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados		204	276	280	273	281	309	362	388	387	394	396
Produtos alimentares			3 767	5 123	5 570	5 408	5 620	5 581	5 757	5 970	6 593	6 841	7 033	
Bebidas			322	400	405	379	413	395	401	391	463	478	522	
Produtos da indústria do tabaco			79	99	120	110	115	132	156	160	159	168	203	
Complexo alimentar			6 225	8 319	9 125	8 858	9 204	9 002	9 411	9 734	10 635	11 060	11 284	

P – dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais e Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

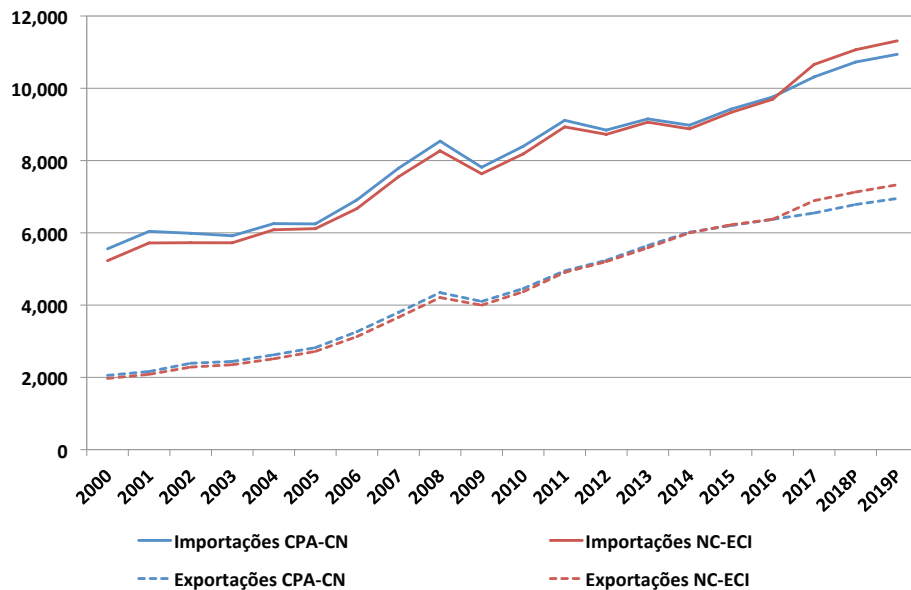
Quadro 13 – Exportações alimentares por nomenclatura estatística (milhões de euros)

		2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018P	2019P	
Contas nacionais (bens e serviços)														
CPA	Produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados	207	396	669	680	753	744	873	973	1 028	1 146	1 204	1 270	
	Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados	86	84	168	191	182	162	176	206	213	216	209	222	
	Produtos alimentares, das bebidas e Produtos da indústria do tabaco	1 761	2 341	3 620	4 077	4 303	4 744	4 967	5 023	5 132	5 184	5 370	5 457	
	Complexo alimentar	2 054	2 821	4 457	4 949	5 238	5 650	6 017	6 201	6 374	6 546	6 783	6 949	
Estatísticas do comércio internacional (bens)														
NC	Animais vivos	16	37	73	70	90	95	93	123	156	176	193	198	
	Carnes e miudezas, comestíveis	21	25	105	125	153	175	214	216	236	203	199	203	
	Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	244	314	544	623	586	585	675	693	743	813	832	829	
	Leite e laticínios...	170	191	299	302	335	327	346	346	305	350	328	346	
	Outros produtos de origem animal...	24	22	53	58	65	78	69	67	69	90	92	104	
	Plantas vivas e produtos de floricultura	16	45	58	61	55	51	54	65	77	79	79	97	
	Produtos hortícolas, plantas, raízes e tubérculos, comestíveis	69	104	167	171	197	219	211	250	268	296	296	336	
	Frutas; cascas de citrinos e de melões	83	144	270	285	325	341	436	477	493	637	681	750	
	Café, chá, mate e especiarias	28	24	49	59	66	68	79	90	95	94	84	95	
	Cereais	19	41	34	42	32	28	68	49	64	73	110	99	
	Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	6	9	22	30	33	33	44	47	72	69	63	65	
	Sementes e frutos oleaginosos...	20	46	58	61	55	46	61	48	48	62	83	74	
	Gomas, resinas e outros sucos e extratos vegetais	11	6	10	7	10	7	7	3	4	4	4	6	
	Matérias para entrançar...	1	1	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	
	Gorduras e óleos animais ou vegetais...	122	185	295	416	440	536	525	592	599	760	817	782	
	Preparações de carne, de peixes...	104	140	205	252	279	324	316	302	305	318	301	290	
	Açúcares e produtos de confeitaria	46	69	152	178	141	181	114	92	135	120	122	95	
	Cacau e suas preparações	2	7	11	18	18	19	21	22	25	29	27	31	
	Preparações à base de cereais...	63	113	199	230	255	293	301	301	310	325	350	377	
	Preparações de produtos hortícolas...	132	148	286	320	344	388	400	422	436	458	437	434	
	Preparações alimentícias diversas	68	80	117	118	139	139	152	153	173	185	194	209	
	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres	615	700	917	1 032	1 106	1 097	1 159	1 059	1 006	1 078	1 091	1 142	
	Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares...	34	39	70	58	66	94	89	90	96	117	158	158	
	Tabaco e seus sucedâneos manufacturados	55	228	373	387	412	460	564	715	656	553	588	608	
	Complexo alimentar	1 969	2 718	4 369	4 907	5 202	5 587	5 999	6 223	6 372	6 889	7 130	7 329	
	CPA	Produtos da agricultura, da produção animal, da caça e dos serviços relacionados		360	678	697	784	819	958	1 037	1 064	1 260	1 324	1 397
		Produtos da pesca e da aquicultura e serviços relacionados		99	167	190	180	159	174	204	217	217	209	223
		Produtos alimentares		1 331	2 304	2 663	2 808	3 156	3 233	3 279	3 451	3 783	3 917	3 935
Bebidas			700	913	1 028	1 107	1 093	1 164	1 061	1 011	1 085	1 093	1 144	
Produtos da indústria do tabaco			221	311	325	331	372	482	646	620	532	581	604	
Complexo alimentar			2 711	4 373	4 902	5 211	5 599	6 012	6 227	6 364	6 876	7 125	7 302	

P – dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais e Estatísticas do Comércio Internacional, INE

Data de versão dos dados: 28 de fevereiro de 2020

Gráfico 10 – Evolução das exportações e importações alimentares por NC e CPA

P – dados provisórios

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais e Estatísticas do Comércio Internacional, INE

incluírem também os serviços. Contudo, como vamos poder ver de seguida, nem sempre tal acontece, por questões ligadas ao tratamento da informação.

- **Diferente tratamento da informação:** A metodologia de cálculo associada ao comércio internacional das CN e das ECI não é igual. “O Sistema Europeu de Contas (SEC 2010) estabelece a ‘mudança de propriedade’ como critério para registar, ou não, como exportação e importação, os fluxos internacionais de bens destinados a, ou

na sequência de, trabalhos de transformação dos bens. Contrariamente, no Comércio Internacional este tipo de bens que entram ou saem do território económico são registados na sua totalidade”.

- **Diferente agregação de produtos:** A análise da agregação de produtos isolados, pela NC, ou de produtos previamente agregados, pelo CPA, também pode conduzir a valores distintos, pela dificuldade em estabelecer uma correlação direta entre estas nomenclaturas.

CULTIVAR

S.m. Botânica. *QUALQUER VARIEDADE VEGETAL CULTIVADA, SEJA QUAL FOR SUA NATUREZA GENÉTICA.*

A riqueza das nações

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: *Inquérito Sobre a Natureza e a Causa da Riqueza das Nações* (original: *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*)

AUTOR: Adam Smith

EDITOR: Fundação Calouste Gulbenkian (segundo o texto da 6ª edição da Methuen and Co. Ltd., da responsabilidade de Edwin Cannan, M.A., LL.D. Londres, 1950)

PREFÁCIO: Hermes dos Santos

TRADUÇÃO E NOTAS: Teodora Cardoso e Luís Cristóvão de Aguiar

IDIOMA: Português (original: inglês)

NÚMERO DE PÁGINAS: 1637

ANO DA EDIÇÃO: 1987 (original: 1776; 5ª edição, última em vida do autor e base da presente edição: 1789)*

Palavras-chave: divisão do trabalho, acumulação e emprego do capital, progresso diferenciado dos países, sistemas de economia política, *mão invisível*, papel do Estado, liberdade natural (económica)

Os indivíduos agem essencialmente (mas não exclusivamente) na prossecução dos seus interesses “egoístas”. Uma ordem económica eficiente será aquela que possibilite que esses interesses individuais se exerçam de forma a promover o bem comum. A liberdade económica, permitindo a cooperação através das trocas efetuadas no mercado, será o meio mais eficiente de promover não só o progresso económico como a ordem e o bem-estar social. O governante, numa abordagem que só pode

ser ética, visa o interesse público através das suas ações.

Estrutura da obra:

Prefácio à edição portuguesa

Prefácio

Livro I – Das causas de melhoria da capacidade produtiva do trabalho e da ordem segundo a qual o seu produto é naturalmente distribuído entre as diferentes classes de cidadãos

Livro II – Da natureza, acumulação e emprego de capital

* A 1ª edição é de 1776, ano da Revolução Americana, a última edição em vida do autor, a 5ª, foi em 1789, ano da Revolução Francesa.

Livro III – Do diferente progresso da opulência das diferentes nações

Livro IV – Dos sistemas de economia política

Livro V – Do rédito do soberano ou da comunidade

No Prefácio à edição portuguesa, Hermes dos Santos refere que esta obra é:

“(...) [um] largo fresco do processo de criação e circulação da riqueza onde cada elemento é integrado «em adequada ordem e em conexão com os demais» (...) a Riqueza das Nações, [é] uma das grandes construções intelectuais da história moderna (...)” (pág. III)

“(...) um livro de combate, vitalmente engajado nas grandes questões político-económicas (...) a liberdade económica, a repartição do rendimento, a defesa do interesse geral perante os apetites seccionais, a eficiência do mercado ou do dirigismo tentacular, a afirmação duma mundividência que dê sentido humano à Economia, ainda são temas bem atuais. (...) O leitor (...) poderá (...) tentar aferir por si a justeza dos muitos clichés lançados sobre Smith e as suas ideias (...)” (pág. V)

No Livro I, Adam Smith começa por investigar a natureza do trabalho e mostrar que o aumento da capacidade produtiva resulta da divisão do trabalho¹, que, por sua vez, decorre da tendência natural para a realização de trocas. Aborda depois a moeda, que permite a realização dessas trocas e, de seguida, os conceitos de valor, preço, salário, lucro, capital e renda.

“É a grande multiplicação das produções de todas as artes, consequência da divisão do trabalho, que origina, numa sociedade bem administrada, a opulência generalizada que se estende às camadas mais inferiores da população.” (Livro I, Cap. I, pág. 89)

¹ A divisão do trabalho é uma expressão que não era corrente na época, não tendo, provavelmente, sido alguma vez usada antes de Adam Smith.

A consideração do interesse próprio como base do funcionamento da economia está bem patente:

“Não é da bondade do homem do talho, do cervejeiro ou do padeiro, que podemos esperar o nosso jantar, mas da consideração em que eles têm o seu próprio interesse. Apelamos, não para a sua humanidade, mas para o seu egoísmo², e nunca lhes falamos das nossas necessidades, mas das vantagens deles.” (pág. 95)

No entanto, é também clara uma preocupação social:

“E o que melhora as condições de vida da maior parte nunca pode ser considerado prejudicial ao todo. Nenhuma sociedade pode certamente ser florescente e feliz, se a maior parte dos seus membros for pobre e desgraçada — As elevadas renumerações do trabalho constituem uma vantagem para a sociedade.” (Livro I, Cap. VIII, pág. 196)

Estando também presente uma preocupação com os abusos do bem público pelos interesses privados:

“(...) o interesse dos comerciantes está sempre em alargar o mercado e estreitar a concorrência (...) qualquer proposta para uma nova lei ou regulamento do comércio proveniente dessa classe deveria ser sempre escutada com as maiores precauções e nunca deveria ser adoptada sem ter sido antes, longa e cuidadosamente analisada, não só com a mais escrupulosa atenção, mas também com a máxima desconfiança. (...) Ela provém de uma classe de indivíduos cujos interesses nunca coincidem exactamente com os do público, que têm geralmente como objectivo defraudá-lo e mesmo oprimir-lo, e que o têm em muitas ocasiões, defraudado e oprimido (...)” (Livro I, Cap. XI, pág. 477-478)

O Livro II trata da natureza do capital e dos seus tipos, da sua acumulação e das diferentes formas do

² Esta é uma tradução possível do original: *self-love*. Talvez amor-próprio pudesse ser uma alternativa.

seu emprego. Nesta exposição, há sempre ocasião para defender a concorrência:

“Em geral, para qualquer ramo de actividade ou qualquer divisão do trabalho que seja vantajosa para o público, quanto maior e mais geral for a concorrência, tanto maior aquela vantagem se tornará.” (Livro II, Cap. II, pág. 579).

E para criticar a excessiva interferência do Estado:

“Constitui a maior impertinência e presunção por parte de reis e ministros o pretenderem fiscalizar a economia dos cidadãos e restringir os seus gastos seja através de leis sumptuárias, seja pela proibição de importação de bens de luxo. Eles são sempre e, sem excepção, os maiores perdulários que existem na sociedade. Cuidem bem dos seus próprios gastos e poderão confiadamente deixar aos particulares o cuidado dos deles. Se a extravagância dos governantes não arruinar o Estado, podemos estar certos de que a dos súbditos jamais o fará.” (Livro II, Cap. III, pág. 604-605)

O Livro III trata de questões associadas ao desenvolvimento económico, com uma perspectiva histórica da relação entre agricultura, indústria e comércio externo. Adam Smith critica o egoísmo excessivo dos poderosos ao longo da história:

“Tudo para nós e nada para os outros parece ter sido, em todas as épocas do mundo, a vil máxima dos senhores da humanidade.” (Livro III, Cap. IV, pág. 702)

E realça a maior solidez do sector agrícola perante as crises:

“As convulsões normais das guerras e governos secam facilmente as fontes dessa riqueza que resulta unicamente do comércio. A riqueza resultante do mais sólido melhoramento da agricultura é muito mais durável.” (pág. 714)

O Livro IV trata de dois sistemas de economia política, o do comércio e o da agricultura, mas com o

primeiro ocupando 8 vezes mais espaço. O autor expõe como considera absurdo o sistema mercantil, nomeadamente o seu proteccionismo tarifário e a sua defesa da posse de reservas de ouro ou prata, como base de sucesso económico das nações. Também o sistema fisiocrático, favorável à liberdade de circulação de pessoas, produtos e bens, mas considerando a agricultura como a única atividade produtiva verdadeira, em oposição aos “estéreis” comércio e indústria, é criticado. A procura do equilíbrio da balança comercial não faz, para Adam Smith, qualquer sentido, pois é sacrificar o interesse do consumidor ao do produtor, quando o consumo é, para o autor, o único objetivo do comércio e da indústria.

Conclui-se o livro com uma vigorosa defesa do sistema da “liberdade natural”. Assim, começa-se por definir os objetivos da economia política:

“A economia política, considerada como um ramo da ciência de um estadista ou legislador, propõe dois objectivos distintos: em primeiro lugar, proporcionar um rédito ou subsistência abundante às pessoas, ou, mais propriamente, habilitá-las a obter esse rédito ou subsistência para si próprias; e, em segundo lugar, fornecer o Estado ou comunidade de um rédito suficiente para os serviços públicos. Propõe-se assim, enriquecer tanto os indivíduos como o soberano.” (Livro IV, Introdução, pág. 717)

E é defendida a eficiência gerada pelo egoísmo de cada produtor e consumidor, a “mão invisível”:

“Cada indivíduo (...). não pretende, normalmente o bem público, nem sabe até que ponto o está a fazer... só está a pensar na sua própria segurança; e, ao dirigir essa indústria de modo que a sua produção adquira o máximo valor, só está a pensar no seu próprio ganho, e, neste como em muitos outros casos, está a ser guiado por uma mão invisível a atingir um fim que não fazia parte das suas intenções. (...). Ao tentar promover o seu próprio interesse promove, frequentemente, de uma maneira mais eficaz, o interesse da sociedade, do que quando realmente o pretende fazer. (...) cada indivi-

duo pode, na sua situação local, ajuizar, muito melhor do que qualquer estadista ou legislador, qual o tipo de indústria interna onde o seu capital se deverá aplicar e cuja produção poderá vir a ter maior valor. O estadista que tentasse orientar as pessoas privadas sobre o modo como deveriam aplicar os seus capitais, não só se estaria a sobrecarregar com uma tarefa desnecessária, como ainda assumiria uma autoridade que só dificilmente poderia ser confiada a uma única pessoa, nem sequer a qualquer conselho ou senado, e que representaria um perigo nas mãos de um homem que tivesse a loucura e a presunção suficientes para se considerar capaz de a exercer (...).” (Livro IV, Cap. II, pág. 758)

Salientando-se que se considera um disparate um país fazer aquilo que se pode comprar mais barato e não atender às vantagens de cada nação:

“O alfaiate não tenta fazer os próprios sapatos, vai comprá-los ao sapateiro. O sapateiro não tenta fazer as suas roupas, recorre ao alfaiate. (...) o que se considera prudente na conduta de uma família dificilmente se poderá considerar como insensato na conduta de um grande reino. Se um país estrangeiro nos pode fornecer uma mercadoria mais barata do que se fosse feita por nós, é melhor comprá-la a esse país com parte da produção da nossa própria indústria, que assim é utilizada de maneira a obter alguma vantagem. (...) A indústria de um país (...) não diminuirá por isso (...) ser-lhe-á dada, tão-somente, possibilidade de encontrar a sua utilização mais vantajosa (...).” (pág. 759)

“Uma nação que enriqueça através do comércio externo, terá muito mais possibilidade de o conseguir se os seus vizinhos forem todas nações ricas, industriosas e comerciais.” (pág. 818)

“Não tem qualquer relevância o facto de as vantagens que um país possui sobre outro serem naturais ou adquiridas. Desde que um país possua essas vantagens e o outro as pretenda, será sempre mais vantajoso para este comprar ao primeiro que produzir.” (pág. 761)

E isso aplicar-se-ia até no caso de bens de primeira necessidade:

“Mesmo a importação livre de cereais estrangeiros pouco viria a afectar os interesses dos agricultores da Grã-Bretanha.” (pág. 765).

“As taxas sobre os bens de primeira necessidade são como solo pobre e mau clima: não podem justificar uma tentativa de desvio do capital para uma direcção não natural.” (pág. 773).

No entanto, haverá limites ao que se pode alcançar:

“Esperar, na verdade, que a liberdade de comércio seja alguma vez completamente restabelecida na Grã-Bretanha, é tão absurdo como esperar que alguma vez aí se estabeleça uma Oceânia ou Utopia.” (pág. 780).

Concluindo-se com o salientar dos benefícios da liberdade:

“(...) [sem restrições ao comércio] o óbvio e simples sistema de liberdade natural estabelece-se por si próprio. Todo o homem, desde que não viole as leis da justiça, tem direito a lutar pelos seus interesses como melhor entender e a entrar em concorrência, com a sua indústria e capital, com os de qualquer outro homem, ou ordem de homens. O soberano fica totalmente liberto de um dever [para o qual] jamais bastaria a simples sabedoria ou conhecimento humanos; o dever de superintender o trabalho das pessoas privadas e de o dirigir para as actividades mais necessárias à sociedade.” (Livro IV, Cap. IX, pág. 284, 2º vol.)

Mesmo no caso do mais básico dos bens, o comércio livre é defendido:

“(...) A liberdade ilimitada e sem restrições de qualquer espécie ao comércio do trigo (...) é a única medida eficaz que evita as misérias de uma fome (...) por outro lado, é o melhor paliativo para as inconveniências de uma carestia, uma vez que os prejuízos de uma escassez real

não podem ser remediados, mas apenas mitigados (...) (Livro IV, Cap. III, pág. 44, 2º vol.)

O Livro V trata das despesas efetuadas pelo soberano no cumprimento dos seus deveres (na educação e noutros bens públicos essenciais, na defesa e na justiça), das receitas necessárias e das consequências de estas serem excedidas pelas despesas. Inclui uma cuidadosa explanação da forma ideal que devem assumir os impostos (envolvendo proporcionalidade, transparência, conveniência e eficiência), mas realçando ainda a questão da desigualdade:

“Sempre que há muita propriedade há grande desigualdade. Por cada homem rico, haverá pelo menos, quinhentos homens pobres, e a prosperidade de uns poucos pressupõe a indigência de muitos.” (Livro V, Cap. I, Parte II, pág. 316, 2º vol.).

Defendendo um imposto progressivo:

“As necessidades da vida ocasionam a grande despesa dos pobres (...). O luxo e a vaidade da vida são a causa da despesa principal dos ricos (...). Não é muito despropositado que os ricos contribuam para a despesa pública não só em proporção com o seu rédito, mas com alguma coisa mais do que nessa proporção.” (Livro V, Cap. II, Artigo I, pág. 512).

Embora sublinhando também as desvantagens de impostos excessivos para os proprietários de capital:

“O proprietário da terra é necessariamente um cidadão de um determinado país no qual se situa a sua herdade. O proprietário do capital é propriamente um cidadão do mundo e não está necessariamente ligado a qualquer país em particular. Estaria inclinado a abandonar o país em que estivesse exposto ao vexame de uma investigação com a finalidade de lhe lançar um imposto oneroso, e a transferir o seu capital para um outro país (...) não só os lucros do capital, mas também a renda da terra e os salários do trabalho, seriam necessariamente mais ou menos diminuídos devido a essa transferência (...).” (Livro V, Cap. II, Artigo II, pág. 524, 2º vol.)

Comentário:

Esta obra é um marco fundamental no pensamento económico, com uma mudança de paradigma comparável ao efeito das obras-primas de Newton e Darwin, na Física e na Biologia³, e uma série de novos conceitos e relações que mudariam profundamente o modo de análise da Economia Política.

“Fonte de inspiração para quase todos, matriz de tendências e correntes em que a análise económica se foi ramificando.” (Hermes dos Santos, pág. III)

No entanto, *A Riqueza das Nações* é muito mais do que isso. Escrita numa época de revoluções políticas (americana, francesa), de revolução agrícola e de início da Revolução Industrial, para além da profunda revolução de mentalidades que gerou, deve-se enfatizar a sua dimensão histórica, política e ética. Na sua enorme abrangência, esta obra inclui temas como filosofia, educação, geografia (há referências a todas as partes do mundo, incluindo quase meia centena a Portugal), religião (com uma análise das diferenças entre catolicismo e protestantismo que antecipa Max Weber), justiça, colonialismo (revelando empatia com os colonizados, considerava que só favorecia os ricos e poderosos, defendendo, por isso, o abandono das colónias), escravatura (cuja abolição defendia, mas considerava difícil de ocorrer a curto prazo), línguas clássicas, feudalismo (que considerava um sistema ignorante e bárbaro), transportes, classes sociais, vida militar, etc., demonstrando um extraordinário conhecimento sobre todos eles.

³ A obra de Isaac Newton (1643-1727), *Principia Mathematica*, foi publicada pela primeira vez em 1687 e a obra de Charles Darwin (1809-1882), *A Origem das Espécies*, teve a primeira edição em 1859, tendo ambas revolucionado o pensamento humano sobre a natureza.

Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*

AUTOR: Comissão Europeia

TIPO DE DOCUMENTO: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

IDIOMA: Inglês (original, com versões em português e outras línguas da UE)

NÚMERO DE PÁGINAS: 23

ANO DA EDIÇÃO: 2020

Palavras-chave: sistema alimentar sustentável, redução de pesticidas, agricultura biológica, bem-estar animal

A 20 de maio de 2020, a Comissão Europeia apresentou a Estratégia do Prado ao Prato, para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente, onde estabelece a ambição de tornar o sistema alimentar da União Europeia (UE) um padrão mundial para a sustentabilidade. Esta estratégia é um elemento central do Pacto Ecológico Europeu (PEE) para atingir a neutralidade climática da Europa até 2050.

A estratégia foca-se nos consumidores, procurando garantir que estes têm acesso a alimentos saudáveis, acessíveis e sustentáveis, mas também nos produtores, ao advogar uma distribuição mais equitativa do valor na cadeia alimentar. No meio está o combate às alterações climáticas, a proteção do ambiente, a preservação da biodiversidade e ainda a promoção da agricultura biológica.

Estrutura do documento

O documento apresenta as várias razões que alicerçam a necessidade de uma transição para sistemas alimentares sustentáveis, como a importância de um sistema alimentar sólido, que garanta um abastecimento alimentar a preços acessíveis para todos

os cidadãos, a urgência em reduzir a dependência de pesticidas, agentes antimicrobianos e fertilizantes, ou melhorar o rendimento dos produtores primários.

Com base nas várias necessidades, define o caminho para uma cadeia alimentar que beneficie consumidores, produtores, clima e ambiente, desenvolvendo-se ao longo de seis eixos:

- Assegurar uma produção alimentar sustentável;
- Estimular práticas sustentáveis de transformação alimentar de comércio grossista e a retalho, de hotelaria e de serviços de restauração;
- Promover o consumo sustentável de alimentos e facilitar a transição para regimes alimentares saudáveis e sustentáveis;
- Reduzir as perdas e o desperdício alimentar;
- Garantir segurança alimentar;
- Lutar contra a fraude alimentar ao longo da cadeia de abastecimento alimentar.

O primeiro eixo mencionado é aquele que mais desafios irá colocar aos produtores agrícolas (e de aquacultura), e às administrações nacionais, uma vez que é onde se centram as limitações imperativas propostas, a fixar ao nível da UE, mas que terão de ser também decididas pelos legisladores para o nível nacional. A Política Agrícola Comum (PAC) é um instrumento político fundamental para apoiar a transição, onde a reforma desta política irá integrar as ambições, desde logo refletidas nos respetivos Planos Estratégicos. Neste contexto, a Comissão pretende apresentar recomendações a cada Estado-Membro sobre os nove objetivos específicos da PAC, antes de os mesmos apresentarem formalmente os projetos dos Planos Estratégicos.

O foco na segurança do abastecimento alimentar surgiu com a pandemia de COVID-19, dado o risco que disrupções como esta representam: a Comissão pretende intensificar uma resposta europeia comum às crises que afetam os sistemas alimentares.

A Estratégia do Prado ao Prato visa, portanto, otimizar a cadeia agroalimentar, onde a parte mais visível são as metas propostas já quantificadas, que estão incluídas no primeiro eixo mencionado:

- Pesticidas na agricultura: reduzir a utilização global e o risco dos pesticidas químicos em 50% e a utilização de pesticidas mais perigosos em 50% até 2030;
- Nutrientes no meio ambiente: reduzir as perdas de nutrientes em, pelo menos, 50%, assegurando simultaneamente que não haja deterioração da fertilidade do solo. Isto permitirá reduzir a utilização de fertilizantes em, pelo menos, 20% até 2030;
- Resistência aos agentes antimicrobianos: reduzir em 50 %, até 2030, as vendas globais na UE de agentes antimicrobianos para animais de criação e na aquicultura;
- Agricultura biológica: converter, pelo menos, 25% das terras agrícolas da UE em agricultura biológica até 2030.

O documento apresenta uma secção onde descreve os fatores e fontes de financiamento que permitirão a transição para um sistema alimentar sustentável, como a investigação e inovação, para ajudar a desenvolver e testar soluções, superar obstáculos e encontrar novas oportunidades de mercado, e a tecnologia e o investimento (Horizonte 2020, Horizonte Europa, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, PAC). É referido que a digitalização é um fator essencial para o emprego, as empresas e os investimentos rurais, pelo que a Comissão pretende acelerar a implantação de Internet de banda larga rápida nas zonas rurais, tendo como objetivo 100 % de acesso até 2025. Outros fatores que contribuem para a transição são os serviços de aconselhamento, partilha de dados e de conhecimentos e competências, onde a Comissão promoverá sistemas de conhecimento e inovação (AKIS) e irá propor legislação para converter a atual Rede de Informação Contabilística Agrícola na rede de dados sobre a sustentabilidade das explorações agrícolas.

Existe ainda a preocupação de promover uma transição mundial, com o desenvolvimento de alianças verdes em fóruns bilaterais, regionais e multilaterais e compromissos com países terceiros em matérias como bem-estar animal, utilização de pesticidas e resistência antimicrobiana.

A Comunicação contempla, em anexo, um projeto de plano de ação, onde os quatro primeiros eixos, anteriormente mencionados, se desenvolvem num roteiro de 27 ações calendarizadas entre 2020 e 2024. Note-se que nem todas as metas preconizadas na Comunicação estão refletidas no plano de ação e que algumas ações e metas já quantificadas carecem ainda de proposta legislativa da Comissão e posterior decisão pelo Parlamento Europeu e Conselho. A maior parte das ações têm uma liderança DG SANTE ou DG AGRI, com outras DG envolvidas como ENV, MARE, COMP e GROW.

Principais conclusões

A Comissão conclui que a transição exige o contributo de autoridades públicas, intervenientes do setor privado na cadeia de valor alimentar, organizações não governamentais, parceiros sociais, meio académico e cidadãos. Assegurará que a Estratégia seja implementada em coerência com outros elementos do PEE, como a Estratégia de Biodiversidade para 2030, o novo Plano de Ação para a Economia Circular e a ambição de Poluição Zero.

Anuncia ainda que irá rever a presente Estratégia até meados de 2023, para avaliar se as medidas tomadas são suficientes para alcançar o que se propuseram, ou se serão necessárias mais medidas.

A Campanha do Trigo

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: Decreto n.º 17 252, de 16 de agosto de 1929

AUTOR: Ministério da Agricultura – Direção-Geral do Fomento Agrícola

TIPO DE DOCUMENTO: Legislação nacional

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <https://dre.pt/application/file/293417>

NÚMERO DE PÁGINAS: 3

DATA DA PUBLICAÇÃO: 21 de agosto de 1929

TÍTULO: O Trigo da nossa Terra

REALIZADORES: Augusto Fraga e Carlos Marques

PRODUTOR: Ricardo Malheiro

TIPO DE DOCUMENTO: Filme documentário (curta-metragem)

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <http://www.cinemateca.pt/Cinemateca-Digital/Ficha.aspx?obraid=7633&-type=Video>

DURAÇÃO: 00:31:35

ANO: 1954

Palavras-chave: cereais, produção cerealífera, consumo, saldo da balança comercial, assistência técnica, substituição de importações

Decreto n.º 17 252

O Decreto n.º 17 252, de 21 de agosto de 1929¹, relativo à Campanha do Trigo entre 1929 e 1930, estabele-

leceu no preâmbulo que esta tinha por fim assegurar o equilíbrio da situação financeira do país, aumentar

(altura em que foi instituída a nova Constituição do Estado Novo, que manteve a ditadura durante mais 41 anos). O governo era presidido por Artur Ivens Ferraz, sendo António de Oliveira Salazar ministro das Finanças – chegaria a presidente do Conselho de Ministros em 1932. O ministro da Agricultura era um militar de carreira, Henrique Linhares de Lima, que, em 1930, faz uma “*Saudação à Lavoura*” onde afirma que a “*Campanha do Trigo, Campanha do Pão, Campanha da Independência*” deve contribuir “*para o ressurgimento da nossa economia agrícola*.” A Campanha tomou como modelo a *Bataglia del Grano* de Benito Mussolini, iniciada em 1928, em Itália.

¹ O Decreto foi elaborado pelo 6.º governo (8 jul 1929 – 21 jan 1930) da ditadura resultante do golpe militar de 28 de maio de 1926, a qual suspendeu a Constituição de 1911 e duraria até 1933

a capacidade de produção (agrícola) e valorizar a riqueza do país.

Para atingir esta finalidade, entendeu o governo ser necessário obviar ao “*problema cerealífero*”, passando a sua concretização pelo “*estreitar*” da “*colaboração entre técnicos e lavradores*”, de forma a “*exercer [um]a ação imediata e eficaz*” e “*uma organização mais perfeita*” da campanha.

Os objetivos diretos foram “*promover o aumento da produção de trigo até às necessidades do consumo*” e evitar “*a saída para o estrangeiro de importantes caudais de ouro*”, e os indiretos “*dignificar a indústria como a mais nobre e importante (...) e como primeiro fator de prosperidade económica da Nação*”.

O modo de concretização passava pela centralização da gestão da campanha do trigo na “*Junta Central*”, sendo esta presidida pelo “*Ministro da Agricultura, tendo por vogais um técnico e um lavrador*”, dispendo de uma “*secretaria própria no Ministério da Agricultura*” com as seguintes direções de serviços: “*propaganda, assistência técnica, assistência financeira, sementes, adubos, maquinaria agrícola, transportes, expediente e arquivo*”. Abaixo desta, numa lógica de funcionamento subordinado, foram criadas comissões distritais, municipais e de freguesia.

Como “*auxílio moral*” à Campanha do Trigo, foram criados “*conselhos de honra*”, constituídos “*por todas as individualidades*” de “*prestígio e saber*”, as quais tinham por missão “*facilitar a ação da Junta Central e comissões*”. Destes, o “*Grande Conselho de Honra*” era presidido pelo presidente da República, “*tendo por vice-presidente o chefe de Governo*” e como vogais “*os Ministros das diferentes pastas, os antigos Ministros da Agricultura, diretores do Instituto Superior de Agronomia, da Escola de Medicina Veterinária, presidente da Associação Central de Agricultura, presidentes das direções das Federações dos Sindicatos Agrícolas do Norte e Centro*”.

A Campanha do Trigo procurava atingir as finalidades e objetivos definidos por meios de ação, tais como: “*propaganda, assistência técnica, assistência financeira, exploração direta de terrenos incultos,*

auxílio em material agrícola, facilidades para aquisição e escolha de adubos e sementes e prémios e subsídios de cultura.”

A propaganda tinha por “*finalidade chamar a atenção da lavoura para a importância económica da cultura do trigo*” e “*levar ao conhecimento dos agricultores os mais modernos métodos*” da sua intensificação.

A assistência técnica era assegurada por “*missões agrícolas móveis*” e “*brigadas técnicas*”, devendo “*todos os agentes técnicos*” frequentar “*uma série de conferências, versando as questões de maior importância da cultura*”.

A assistência financeira era assegurada pela “*Caixa Nacional de Crédito, Caixas de Crédito Agrícola Mútuo, Manutenção Militar e instituições bancárias particulares*”.

Seriam utilizados “*campos de experimentação*”, sendo mobilizado “*o material importado à conta das reparações de guerra*”, aos quais se juntavam “*parques regionais de material agrícola*”, que poderiam ser emprestados, devendo “*as casas representantes ou fabricantes de maquinaria agrícola*” colaborar na Campanha do Trigo.

Competia aos “*seleccionadores de sementes Schule*” percorrer “*a região frumentária promovendo a escolha e separação da semente*”.

Era estabelecido o subsídio de 100\$00 por hectare pelo cultivo de “*terreno inculto*” “*ou em cultura de vinha*”, “*três prémios nacionais e trinta prémios distritais para o lavrador que obtiver o mais elevado rendimento por hectare de terra*”, sendo o primeiro prémio nacional no valor de 30.000\$00.

Por fim, nas situações em que fosse “*mais económica a cultura do milho ou do centeio*” a Junta Central exerceria “*a sua ação no sentido do fomento dessas culturas*”.

Ao longo da década seguinte, este Decreto seria seguido por outra legislação que viria a estabelecer



as medidas orientadoras das políticas cerealíferas do país até meados dos anos 60.

Documentário *O Trigo da nossa Terra*

Numa outra perspetiva, o documentário de 1954, *O Trigo da nossa Terra*, dedicado a todos os que conceberam e tomaram parte na Campanha do Trigo, descreve a forma como este cereal desempenhou um papel importante na “alimentação das populações” e no “ressurgimento económico”.

A necessidade da sua produção, na narração deste documentário, é apresentada, numa forma poé-

tica, como “*uma promessa de vida*” e o símbolo do “*regresso à terra*”. A agricultura é descrita, nos períodos entre guerras e pós-guerra, como “*a riqueza das nações*” e um fator de “*estabilidade social*”, sobretudo “*nos momentos de crise*”.

É também feito o contraste entre a situação técnica prévia à Campanha do Trigo, constituindo esta uma oportunidade de modernização da agricultura, pela mecanização e melhoria das técnicas de cultivo.

A narração coloca o iter da Campanha do Trigo na necessidade de reduzir as importações, tal como o Decreto n.º 17 252, assim como, no aumento da produtividade e da área cultivada. Neste ponto, é descrito, com interessante detalhe, o papel que a Campanha do Trigo teve na aquisição de *know-how* para o desenvolvimento de variedades de trigo mais adaptadas aos solos e clima nacionais, bem como, o seu melhoramento genético conforme as necessidades económicas e alimentares.

O documentário, “*realizado sob o patrocínio da Federação Nacional dos Produtores de Trigo com a colaboração da Direcção Geral dos Serviços Agrícolas*”, é um bom exemplo da propaganda prevista no Decreto, com belas imagens, informação técnica e gráfica eficaz e boa comunicação da ideia central, traduzida na frase da Campanha: “*O trigo da nossa terra é a fronteira que melhor nos defende*”, da autoria do jornalista Rocha Martins.

Outras referências:

“A Campanha do Trigo”, Dulce Freire, 1933 – *A Constituição do Estado Novo*, col. *Os Anos de Salazar* N.º2, coord. António Simões do Paço, Hugo Oliveira, Planeta DeAgostini, Lisboa, 2008 (disponível em: <https://pt.scribd.com/document/60712129/A-CAMPAÑA-DO-TRIGO>)

Implicações políticas da crise do coronavírus para o desenvolvimento rural

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

AUTOR E EDITOR: OCDE

TÍTULO: Policy Implications of Coronavirus Crisis for Rural Development

TIPO DE DOCUMENTO: Documento de referência

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/policy-implications-of-coronavirus-crisis-for-rural-development-6b9d189a/>

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 22

DATA DA EDIÇÃO: 16 de junho de 2020

Palavras-chave: coronavírus, economias rurais, padrões de consumo e produção, hábitos de trabalho remotos e formas de mobilidade, desaceleração, medidas de política

Resumo

Todas as crises, como a pandemia da doença provocada pela infeção por coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), são ocasiões para repensar os nossos sistemas e torná-los mais resilientes a futuros riscos. Este repensar também é aplicável às regiões rurais. Com efeito, as economias rurais forneceram bens e serviços essenciais – incluindo alimentos e energia – para famílias, hospitais e centros de saúde durante os períodos de confinamento. Em alguns países, as áreas rurais também serviram como um local tem-

porário mais seguro, para residentes urbanos. Assim, considerando um prazo mais longo, a pandemia pode mudar padrões de consumo e produção, hábitos de trabalho remotos e formas de mobilidade, o que pode indicar novas oportunidades de crescimento sustentável nestas regiões. Revisitar a globalização das cadeias produtivas poderá também abrir novos desafios em algumas áreas rurais.

Com esta crise, o tecido socioeconómico rural foi confrontado com várias pressões, designadamente as que emergiram da pandemia e das medidas de contenção associadas. Características demográficas (maior percentagem de população idosa) e características geográficas (maiores distâncias para acesso aos centros de saúde), aliadas a equipamentos de saúde mais frágeis, dificultaram a capacidade das regiões rurais de responder à pandemia. Acresce

ainda a desaceleração geral da procura agregada que afetou alguns setores primários, e a esperada desaceleração do comércio e da procura global que atingirá as economias rurais, dada a sua maior dependência de atividades transacionáveis.

Nesse contexto, esta nota avalia os potenciais efeitos e desafios da pandemia sobre a economia rural e o bem-estar das regiões rurais no curto e médio/longo prazo, mas identifica também uma série de desafios. Por fim, descreve um conjunto de respostas políticas que foram relevantes para as áreas rurais.

Estrutura do documento

O documento foca-se nas implicações da COVID-19 para o desenvolvimento rural e nas respostas políticas dos países membros da OCDE. Elencam-se os efeitos sobre as regiões rurais e identificam-se os desafios associados. O documento desenvolve-se em 3 partes:

- 1) Efeitos socioeconómicos da COVID-19 nas áreas rurais;
- 2) Identificação de desafios associados e como podem as medidas de política alavancar oportunidades;
- 3) Como os governos responderam à crise.

Parte 1 – Efeitos socioeconómicos da COVID-19 nas áreas rurais

Apesar da queda geral da procura devido às medidas de confinamento, no curto prazo, algumas áreas rurais podem ter tido alguns benefícios devido não só ao aumento temporário no consumo de bens primários, como também ao alojamento temporário de moradores urbanos nestas áreas. No entanto, as regiões rurais têm sido particularmente vulneráveis, porque:

- Grande parte da população tem maior risco, designadamente os idosos;
- A economia é muito menos diversificada;
- Grande parte do trabalho não é passível de ser realizado em casa. Isso torna o teletrabalho e

o distanciamento social muito mais difíceis de implementar.

- Grande parte da população tem menores rendimentos e poupanças, o que pode ter forçado as pessoas a continuarem a trabalhar e/ou a não recorrerem aos serviços de saúde quando necessário.
- Os serviços de saúde são menos especializados para lidar com a COVID-19 e estão mais distantes;
- Há um grande fosso digital: menor acessibilidade à internet (tanto na velocidade de acesso como na conexão); menos pessoas com dispositivos adequados e com menos competências para os usar.

Houve também interrupções no funcionamento das cadeias de abastecimento de alimentos, em especial devido à escassez de mão de obra e a interrupções nos serviços de transporte e logística. Em setores com tarefas de alta intensidade de mão de obra, acresce ainda a escassez de trabalhadores sazonais e temporários.

A vulnerabilidade destas zonas depende do grau de envolvimento em cadeias globais de valor. No entanto, uma maior procura por serviços básicos e produtos de proximidade poderá criar novas oportunidades em algumas delas.

Por outro lado, a crise da COVID-19 pode acelerar a captação e o uso de tecnologias digitais nas áreas rurais, aumentando a sua atratividade para pessoas e empresas. As lacunas no acesso aos serviços digitais durante a pandemia trouxeram à discussão política a questão sobre se o acesso à banda larga de qualidade em todo o território deve ser um direito básico para o desenvolvimento.

Parte 2 – Identificação de desafios associados e como podem as medidas de política alavancar oportunidades

As respostas de curto prazo durante a crise da COVID-19 têm-se concentrado em medidas emergenciais para melhorar a saúde e o acesso aos serviços médi-

cos e manter os serviços básicos nas áreas rurais. Estes evidenciaram a grande vulnerabilidade de algumas comunidades rurais. A forte desigualdade entre os países exige medidas que possam melhorar a resiliência das comunidades rurais vulneráveis a crises atuais e futuras. Medidas que possam acelerar a digitalização e fornecer serviços essenciais de forma inovadora devem estar na vanguarda das prioridades políticas.

Uso e difusão de ferramentas digitais: As medidas de confinamento estão a promover práticas de trabalho e formação remotas, bem como o incremento de serviços eletrónicos prestados. Esta nova realidade pode ser particularmente importante para promover a atratividade das áreas rurais, onde distâncias e horários de mobilidade tendem a ser mais longos. Nas áreas rurais, o maior uso de ferramentas digitais e o aumento da conectividade dos serviços poderão incrementar ainda mais oportunidades de trabalho, sinergias e integração regional entre as áreas rurais e seus arredores, incentivando o crescimento de soluções digitais que conectem áreas urbanas e rurais de forma mais integrada. Este conceito reflete também uma mudança contínua nos métodos de trabalho – desde os trabalhadores tradicionais com base em escritórios até métodos mais flexíveis, incluindo trabalhar em casa, trabalhar em fusos horários diferentes e múltiplos e trabalhadores nómadas (trabalhadores remotos viajando por diferentes locais).

Serviços de proximidade: Favorecer o consumo de bens produzidos localmente, designadamente através do turismo, bem como favorecer a produção de pequenas empresas locais e produtores primários. Acresce ainda que, em alguns países da OCDE, têm surgido discussões sobre repatriação de indústrias estratégicas que tinham sido deslocalizadas (ou seja, matérias-primas). O retorno dessas indústrias pode contribuir para reativar as economias rurais.

Transição para uma economia de carbono zero: O efeito positivo das medidas de confinamento nos níveis de poluição e emissões de CO₂ pode levar ao aumento da pressão social a favor de políticas de apoio ao crescimento verde e sustentável. De facto,

as áreas rurais são cruciais para a transição ambiental e energética:

- Os setores económicos rurais (agricultura, minas e silvicultura) são importantes emissores de gases de efeito estufa. Ao assegurar a sua viabilidade económica, será uma prioridade fundamental nos próximos anos a redução das emissões nesses setores, contribuindo assim para mitigar as alterações climáticas, bem como salvaguardar a biodiversidade;
- As áreas rurais, uma vez que compreendem a grande maioria dos recursos naturais, são fundamentais na absorção do CO₂ e no fornecimento de serviços de ecossistema para salvar a biodiversidade.

Comunidades rurais: As áreas rurais tendem a estabelecer redes comunitárias coesas capazes de se auto-organizar para se adaptarem às mudanças estruturais.

Parte 3 – Como os governos responderam à crise

Os governos nacionais, regionais e locais também estão a executar uma série de medidas dirigidas a pessoas, empresas e comunidades em áreas rurais. Paralelamente, surgiram iniciativas da base para o topo (*bottom-up*), envolvendo a sociedade civil e grupos de apoio voluntário, para apoiar as comunidades rurais que lidam com o novo desafio trazido pela pandemia da COVID-19. Esta parte resume as ações e iniciativas em quatro grandes áreas:

- Respostas em matéria de saúde e melhoria do acesso aos serviços médicos (curto prazo)
- Manutenção de serviços básicos em áreas rurais (curto prazo)
- Apoio a empresas e trabalhadores rurais
- Melhoria das infraestruturas digitais e da acessibilidade digital nas áreas rurais.

Respostas em matéria de saúde e melhoria do acesso aos serviços médicos: Apesar do menor risco, algumas áreas pontuais de baixa densidade foram expostas a altas concentrações de infeções. As

respostas conjuntas entre níveis nacionais, regionais e locais à COVID-19 têm sido essenciais para melhorar a prestação de serviços nas áreas rurais.

- Uso de fontes abertas (*open sources*) em medicina (União Europeia; México)
- Envolvimento de comunidades rurais vulneráveis (iniciativas *bottom-up*) com o objetivo de disponibilizar equipamentos médicos (França; Espanha; Itália)
- Soluções para tornar os sistemas médicos mais acessíveis em áreas rurais (Coreia; Estados Unidos)
- Soluções digitais criadas para disseminar informações sobre a pandemia e ajudar na autoavaliação da saúde (Croácia; Canadá; Reino Unido)
- Mobilização de redes locais de profissionais de saúde e farmacêuticos (França; Espanha; Croácia)

Iniciativas de manutenção de serviços básicos em áreas rurais: Medidas de confinamento para mitigar a propagação do vírus afetaram severamente algumas comunidades rurais. Manter e prestar serviços em áreas rurais com menor densidade é mais complexo do que nas áreas urbanas devido a maiores distâncias. Essas medidas vão desde garantir a disponibilidade de alimentos nas áreas rurais e auxiliar iniciativas de apoio a idosos a prestar ajuda emergencial e manter serviços essenciais.

- Garantir a disponibilidade de alimentos e ajudar idosos
 - Redes de cidadãos/produtores locais para entregar alimentos (Lituânia; Espanha; Itália)
 - Respostas do governo e das comunidades para garantir a acessibilidade dos alimentos (Estados Unidos; Canadá)
 - Produção e promoção de alimentos locais (Escócia; Estados Unidos)
- Auxílio emergencial e manutenção de serviços básicos essenciais
 - Provisão de pagamentos de subvenção a residentes rurais – ex.: vouchers imediatos de auxílio ao desenvolvimento rural (Estados Unidos)
 - Restabelecimento de serviços básicos e medidas para garantir que os serviços não possam

ser suspensos em caso de não pagamento (vários Estados-Membros da União Europeia; Chile)

Apoio a empresas rurais: As economias rurais são particularmente vulneráveis a crises económicas devido à sua base económica menos diversificada e à maior dependência de atividades transacionáveis, que tendem a sofrer durante as crises económicas. Existem medidas de apoio às atividades agroalimentares, silvicultura, turismo, extrativa e comunidades indígenas.

- Apoio a PME rurais: Ajuda a empresas e comunidades rurais, fornecendo-lhes acesso a capital – ex.: rede comunitária de futuros (Canadá); disponibilidade de empréstimos (parte a fundo perdido) para microempresas e alívio no reembolso dos empréstimos (Polónia); acesso a crédito de forma fácil e barata (Estados Unidos); empréstimos com garantias em condições favoráveis (União Europeia)
- Medidas de apoio aos setores primários
 - Auxílio de armazenamento privado para laticínios e produtos de carne (União Europeia)
 - Estabelecimento de mecanismos de estabilização dos preços dos alimentos, apoio aos agricultores e garantia da segurança alimentar – ex.: acesso a fatores de produção (Coreia e Reino Unido); instrumentos financeiros flexíveis ou realocação de fundos no âmbito dos Programas de Desenvolvimento Rural (União Europeia); apoio adicional de refinanciamento (Índia).
- Medidas para o turismo, indústria extrativa e comunidades indígenas (Austrália; Itália; Islândia, Canadá; Estados Unidos)

Melhoria das infraestruturas digitais e acessibilidade digital nas áreas rurais

As medidas de confinamento, destinadas a achatar as curvas das taxas de infeção por meio do autoisolamento e da mobilidade reduzida, interromperam a prestação de alguns serviços, designadamente a escolaridade. Trabalhadores e crianças em toda

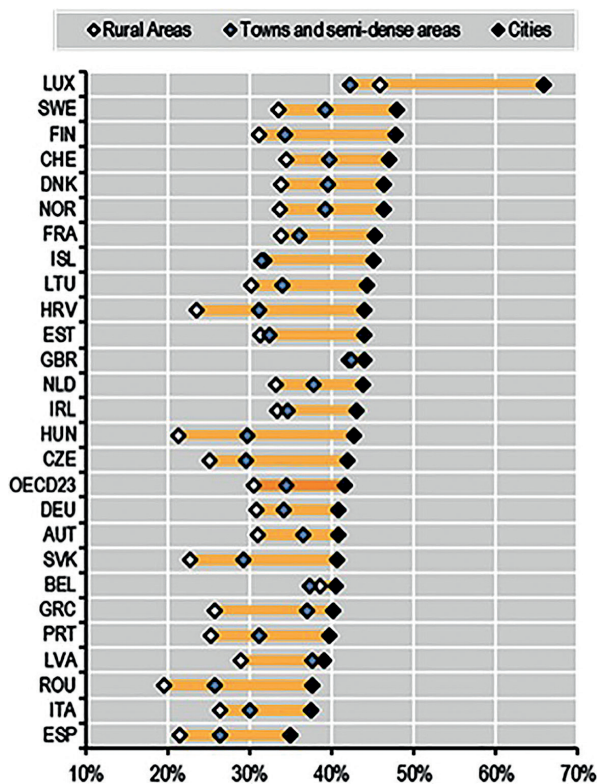
a OCDE tiveram que trabalhar ou estudar remotamente usando meios digitais. No entanto, a possibilidade de o fazer tem sido variada, com grupos de trabalhadores impossibilitados de teletrabalho ou estudantes impedidos de participar no ensino à distância devido à falta de infraestrutura digital e serviços digitais. Antes da atual crise, o fosso em termos de infraestrutura digital entre regiões rurais e urbanas era já substancial. Enquanto 85% dos domicílios urbanos tinham acesso a 30 Mbps de banda larga, nas regiões rurais apenas 56% dos domicílios rurais tinham esse acesso.

Estudos da OCDE sobre o trabalho remoto indicam um desfasamento consistente entre áreas urbanas e outras áreas menos densamente povoadas. Com efeito, a capacidade de trabalhar remotamente é maior nas cidades em comparação com as áreas

periurbanas, enquanto é mais baixa nas áreas rurais. Mais especificamente, as cidades têm 13 pontos percentuais a mais de participação de empregos que são favoráveis ao trabalho remoto em comparação com as áreas rurais.

As medidas de resposta durante a crise da COVID-19 para colmatar o fosso digital têm como objetivo melhorar as infraestruturas digitais atuais e futuras nas regiões rurais, bem como o acesso dos cidadãos aos serviços digitais, em espaço rural. Melhores infraestruturas digitais nas áreas rurais – essenciais para as empresas e uma melhor prestação de serviços – também podem ajudar a fornecer informações precisas, úteis e atuais aos cidadãos que vivem em áreas remotas e a prestar melhores serviços eletrônicos governamentais aos cidadãos rurais, aumentando a participação e o envolvimento desses cidadãos.

Figura – Diferenças em potencial de teletrabalho entre áreas urbanas e rurais nos países da OCDE – Proporção de empregos que podem ser realizados remotamente (%)



Nota: Número de empregos em cada país ou região que podem ser realizados remotamente em percentagem do total de empregos. Informações sobre o grau de urbanização só estão disponíveis para 28 países da UE.

Fonte: OCDE

- Serviços de banda larga e nuvem (*cloud*).
 - Implementação de um Fundo de Banda Larga para apoiar o acesso universal à internet, melhorar o ensino a distância e os serviços eletrônicos de saúde (Estados Unidos; Polónia – plano de investimento com investimentos públicos composto por recursos nacionais, independente do apoio da EU)
 - Serviços digitais para pequenas e médias empresas (Áustria)
 - Reforço da infraestrutura digital com foco nas indústrias da estratégia 5G (Coreia)
- Acesso a formação
 - Plataformas educacionais de qualidade com horários educativos dedicados na rádio e na TV (Colômbia; Croácia)
 - Garantia da infraestrutura de educação *online* para a rede de escolas (Coreia; Polónia; Eslováquia)
- Governança
 - Adoção de plataformas do governo eletrônico (Reino Unido; Grécia)
 - Partilha de conhecimento dentro dos governos de cada país (Canadá; Eslováquia)
 - Envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões (França; Letónia; Espanha)

Edições publicadas:

- CULTIVAR N.º 1 – Volatilidade dos mercados agrícolas
- CULTIVAR N.º 2 – Solo
- CULTIVAR N.º 3 – Alimentação sustentável e saudável
- CULTIVAR N.º 4 – Tecnologia
- CULTIVAR N.º 5 – Economia da água
- CULTIVAR N.º 6 – Comércio internacional
- CULTIVAR N.º 7 – O risco na atividade económica
- CULTIVAR N.º 8 – Biodiversidade
- CULTIVAR N.º 9 – Gastronomia
- CULTIVAR N.º 10 – Trabalho na agricultura e as novas tendências laborais
- CULTIVAR N.º 11 – População e território rural
- CULTIVAR N.º 12 – Alterações climáticas
- CULTIVAR N.º 13 – Cadeia de valor do setor agroalimentar
- CULTIVAR N.º 14 – O eucalipto
- CULTIVAR N.º 15 – Bioeconomia
- CULTIVAR N.º 16 – Digitalização
- CULTIVAR N.º 17 – Ensino agrícola
- CULTIVAR N.º 18 – Energia na agricultura
- CULTIVAR N.º 19 – Macroeconomia e agricultura
- CULTIVAR N.º 20 – Abastecimento alimentar – que fronteiras?

NOTA DE APRESENTAÇÃO

A *CULTIVAR* é uma publicação de cadernos de análise e prospetiva, sob a responsabilidade editorial do GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. A publicação pretende contribuir, de forma continuada, para a constituição de um repositório de informação sistematizada relacionada com áreas nucleares suscetíveis de apoiar a definição de futuras estratégias de desenvolvimento e a preparação de instrumentos de política pública.

A *CULTIVAR* desenvolve-se a partir de três linhas de conteúdos:

- «**Grandes Tendências**» integra artigos de análise de fundo realizados por especialistas, atores relevantes e parceiros sociais, convidados pelo GPP.
- «**Observatório**» pretende ser um espaço para reunir, tratar e disponibilizar um acervo de informação e dados estatísticos de reconhecido interesse, mas que não estão diretamente acessíveis ao grande público.
- «**Leituras**» destina-se a acolher a divulgação de documentos de organizações, nomeadamente aqueles a que o GPP tem acesso nos diversos *fora* nacionais e internacionais.

