



DESAFIOS DA AGRICULTURA PARA ALÉM DA PAC

Os agricultores Portugueses assistem, expectantes, às discussões técnicas e políticas sobre o próximo ciclo de programação da Política Agrícola Comum (PAC) e à medida que o processo avança, a avaliação das alternativas estratégicas ficam mais claras, a sua ansiedade e as suas preocupações tendem a aumentar. Não vou entrar na análise do detalhe das opções possíveis em avaliação, até porque existem especialistas que o têm feito neste espaço com grande profundidade. O meu contributo é de carácter mais geral e pretende centrar-se nos múltiplos desafios que os Agricultores enfrentam e que vão muito para além do financiamento para o sector, no qual as verbas provenientes do primeiro e segundo pilares da PAC, assumem, naturalmente, um papel fundamental. Portugal está inserido num mundo globalizado e a nossa agricultura tem assumido na última década uma crescente orientação exportadora, pese embora o nosso persistente deficit do complexo agroalimentar superior a 3 mil milhões de euros em cada ano. Uma economia mundial aberta e liberalizada acentua as fragilidades estruturais dos países mais pobres e menos desenvolvidos no contexto internacional. Portugal, país económica e financeiramente frágil,

TEXTO

ANTÓNIO SERRANO

i CEO Jerónimo Martins Agro-Alimentar, Professor Catedrático Universidade de Évora, Professor Catedrático Convidado ISEG, Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, XVIII Governo Constitucional



excessivamente endividado, situação agravada pela presente pandemia, vai de crise em crise sem resolver as suas debilidades estruturais e os seus problemas de competitividade. A agricultura, em termos médios nacionais, tem superado o desempenho do resto da economia e mesmo em pandemia apresentou forte resiliência com um aumento das suas exportações em +2,5%. Mas a média tem o defeito de “esconder” as disparidades

entre os diferentes tipos de agricultura, as diferentes regiões e os diferentes sectores. Temos claramente uma agricultura a várias velocidades, com objetivos distintos, complementares e todas elas necessárias tendo em conta as características do nosso território. O grande objetivo que deve presidir à definição das diferentes opções em avaliação na preparação da nova PAC é justamente a conciliação dos diferentes instrumentos de política agrícola à realidade do nosso País e, através deles, sem ruturas abruptas, promover maior equidade na afetação de recursos, garantindo o cumprimento dos objetivos estratégicos a que o País se propõe entre 2021 e 2027. O exercício de reflexão estratégica e de planeamento em curso sobre a nova PAC, tem presente a enorme responsabilidade que é colocada ao sector e aos agricultores se consideramos o contexto global onde nos inserimos e os desafios que condicionam esta atividade e que extravasam os limites da PAC. Dos inúmeros desafios que se podem colocar quero destacar os seguintes: o imperativo da produtividade, os desafios económicos, os desafios da sustentabilidade e as preferências dos consumidores.

1- O IMPERATIVO DA PRODUTIVIDADE

As necessidades globais de alimentos terão que aumentar em 70% até 2050 para fazer face ao crescimento mundial da população em cerca de 50% e ao aumento médio do rendimento, induzindo maior acesso a consumo de proteína. Ao mesmo tempo a capacidade de produção é limitada pela disponibilidade de terra arável que se vem degradando ao longo dos anos, resultado do efeito conjugado de más práticas agrícolas e das alterações climáticas. Este efeito também se reflete na disponibilidade de água estimando-se um deficit global de cerca de 40% em 2050. Neste contexto, a disponibilidade de alimentos terá que ser conseguida quer através da inovação nos sistemas de produção, quer na otimização do uso dos fatores de produção, que permitam o aumento da produtividade por hectare utilizado. A União Europeia e Portugal não podem eximir-se deste esforço global, devendo constituir-se como contribuintes líquidos para a produção de alimentos no mundo. A PAC não pode de forma alguma deixar de incentivar e apoiar a capacidade de produção nacional e de premiar o bom uso dos solos disponíveis e o esforço de inovação tecnológica

e a transferência de conhecimento do sistema científico e tecnológico do país para as empresas. Considero, que as empresas agrícolas de maior dimensão e com capacidade de organização e de gestão, com maior inserção nos mercados nacionais e internacionais, têm neste capítulo uma responsabilidade maior e, para estas, os apoios do 2º Pilar da PAC são mais relevantes dos que resultam da aplicação dos fundos do primeiro pilar, em especial do envelope referente aos pagamentos base e pagamentos associados, podendo até receber menos por hectare e verem premiados os seus esforços nos ecoregimes e nos instrumentos do 2º pilar para apoio ao investimento inovador. Por esta via, poderia ser suavizada a necessidade de transferir verbas do 2º para o 1º pilar. Não devemos sacrificar os recursos financeiros do 2º Pilar tão necessários para continuar a investir na modernização das explorações, em especial no quadro presente em que se exige tanto aos agricultores.

2- OS DESAFIOS ECONÓMICOS

A agricultura mundial emprega cerca de 40%, incluindo a agricultura familiar e os muitos milhões que vivem no limiar da subsistência. Não podemos assim ignorar a importância desta atividade para o desenvolvimento das economias e das suas populações. A nível mundial e, em média, as famílias dedicam cerca de 10% dos seus orçamentos à compra de alimentos. Em Portugal, o complexo agroflorestal contribui apenas com 5,7% para o Produto Nacional, ocupando 12,8% da população ativa, sendo que a agricultura contribui com 8,9% para o emprego total. Por outro lado, as famílias portuguesas, destoando da tendência europeia, têm aumentado o peso dos bens alimentares no seu orçamento, representando já 16,4% o que contrasta com um peso de 12,1% na média da União Europeia. Não há dúvida que a função económica de produção de alimentos é vital para a economia e para a sociedade Portuguesa, pelo que tudo deve ser feito para reforçar a capacidade de auto-aprovisionamento, aumentando a produção, promovendo as exportações e reduzindo as importações. Com todas as reformas da PAC, com sinais contraditórios para os agricultores, fomos assistindo, em especial desde a reforma da PAC em 1992, a uma redução da nossa capacidade de produção, a um aumento das importações e a um agravamento do deficit agro-alimentar. Contudo, a partir de

2012, o sector aprofundou a sua orientação exportadora, 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. Assim, considero que os instrumentos da PAC, em especial do 2º Pilar, devem ser dirigidos para aumentar a capacidade produtiva do país em todas as áreas onde existem condições naturais para produzir, sujeitos a conjunto de princípios, como por exemplo: contribuir para um aumento da produtividade, para o aumento da eficiência no uso dos fatores de produção, para a adoção de sistemas inovadores de produção, para a adoção de sistemas digitais de tratamento de informação para apoio à decisão, para os sistemas de monitorização dos impactos ambientais. Os apoios ao investimento devem ter ainda em consideração o seu efeito positivo na redução do défice da balança comercial e na criação de emprego qualificado. Não deveriam ser apoiados investimentos para a produção de produtos em excesso no mercado nacional, salvo se forem destinados para mercados exportadores. Devem ser ponderados mecanismos de apoio para a captação de investimentos estruturantes para territórios mais deprimidos social e economicamente, bem como a investimentos que, pela sua dimensão, tenham um efeito de arrastamento de múltiplos projetos de pequena dimensão.

3- OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE

As alterações climáticas são uma realidade e a ação do homem tem sido determinante para o seu agravamento. Compete-nos a todos enfrentar esta realidade e modificar a nossa ação para minimizar os diversos impactos conhecidos. Segundo a Agência Europeia do Ambiente, a agricultura é responsável por 10 % das emissões totais de gases com efeito de estufa da União Europeia. As melhorias da gestão dos efetivos animais, a aplicação mais eficiente dos adubos e a melhor gestão do estrume reduziram em 24 % as emissões do sector agrícola da UE no período entre 1990 e 2012, num sinal claro de compromisso dos agricultores para minimização deste efeito. Contudo, no resto do mundo, a agricultura está a seguir o caminho oposto, com um aumento de 14% das emissões globais. Este aumento verificou-se principalmente nos países em desenvolvimento, devido ao crescimento da produção agrícola total, suscitado pela maior procura mundial de alimentos, e

à alteração dos padrões de consumo alimentar resultantes do aumento dos rendimentos em alguns desses países. Uma melhor integração nos métodos de produção de técnicas inovadoras como a captura de metano do estrume, uma utilização mais eficiente dos adubos e uma maior eficiência na produção de carne e laticínios (ou seja, a redução das emissões por alimento produzido), podem contribuir para a realização deste objetivo. Estas preocupações estão vertidas nas novas estratégias aprovadas pela Comissão Europeia: a Estratégia do Prado ao Prato (*From Farm to Fork*) e da Biodiversidade (*Biodiversity Strategy 2030*), as quais influenciam fortemente o desenho dos instrumentos de apoio na nova PAC, quer

Não devemos sacrificar os recursos financeiros do 2º Pilar tão necessários para continuar a investir na modernização das explorações, em especial no quadro presente em que se exige tanto aos agricultores.

no primeiro pilar, quer no segundo. Para 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. As metas fixadas para o conjunto da União Europeia, são muito desafiantes e restritivas para os agricultores europeus:

- 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.

Estas metas terão que ser modeladas em cada Estado Membro e é este trabalho que temos que fazer também em Portugal, com as devidas cautelas e progressividade nas metas a atingir. Estes desafios, que vão para além da função de produção de alimentos, 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 esta reforma da PAC vai suportar este diferencial de custo de produção? Os ecoregimes deverão ser usados para promover estes sistemas de produção, em especial durante os próximos 7 anos de programação;
- É natural que a inovação constante, o trabalho conjunto entre a produção, toda a cadeia de abastecimento e o sistema científico e tecnológico venham a desenvolver novas soluções de médio prazo que resolvam as questões de produtividade e de custos de produção e tornem estes bens alimentares de acesso democratizado num horizonte temporal socialmente aceitável.

4- AS PREFERÊNCIAS DOS CONSUMIDORES

A PAC está centrada nos apoios à produção e nos produtores mas justificados pelos serviços que a agricultura presta a toda a sociedade, numa abordagem multifuncional, que vai desde a garantia de produção dos alimentos, com preocupações crescentes no domínio da segurança alimentar (*food safety*) e da sua disponibilidade (*food security*), a que acrescem as funções ambientais de proteção e recuperação da biodiversidade, manutenção das paisagens, funções sociais e respeito pelo bem estar animal, de rastreabilidade dos alimentos e de produção próxima dos locais de consumo. O esforço desenvolvido pelos sistemas alimentares na União Europeia

ao longo das várias reformas da PAC representou um ganho assinalável para todos os cidadãos. Temos um dos sistemas de produção de alimentos mais seguros e saudáveis do mundo e o progresso nesta área vai continuar face às novas metas fixadas no âmbito do Pacto Ecológico. Portugal tem acompanhado este progresso e os agentes económicos ao longo do sistema alimentar fizeram um trabalho extraordinário. Os consumidores e as suas preferências são cada vez mais determinantes nas decisões da produção. São os consumidores que estão a moldar a futura agricultura. Os agricultores são desafiados para conhecerem aprofundadamente as tendências de consumo. As decisões de investimento para aumento da sua capacidade de produção ou de entrada numa nova produção, deve ser suportada em informação de consumidor, para assegurar que há mercado para o seu produto e a preços justos e competitivos. É uma nova ordem, que exige qualificação, conhecimento, organização, capacidade de gestão. A PAC e uma configuração dos seus instrumentos adequados à realidade dos nossos agricultores e das nossas diferentes agriculturas, contribuindo para uma maior equidade e a convergência entre agricultores será um compromisso fulcral para o sector; contudo, ela não resolve todos os nossos problemas e os consumidores, com as suas preferências e as suas preocupações com a sustentabilidade ambiental e com o apoio às comunidades vão determinar o futuro dos nossos agricultores.

Os Agricultores têm tido a capacidade para se adaptarem em cada ciclo de programação da PAC e irão ajustar as suas escolhas em função do desenho final das diversas medidas de mais um novo ciclo. Não se irão resolver todas as desigualdades na distribuição dos recursos entre os diversos territórios e todos os agricultores, mas estou certo que serão dados passos importantes para algumas correções e a convergência nacional a 100% vai no sentido correto. Por outro lado, as mudanças mais estruturais, como a discussão do fim do histórico no acesso aos direitos, de que sou defensor, deve ser abordada com cautela e preparada para ser implementada de forma progressiva. ●