



# AGRICULTURA, ALIMENTAÇÃO, DEMOGRAFIA E AMBIENTE: A QUADRATURA DO CÍRCULO OU UM APELO SEM PRECEDENTES AO GÉNIO HUMANO — PARTE I

TEXTO

ARLINDO CUNHA

**i** Economista, ex-Ministro da Agricultura e professor da Universidade Católica-Porto



**E**ste texto constitui a primeira parte de um artigo que, pela vastidão e complexidade da matéria em análise, será publicado em duas edições da Revista Espaço Rural: a presente e a próxima.

Após a crise dos mercados agroalimentares de 2008 e 2009, as projeções demográficas da FAO para as próximas décadas e o acentuar do foco político nas questões ambientais e climáticas, os debates em torno da agricultura têm-se centrado na forma, ou melhor, nas formas, como esta atividade irá conseguir alimentar uma população mundial crescente, sem roturas de abastecimentos, em condições higio-sanitárias seguras e a preços acessíveis. Mas isso não basta: terá de o fazer no quadro de um vasto e incontornável conjunto de restrições di-

tadas pelas políticas públicas ambientais e de combate às alterações climáticas. O presente artigo não tem a pretensão de ir mais além do que equacionar sinteticamente as variáveis deste magno problema, incluindo nelas, naturalmente, as estratégias da União Europeia (U.E.) para lidar com ele e, naturalmente, a situação específica de Portugal, com os problemas que tem para resolver na sua agricultura.

- **Contexto**
- **O problema a resolver pela agricultura a nível mundial:** variáveis da equação
- **A importância da agricultura e da alimentação:** uma sensibilidade única na história da humanidade
- **A agricultura na União Europeia**

- **no quadro da estratégia F2F**
- **A agricultura em Portugal:** problemas por resolver
- **A agricultura em Portugal:** intervenções programáticas estratégicas e urgentes
- **Notas Finais**

## I - CONTEXTO

Desde que existe, a espécie humana teve que enfrentar o desafio da sua alimentação, que durante milénios era equivalente ao da sua sobrevivência. De coletor, caçador e pescador evoluiu para agricultor quando descobriu as técnicas da sementeira e do cultivo e aprendeu a domesticar os animais. Com essa evolução reduziu riscos e incertezas, sedentarizou-se e foi evoluindo lentamente para um povoamento urbano que hoje em dia se apresenta bastante problemático.

Assim como foi evoluindo tecnicamente, desde a introdução do arado 4.000 anos antes de Cristo (Castro Caldas, 1998), até à introdução da máquina a vapor no século XVIII e da maquinaria subsequente nos séculos XIX e XX (Grigg, 1978). Melhorou a sua capacidade alimentar quando introduziu o cultivo da batata e do milho, provenientes das Américas. Foi capaz de inventar a Revolução Verde de meados do século XX, que integrou variedades híbridas de plantas com uma utilização intensiva de factores como água e fertilizantes sintéticos. Revolução esta que permitiu baixar drasticamente o custo da alimentação, tirar da fome milhões de pessoas e permitiu a explosão demográfica no mundo inteiro, especialmente na Ásia. A Revolução Verde marcou indiscutivelmente a consolidação de um novo paradigma tecnológico da agricultura, o qual é ainda hoje largamente predominante no mundo inteiro.

Foi graças às técnicas e instrumentos integrantes deste paradigma que a população mundial chegou aos 8 mil milhões em finais de 2022 e se prevê chegue aos 10 mil milhões em 2050. Não foi, porém, isento de custos, sendo cada vez mais evidentes os de natureza ambiental e climática, como sejam a contaminação dos solos e das águas, a perda de biodiversidade ou as emissões de gases de efeito estufa (GEE).

É, assim, cada vez mais evidente a insustentabilidade a longo prazo deste paradigma tecnológico, sob pena de ter custos ambientais inportáveis

para a própria humanidade e de, inclusivamente, poder começar a ter rendimentos decrescentes à escala para determinados factores de produção. Compatibilizar todas estas variáveis é o grande desafio que se coloca à atual geração e às que lhe seguirão.

E quando chegamos ao ponto de discutir soluções, temos de tudo, como sempre acontece em situações graves: desde as teses negacionistas, que consideram que o problema não existe; até às visões escatológicas das suas antípodas, que no limite vêm a agricultura apenas como produtora de bens ambientais, advogando o fim da pecuária, da produção intensiva e defendendo novas formas de alimentação, como produtos sintéticos ou derivados de vermes, gafanhotos ou outros insetos... Como em tudo na vida, a verdade estará algures no meio, sendo previsível que as soluções passem por um mix de muita coisa, incluindo alguns *trade-off* entre bens económicos e bens ambientais. E, incontornavelmente, num quadro de longo prazo, já que mudar de paradigma não é algo que se faça com um estalar de dedos...

## II – O PROBLEMA A RESOLVER PELA AGRICULTURA A NÍVEL MUNDIAL: VARIÁVEIS DA EQUAÇÃO

Como ponto de partida desta análise, importa resumir as principais variáveis da equação que temos pela frente em matéria demográfica e de alimentação:

- Mais 2.000 milhões de pessoas até 2050 para alimentar (de 8 para 10 mil milhões – FAO, 2022-b);
- 10% da população mundial em 2022 a passar fome e 29% em situação de insegurança alimentar grave (12%) ou moderada (17%). (FAO, 2022-a);
- 3.100 milhões de pessoas não podiam adquirir uma dieta saudável, devido à subida dos preços subsequente à pandemia do COVID. (FAO, 2022-a, ib);
- Meta Fome Zero em 2030, lançada em 2015 pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável comprometida pelos impactos das guerras e pelas consequências das alte-

rações climáticas. Seria necessário aumentar a produtividade em 28% até lá, o que equivaleria ao triplo da conseguida na última década (OCDE-FAO, 2022);

- Necessidade de aumentar a oferta alimentar em 50% até 2050 (FAO, 2022-b).
- Para além destas, haverá que considerar a variável de mobilização de novos solos, cuja disponibilidade está limitada na maior parte do Planeta, sob pena de se colocar em risco o equilíbrio dos ecossistemas. Ou ainda a variável água, cuja utilização na agricultura deve aumentar, num cenário de sustentabilidade, em cerca de 30%, embora se recomende que as utilizações totais não ultrapassem um teto máximo de 20% dos recursos totais disponíveis (FAO, 2018).
- E ainda, de forma incontornável, as crescentes restrições impostas pelas políticas ambientais e climáticas, de que se destacam:
  - O Acordo de Paris de 2015 sobre as alterações climáticas, no quadro da ONU;
  - O Pacto Ecológico Europeu/Green Deal da U.E., visando a neutralidade carbónica em 2050 e a redução em 55% das emissões de GEE até 2030;
  - O Roteiro para a Neutralidade Carbónica – Portugal, 2019, na mesma linha;
  - A Estratégia Europeia do Prado ao Prato (F2F) e a Estratégia para a Biodiversidade.

## III – A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA E DA ALIMENTAÇÃO: UMA SENSIBILIDADE ÚNICA NA HISTÓRIA DA HUMANIDADE

Impõe-se sublinhar, no quadro das variáveis desta complexa equação, que a alimentação é a mais básica das necessidades humanas. E que, por tal razão, a questão alimentar tem formatado as políticas públicas, sendo de destacar, no século XX, a regra do *excepcionalismo* agrícola no GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), assinado em 1947 e na EFTA (European

Free Trade Association) criada em 1961, que mantinha o comércio agroalimentar e, conseqüentemente, as políticas agrícolas fora de quaisquer restrições impostas por acordos multilaterais de comércio. Regra esta que prevaleceu até à assinatura dos acordos da Ronda do Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC – sucessora do GATT), em 1994.

Ou ainda, nesse mesmo contexto e pressuposto, a opção agroalimentar da CEE (Comunidade Económica Europeia, antecessora da atual União Europeia) em dar prioridade à criação da Política Agrícola Comum (PAC), concebida como uma espécie de muralha protecionista que isolava o mercado europeu do mercado mundial, mas que lhe garantia um nível elevado de preços, suficientes para estimular a produção interna e assegurar a segurança alimentar da sua população.

Fruto desta política, a situação da U.E. inverteu-se completamente em menos de uma década, tendo levado durante quase duas décadas (1970 e 1980) a sucessivas medidas com vista à redução dos excedentes, que culminaram na grande Reforma da PAC de 1992, que inverteu o modelo protecionista e garantista inicial e, finalmente, no quadro da Ronda do Uruguai, à integração do comércio agroalimentar nas regras e disciplinas do comércio multilateral, conforme acima referido.

Passámos então por um período de quase quatro décadas em que parecia que a segurança alimentar estava garantida para todos e para sempre. Sucederam então algo de inesperado, que coincidiu com a crise do prime rate iniciada em 2008: fruto de uma conjugação de fracas colheitas em cereais e oleaginosas em importantes países produtores a nível mundial e do aumento do nível médio dos rendimentos em resultado da globalização da economia, especialmente na Ásia, os preços agrícolas das mais importantes *commodities*, como os cereais, as oleaginosas, as proteaginosas, o arroz e a carne, disparam a ponto de alguns dos principais exportadores

mundiais imporem restrições às exportações, a fim de acautelar a sua própria segurança alimentar.

A esta crise seguiu-se a pandemia do Covid 19, com a interrupção das cadeias de abastecimento e a guerra na Ucrânia. E com elas a escalada de preços, quer dos produtos quer dos factores de produção, e quebras significativas na segurança alimentar de alguns países. A conclusão

**Nos últimos anos, as disrupções nas cadeias de abastecimento causadas pelas crises e volatilidade dos mercados agroalimentares, pela pandemia do Covid e pela guerra, provam que, afinal, não estava garantida comida abundante, barata e sempre disponível nos mercados mundiais globalizados.**

que hoje podemos retirar é que, afinal, não estava garantida comida abundante, barata e sempre disponível no mercado mundial globalizado. Coincidência ou não, facto é que nunca mais se ouviu falar da Ronda de Doha, presumível sucessora da Ronda do Uruguai e a cooperação económica internacional, enquanto continua regida pelas regras do Tratado de Marraquexe, tem evoluído para acordos de parceria e comércio de natureza regional e inter-regional.

É no seguimento destes acontecimentos que existe hoje uma muito maior consciencialização da importância da segurança dos abastecimentos, ou segurança alimentar, para utilizar a terminologia da FAO; ao mesmo tempo que emergiu a importância das cadeias curtas de abastecimento, motivada não só por este tipo de preocupações, como também pelas da sustentabilidade económica e social dos

territórios rurais e pela sustentabilidade ambiental-pegada carbónica.

#### **IV – A AGRICULTURA NA UNIÃO EUROPEIA NO QUADRO DA ESTRATÉGIA F2F**

Em 2020, a Comissão Europeia apresentou o Pacto Ecológico Europeu/Green Deal e a Estratégia do Prado ao Prato, que tem como vetores essenciais:

Assegurar uma produção alimentar sustentável;

Garantir a segurança alimentar/segurança dos abastecimentos;

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 alimentares;

Luta contra a fraude alimentar ao longo da cadeia de abastecimento alimentar;

Vetores estes que foram traduzidos em metas quantificadas, de que se destacam:

Redução em 50% da utilização de pesticidas químicos e dos riscos deles decorrentes; e em 50% a utilização dos pesticidas mais perigosos até 2030;

Redução das perdas de nutrientes em, pelo menos, 50%, garantindo simultaneamente que não há deterioração da fertilidade dos solos, o que reduzirá a utilização de fertilizantes inorgânicos em, pelo menos, 20% até 2030;

Redução em 50% das vendas de agentes antimicrobianos para animais de criação e de aquicultura até 2030;

Extensão da agricultura biológica a 25% das terras agrícolas até 2030;

Dotar todas as zonas rurais de banda larga rápida até 2025, a fim de permitir a inovação digital.

Em coerência com estas metas, a U.E. estabelece que, no quadro da PAC 2023-2027 sejam afetadas as medidas de natureza ambiental e climática patamares mínimos de 25% e 35% das dotações dos 1º e 2º pilares, respetivamente, dos Programas Estratégicos da PAC (PEPAC) dos Estados Membros. ●