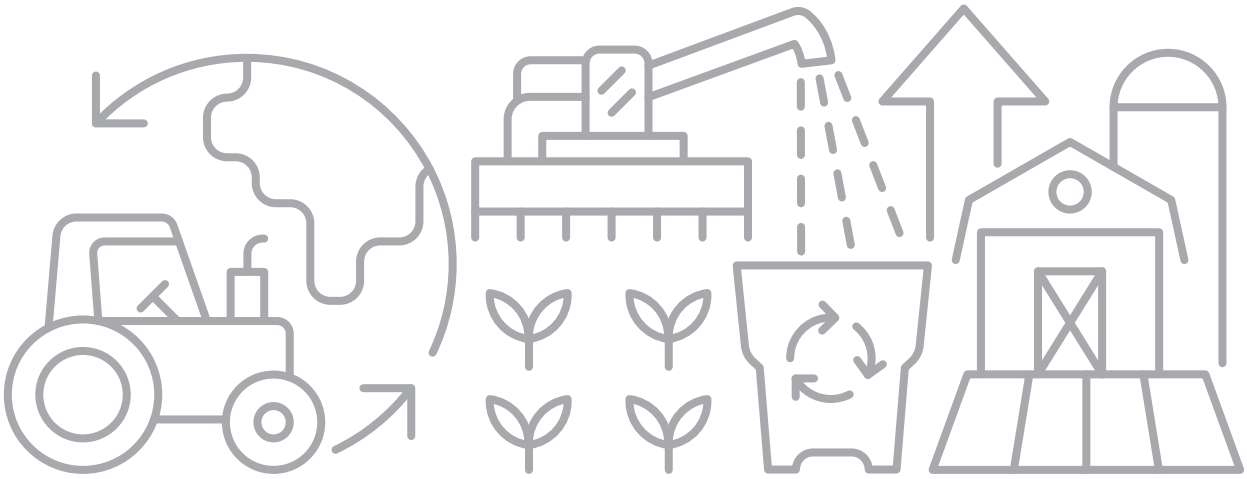

A AGRICULTURA PORTUGUESA: CAMINHOS PARA UM CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL*

*Texto escrito para o livro dos 50 anos da SEDES "Ambição: Como duplicar o PIB em 20 anos"

Francisco Avillez
PROFESSOR CATEDRÁTICO EMÉRITO DO ISA, UL E COORDENADOR CIENTÍFICO DA AGRO.GES
favillez@agroges.pt

1. INTRODUÇÃO

Os aspectos mais significativos e, simultaneamente, mais preocupantes da evolução da agricultura portuguesa nas últimas décadas foram a evolução negativa do produto agrícola bruto e a perda de competitividade média das suas explorações agrícolas.

Entre 1990 e 2020, o produto agrícola bruto nacional evoluiu a uma taxa de crescimento média anual de -1,3%, a qual foi consequência de dois factores principais.

Por um lado, do decréscimo da superfície agrícola cultivada (-1,4%/ano) o qual foi, no entanto, parcialmente compensado pela evolução positiva da produtividade do factor terra (+1,9%/ano) e, por outro, pela evolução desfavorável da produtividade dos factores intermédios (-1,8%/ano) que foi consequência de um crescimento do respectivo consumo (+2,4%/ano) muito superior ao do volume da produção agrícola (+0,5%/ano).

Por seu lado, a competitividade média das explorações agrícolas portuguesas sofreu um decréscimo no conjunto das últimas três décadas (-0,6%/ano), que resultou de um ligeiro crescimento da respectiva produtividade (+0,7%/ano) que só muito parcialmente conseguiu compensar o efeito negativo para as explorações agrícolas portuguesas da evolução sofrida pelas relações entre os preços agrícolas e os não agrícolas (-1,3%/ano).

Esta significativa perda de competitividade média das explorações agrícolas foi, no entanto, compensada por uma evolução ligeiramente positiva, entre 1990 e 2020, do respectivo rendimento médio (+0,4%/ano) o que foi consequência da evolução muito favorável verificada para o valor das transferências de rendimento geradas pelos apoios directos em vigor na PAC (+4,9%), o que assegurou a viabilidade económica de um número considerável de explorações agrícolas não competitivas.

É de realçar que, na última década, se verificou uma inversão favorável nas tendências negativas anteriormente identificadas, tendo, entre 2010 e 2020, se assistido a:

- um crescimento de +1,1% no produto agrícola bruto, decorrente de uma evolução favorável quer da superfície agrícola cultivada (+0,8%/ano) quer da produtividade do factor terra (+1,7%);
- um crescimento de +2,9% da competitividade média das explorações agrícolas portuguesas, resultante de um ganho da sua produtividade média (+1,7%) e uma evolução favorável nas relações entre os preços agrícolas e não agrícolas (+0,4%);
- um aumento no rendimento médio das explorações agrícolas (+2,4%/ano) que, no entanto, beneficiou menos do que nas décadas anteriores, da evolução dos apoios directos aos produtores (+1,1%/ano).

Do anteriormente exposto, pode-se concluir que foram quatro os principais factores explicativos do comportamento económico pouco favorável do sector agrícola português nas últimas décadas.

Um primeiro factor diz respeito à importância assumida nos resultados das explorações agrícolas das transferências de rendimento geradas pelas medidas de apoio ao rendimento dos produtores em vigor que, assegurando a viabilidade económica dos sistemas de produção praticados, têm muitas vezes desincentivado a obtenção de ganhos de produtividade capazes de contribuir para a sua competitividade.

Um segundo factor tem a ver com a evolução muito desfavorável da relação entre os preços agrícolas e não agrícolas, em geral, e dos preços dos produtos e dos factores agrícolas de produção, em particular.

Um terceiro factor está relacionado com a acentuada redução observada na superfície agrícola cultivada, motivada, no essencial, por uma progressiva perda de produtividade de grande parte dos nossos solos e pelo crescente agravamento dos seus deficits hídricos.

Um quarto factor diz respeito à predominância de tecnologias e práticas agrícolas baseadas predominantemente num modelo de intensificação tecnológico em que os ganhos de produção implicam uma crescente utilização de factores intermédios de produção quase sempre com impactos negativos do ponto de vista ambiental.

A evolução mais favorável na última década do crescimento e da competitividade agrícolas, foi consequência da inversão positiva ocorrida no conjunto dos factores em causa.

Para se poder estabelecer que caminhos se deverão privilegiar nas próximas décadas vai ser necessário adicionar aos factores de âmbito sectorial em causa, outros de âmbito mais geral, que dizem respeito, no essencial:

- à necessidade de se vir a contribuir para a satisfação das necessidades alimentares de uma população mundial crescente com base em dietas saudáveis e acessíveis a todos, baseadas em sistemas agrícolas e alimentares sustentáveis;
- aos compromissos assumidos no âmbito dos objectivos da neutralidade carbónica com base em opções produtivas e tecnológicas capazes de contribuir para a mitigação das emissões de GEE, para o sequestro de CO2 no solo e na vegetação e para a adaptação dos sistemas de produção agrícolas e florestais ao processo das alterações climáticas em curso.

Que estratégia adoptar para inverter as tendências negativas do passado e caminhar de forma sustentável para um crescimento significativo da agricultura portuguesa é o que irei abordar de seguida.

2. VISÃO ESTRATÉGICA

Em minha opinião, Portugal vai ter que ser capaz de fazer crescer na próxima década de forma significativa a produção de bens agrícolas e alimentares de qualidade reconhecida destinadas aos mercados interno e externo que, contribuindo para o crescimento do valor acrescentado nacional e para uma maior segurança alimentar, sejam baseados em sistemas e estruturas de produção agrícolas e florestais economicamente viáveis, ambientalmente sustentáveis e territorialmente equilibrados.

Dadas as características edafo-climáticas, sócio-estruturais e técnico-económicas muito diversas da agricultura portuguesa, só será possível assegurar a concretização desta visão estratégica, se forem criadas as condições político-institucionais capazes de, simultaneamente:

- promover ganhos crescentes de produtividade económica nos sistemas e estruturas de produção agrícola capazes de competir no contexto de mercados cada vez mais alargados e concorrenciais e crescentemente sujeitos a

uma procura alimentar cada vez mais exigente do ponto de vista sanitário e ambiental;

- assegurar a viabilidade económica daqueles sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e florestais que, sendo produtivos, mas não tendo condições para virem a ser competitivos, possam desempenhar funções relevantes do ponto de vista da gestão dos recursos solo, água e ar, da descarbonização da economia, da preservação da biodiversidade e das paisagens agrícolas e de coesão económica e social das zonas rurais;
- incentivar a inovação e a internacionalização do sistema agro-alimentar e florestal.

A concretização destes três grandes objectivos vai depender, no essencial, da promoção de um tecido empresarial agrícola e rural cada vez mais bem organizado, melhor qualificado, mais dinâmico e mais inovador, cujas opções produtivas, tecnológicas e estruturais, sendo economicamente viáveis, sejam baseadas num modelo de intensificação tecnológico sustentável, numa gestão sustentável dos solos e da água e na preservação da biodiversidade e das paisagens agrícolas.

Para o efeito, vai ser necessário a adopção de um conjunto coerente de intervenções estratégias por parte do Governo Português em que seja dada prioridade:

- a um sistema de apoios directos aos produtores mais equitativo e melhor orientado para uma maior resiliência dos sistemas de produção;
- a incentivos à adopção de tecnologias e práticas agrícolas capazes de promover um aumento do teor de matéria orgânica dos solos e uma maior eficiência dos factores de produção;
- à modernização e expansão dos regadios privados e públicos;
- ao reforço da organização dos produtores e da sua posição no âmbito da cadeia alimentar.

3. ÁREAS DE INTERVENÇÃO ESTRATÉGICAS

São, portanto, quatro as áreas de intervenção das políticas públicas que, em minha opinião, irão assumir uma importância estratégica para o futuro da agricultura portuguesa:

- o sistema de apoio directo ao rendimento dos produtores e à produção agrícola;
- a gestão dos solos e a eficiência no uso dos factores de produção agrícolas;
- a eficiência no uso da água e a expansão dos regadios públicos e privados;
- o reforço da posição dos produtores agrícolas no âmbito das cadeias alimentares.

3.1. SISTEMAS DE APOIOS DIRECTOS AO RENDIMENTO E À PRODUÇÃO

Em 2019 foi de 841 milhões de euros o valor total dos pagamentos directos de que beneficiaram os produtores agrícolas de Portugal Continental no âmbito das medidas de política do 1º e do 2º Pilar da PAC.

Na sua maioria (69,3%), tais pagamentos diziam respeito a apoios directos ao rendimento (56,1%) e à produção (13,2%), repartindo-se os restantes (30,7%) pelas medidas agroambientais (17,5%) e pelos apoios aos produtores das zonas desfavorecidas (33,2%).

Na sua quase totalidade (88,8%) dos apoios directos aos rendimentos dos produtores diziam respeito ao Pagamento Base (53,3%) e ao Pagamento "Greening" (35,5%), correspondendo os restantes 11,2% ao Pagamento Redistributivo e aos Apoios à Pequena Agricultura.

No seu conjunto, estes apoios directos ao rendimento, representavam, em 2019, cerca de 14% do valor total da produção agrícola das explorações em causa.

São duas as principais críticas associadas com este tipo de apoios ao rendimento:

- que é muito desigual a sua repartição pelos diferentes tipos de sistemas de produção, dimensão de explorações agrícolas e regiões, o que é consequência, no essencial, do modelo de cálculo e de atribuição dos direitos aos pagamentos base que esteve na sua origem aquando da reforma da PAC de 1992;
- que, assumindo para muitas explorações agrícolas um contributo muito significativo para assegurar a sua viabilidade económica, tem constituído um claro desincentivo à obtenção de ganhos de produtividade que assegurem a respectiva competitividade.

Neste contexto, considero ser indispensável a entrada em vigor no início de 2023 das propostas apresentadas pelo Governo Português no âmbito do seu Plano Estratégico da PAC (PEPAC), que preconizam a opção por:

- um processo de convergência total dos Pagamentos Base (PB) de forma a que se atinja, em 2026, uma "flat rate";
- um abandono do modelo histórico de atribuição dos direitos ao PB que contribua, não só para o aumento da superfície elegível por parte dos actuais beneficiários, como também, para a inclusão no sistema de novos beneficiários que, actualmente, não têm direitos PB;
- um reforço das verbas atribuídas ao Pagamento Redistributivo (PR) e uma sua atribuição prioritária às muito pequenas e pequenas explorações agrícolas;
- um reforço das verbas atribuídas aos apoios aos produtores em zonas desfavorecidas (MZD) e uma sua atribuição prioritária às muito pequenas e pequenas explorações agrícolas.

Por seu lado, os apoios directos à produção agrícola incidem, maioritariamente (92,3%) sobre a produção pecuária nacional em geral e os sistemas de produção extensivos em particular (81,6%), correspondendo os restantes 7,8% aos pagamentos ligados à produção de arroz (4,9%) e de tomate para indústria (2,9%).

A crise pandémica que temos vindo a atravessar, a importância crescente de uma maior segurança alimentar e a penalização muito significativa que alguns sistemas de produção irão sofrer com o processo de convergência total do valor dos pagamentos base, tornam indispensável promover uma maior resiliência da capacidade produtiva dos sectores mais afectados (leite, arroz e tomate para indústria) e um mais elevado grau de autoabastecimento daqueles produtos que têm actualmente uma exagerada dependência em relação ao exterior (cereais e proteaginosas).

Neste contexto, estou também de acordo com as propostas que constam do PEPAC que apontam para um reforço significativo dos apoios unitários ao

arroz, ao tomate para indústria, às vacas leiteiras e aos ovinos e caprinos e para a introdução de novos apoios à produção dos cereais de outono inverno e do milho e de proteaginosas.

3.2. GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS SOLOS AGRÍCOLAS E EFICIÊNCIA NO USO DOS FACTORES DE PRODUÇÃO

É minha opinião que só vai ser possível fazer crescer de forma significativa e sustentável o produto agrícola bruto nacional e a competitividade das suas explorações agrícolas através da adopção generalizada de soluções produtivas e tecnológicas que sejam capazes de promover simultaneamente:

- uma melhoria do potencial produtivo dos nossos solos, ou seja, um aumento da sua capacidade para disponibilizarem mais nutrientes, para reterem mais humidade e drenarem melhor o excesso de água;
- uma mais precisa e dirigida utilização de quantidades cada vez menores de fertilizantes sintéticos, fitofármacos, água de rega e alimentos compostos para animais por unidade de produção agrícola final.

Só assim me parece possível conciliar a obtenção de ganhos de produtividade e competitividade agrícolas com o combate às alterações climáticas, com uma gestão sustentável dos recursos naturais e com a preservação da biodiversidade e, deste modo, aumentar um aumento da produção agrícola nacional no respeito pelos compromissos assumidos no contexto da neutralidade carbónica e do *Green Deal*.

A qualidade dos solos agrícolas depende dos factores naturais da sua formação e da actividade do homem. Quanto mais desfavoráveis são os factores naturais maior importância assume o nosso papel. Associado às causas naturais, os sistemas de agricultura tradicionalmente praticados, na maior parte do território nacional, não têm acautelado a conservação do solo e da água, contribuindo para a degradação dos nossos solos. É necessário e urgente colocar o solo no centro das preocupações da nossa agricultura. É indispensável desenvolver sistemas e tecnologias de produção de controlem a erosão do solo e aumentem o seu teor de matéria orgânica. É igualmente importante atender à melhoria da drenagem, muito em particular dos Luvissolos, dada a sua importância no contexto

nacional. A solução para todas estas questões passa pela redução drástica da intensidade dos sistemas de mobilização, pela cobertura permanente do solo com os resíduos das culturas e por incluir nas rotações culturas capazes de crescerem raízes em profundidade, de forma a desenvolver uma rede abundante e extensa de canais contínuos no solo, que permitam ultrapassar as limitações à sua drenagem interna. Nos solos mais marginais há ainda a necessidade frequente de correcção da acidez pelas limitações impostas por toxicidades de manganês e ou alumínio. Esta mudança não é fácil, pois obriga a repensar os sistemas de culturas e respectivos itinerários técnicos. No entanto, a informação disponível mostra que é possível aumentar de forma considerável o potencial produtivo dos nossos solos e, simultaneamente, aumentar a eficiência no uso de factores de produção, como é o caso dos fertilizantes, o que são contribuições decisivas para a sustentabilidade económica e ambiental de muitos sectores da agricultura portuguesa.

Irá assumir, neste contexto, particular relevância a futura expansão em Portugal de um modelo de extensificação tecnológica agrícola sustentável.

Na generalidade dos países desenvolvidos e, mais tarde, em muitos dos países em desenvolvimento, difundiu-se, a partir da II Guerra Mundial, o modelo tecnológico agrícola que, face à escassez crescente da população activa agrícola absorvida pela expansão da indústria e dos serviços, tinha como principal objectivo o aumento da produtividade do trabalho, com base numa dupla substituição:

- do trabalho humano e animal, até então dominante, por máquinas e motores;
- dos processos biológicos por inputs químicos de origem industrial.

O primeiro tipo de substituição (componente mecânica do modelo) contribuiu para o aumento da superfície cultivada por unidade de trabalho, enquanto que o segundo tipo (componente química do modelo) promoveu ganhos de produtividade por cada hectare de superfície cultivada.

Nasceu, assim, um novo modelo tecnológico de intensificação agrícola usualmente designado por modelo químico-mecânico, cujo desenvolvimento assentou, não só em indiscutíveis progressos no domínio da ciência e da agronomia (melhoramento genético de plantas, protecção das plantas, sistemas de rega, ...), como também numa dependência crescente da energia fóssil utilizada na produção, quer das máquinas e combustíveis, quer dos fertilizantes industriais e pesticidas.

A generalização, à escala mundial, do modelo químico-mecânico, teve consequências muito positivas do ponto de vista económico (libertação de mão-de-obra para os outros sectores da economia, crescimento da produção agrícola, redução dos riscos de insuficiência alimentar, ...), mas provocou, simultaneamente, graves problemas de poluição, perdas de biodiversidade e um contributo crescente para o aquecimento global, através da emissão de GEE.

Existe um consenso cada vez mais alargado que o modelo tecnológico de intensificação agrícola actualmente dominante (modelo químico-mecânico) não só tem consequências ambientais e sociais muito negativas como se encontra economicamente esgotado.

Em primeiro lugar, porque o melhoramento genético das plantas parece estar a atingir os seus limites face ao desejado aumento da produtividade e de redução dos custos. Em segundo lugar, porque sendo um modelo altamente consumidor de inputs químicos, de água e de energia fóssil, tem implicações sobre a poluição, os recursos hídricos e as emissões de GEE dificilmente mitigáveis. Em terceiro lugar, porque a sua expansão por solos ocupados por sistemas de agricultura de baixa intensidade tecnológica e a consequente artificialização dos respectivos ecossistemas, são responsáveis por perdas crescentes de biodiversidade e de abandono dos solos. Em quarto e último lugar, porque a sua dependência de energia fóssil o torna particularmente sensível a níveis elevados dos preços do petróleo, que tenderão a pôr em causa a sua viabilidade futura.

É, em consequência destes sinais de esgotamento económico e de impactos ambientais e climáticos negativos, que se encara cada vez mais como

inevitável a substituição do modelo químico-mecânico actualmente dominante por um modelo de intensificação agrícola sustentável.

O que, no essencial, se pretende com esta nova orientação é substituir um modelo tecnológico cujos aumentos de produtividade por hectares foram, geralmente, obtidos à custa de aumentos no nível de consumo de inputs por hectare, com a consequente redução na eficiência da sua utilização e do aumento de problemas ambientais, por um modelo capaz de desligar, tanto quanto vier a ser possível, a produção por hectare do respectivo nível de utilização de inputs de origem industrial e de recursos escassos.

Este novo modelo de intensificação sustentável deverá, de acordo com a FAO, basear-se nos três seguintes princípios. Primeiro, na obtenção, em simultâneo, de ganhos de produtividade e de uma melhor valorização do capital natural e dos serviços ecossistémicos agrícolas. Segundo, em melhorias significativas de eficiência no uso dos factores terra, água, agro-químicos e trabalho. Terceiro, na utilização da biodiversidade natural na procura de formas mais resilientes aos factores de risco abióticos e bióticos.

No caso português, o modelo tecnológico de intensificação sustentável deverá basear-se numa combinação equilibrada entre:

- tecnologias orientadas para o aumento da eficiência no uso dos inputs agrícolas (agro-químicos, água e energia), através de uma sua aplicação mais precisa e dirigida (máquinas e técnicas agrícolas de precisão, novos métodos de rega, produção integrada, ...), com base numa difusão mais generalizada das novas tecnologias de informação e da biotecnologia;
- práticas agronómicas que visam a substituição parcial dos inputs agrícolas, através do controlo da erosão, da melhoria da estrutura e da fertilidade dos solos, do aumento da capacidade de retenção da água pelos solos (mobilização mínima, enrelvamento, rotações culturais com culturas melhoradas e fixadoras de azoto no solo, modo de produção biológico, ...) e que exigirão um conhecimento mais aprofundado do funcionamento dos ecossistemas agrícolas.

Para que estas alterações se venham a concretizar vão ser necessárias intervenções públicas, coerentes e estáveis, que sejam capazes de responder às seguintes principais prioridades.

Primeiro, numa evolução do sistema de pagamentos diretos aos produtores que privilegie em geral os apoios de natureza ambiental, climático e territorial, em detrimento dos apoios ao rendimento e à produção, hoje em dia dominantes e, em particular, medidas agroambientais e agroclimáticas orientadas, prioritariamente, para:

- uma redução das perdas de matéria orgânica do solo, pela adoção de tecnologias e práticas agrícolas que promovam uma diminuição da mobilização, da erosão e da mineralização dos solos;
- um aumento dos ganhos de matéria orgânica através da adição de compostos orgânicos, uma melhor gestão dos resíduos e um maior equilíbrio nas rotações e adubações.

Neste contexto, vão assumir particular relevo medidas de tipo agroambiental e climático e que assegurem a viabilização económica dos sistemas de agricultura de precisão e de conservação, em geral, e os apoios à instalação e manutenção de pastagens permanentes melhoradoras do tipo das biodiversas, em particular, as quais deverão constituir uma adequada concretização dos compromissos assumidos no âmbito do RNC 2050, nomeadamente, no contexto dos sistemas agroflorestais.

Segundo, a promoção de um modelo tecnológico de intensificação sustentável capaz de contribuir para o crescimento económico do sector baseado numa melhoria da eficiência no uso dos fatores intermédios de produção e numa gestão e conservação sustentável dos recursos terra e água.

Terceiro, a promoção de uma rede de Organização de Produtores (OP) que possibilite a implementação de medidas de gestão de risco e de estabilização de rendimentos e que contribuam para uma mais fácil divulgação e difusão generalizada das inovações tecnológicas que melhor assegurem uma mais eficiente utilização dos recursos disponíveis e contribuam para a descarbonização da economia nacional.

Quarto, o reforço de uma fileira do conhecimento baseada numa rede de estações experimentais distribuídas no território nacional que através de uma investigação aplicada sejam capazes de promover o acesso às inovações tecnológicas em causa por parte do maior número possível de produtores agrícolas, assim como assegurar o respetivo apoio técnico.

É minha opinião que, apesar das propostas do PEPAC estarem alinhadas com estas prioridades, a sua concretização pode vir a estar limitada pela sua pouca ambição expressa quer pelos níveis de apoios unitários propostos, quer pelas verbas totais afectas ao seu financiamento, nomeadamente, no que refere aos pagamentos eco-regime, às medidas agroambientais e clima e aos investimentos nos regadios públicos e privados.

3.3. USO EFICIENTE DA ÁGUA E EXPANSÃO DOS REGADIOS PÚBLICOS E PRIVADOS

Para a agricultura e um mundo rural com as características edafo-climáticas e socioeconómicas que estes apresentam em Portugal, a disponibilidade de água em quantidade e com a qualidade adequadas assume uma importância estratégica decisiva.

Em primeiro lugar, porque os sistemas de produção agrícola nacionais, com condições para virem a ser economicamente competitivas no futuro de forma sustentável, necessitam de poder vir a dispor, pelo menos parcialmente, de água para regar as respectivas áreas cultivadas.

Em segundo lugar, porque no contexto das alterações climáticas previstas para Portugal nas próximas décadas, mesmo os sistemas de ocupação de uso dos solos de sequeiro do tipo agroflorestal orientados predominantemente para objectivos de natureza ambiental e social, terão quase sempre que contar com áreas complementares de regadio que contribuam para a sua viabilidade futura.

Em terceiro lugar, porque a agricultura de regadio constitui, para a generalidade dos territórios rurais em Portugal, um factor determinante para o reforço e diversificação do seu tecido económico e social, condição indispensável para a tão desejada coesão económica e social.

Importa sublinhar, que as relações entre a água e a produção agrícola em Portugal não se reduzem à problemática da disponibilidade de água para rega e à maior ou menor eficiência com que ela é utilizada. De facto, a problemática do uso da água pela agricultura está também estreitamente relacionada com a da gestão e conservação maios ou menos sustentável do solo que, influenciando o teor de matéria orgânica do solo e a respectiva estrutura, contribui para uma maior ou menor capacidade de retenção de água pelos solos e para a sua drenagem.

O clima marcadamente mediterrânico da maior parte do território de Portugal Continental, caracteriza-se por uma forte concentração da precipitação anual no período Outono-invernal e pela ocorrência de Verões quentes e secos. Daqui resulta que é no período Primavera-Verão, em que as temperaturas são mais favoráveis ao desenvolvimento das plantas, que as necessidades de água pelas plantas são mais elevadas, mas em que a precipitação é quase nula, o que faz com que o regadio seja um factor decisivo para a produtividade e viabilidade económica da maior parte dos sistemas de produção agrícola nacionais.

Se a disponibilidade de água assume, actualmente, uma importância decisiva para a agricultura portuguesa, os impactos previstos em consequência das alterações climáticas irão potenciar ainda mais a importância estratégica dos recursos hídricos.

Ao contribuir para o aumento da temperatura média da atmosfera, ao modificar o regime pluviométrico e ao alterar a intensidade e frequência dos fenómenos climáticos extremos, as alterações climáticas vão provocar:

- variações no volume e na distribuição das disponibilidades de águas superficiais e subterrâneas e, consequentemente, uma redução da oferta de água para uso dos sistemas de produção agrícolas e florestais;
- alterações na qualidade da água disponível decorrentes do aumento das temperaturas;
- variações nos volumes de água utilizados pelas plantas decorrentes da redução do teor de água nos solos e dos aumentos da evapotranspiração vegetal, o que irá conduzir a um acréscimo da procura de água por parte dos sistemas de produção agrícola e florestais.

Uma resposta coerente e consistente a estes diferentes tipos de impactos vai implicar a adopção de um conjunto de medidas de adaptação orientadas para:

- o aumento da capacidade de retenção da água pelos solos agrícolas;
- a redução do escoamento superficial da água das chuvas durante o inverno;
- o aumento da eficiência na utilização da água de rega;

- o aumento da disponibilidade de água para rega nas regiões do País que irão ser mais afectadas pelos efeitos das alterações climáticas.

No que diz respeito aos outros tipos de medidas de adaptação previamente identificadas, importa realçar que elas estão directamente relacionadas com outras vertentes das relações da água com a agricultura, ou seja, a da criação das condições indispensáveis a uma aumento da capacidade de retenção da água pelos solos agrícolas, a qual irá implicar medidas específicas de apoio no contexto da PAC pós 2020.

Importa sublinhar que, no essencial, estes diferentes tipos de medidas de adaptação às alterações climáticas são, simultaneamente, medidas de mitigação dos impactos previstos, as quais irão corresponder a um conjunto de tecnologias e práticas agronómicas orientadas para uma gestão criteriosa dos diferentes tipos de "inputs" utilizados nos diferentes processos produtivos, com especial relevo para aqueles responsáveis por uma mais elevada contribuição para as emissões de GEE, nomeadamente, os fertilizantes sintéticos, os combustíveis e a energia elétrica.

De acordo com o Recenseamento Agrícola de 2019, a superfície agrícola regada (562 mil hectares) ocupa, apenas, 14% da superfície agrícola utilizada (SAU) nacional, a qual corresponde a regadios colectivos públicos (42%), a pequenos regadios colectivos privados (9%) e a regadios privados individuais (49%), cuja água tem origem em furos, barragens ou represas construídas pelos próprios agricultores.

Segundo um estudo recentemente apresentado pelo Ministério da Agricultura, estima-se que existe uma necessidade de investimento global de cerca de 2.257 milhões de euros, 46,8% dos quais se prevê virem a ser implementados no curto-médio prazo (2021-2030). No seu conjunto, o investimento total previsto reparte-se do seguinte modo:

- 1.027 milhões de euros para modernização e reabilitação dos regadios existentes;
- 30 milhões de euros para reabilitação e segurança das barragens;
- 1.207 milhões de euros para novos regadios.

Se a estes valores adicionarmos 197 milhões de euros previstos pelo FENAREG para a realização de investimentos complementares ao nível das explorações agrícolas, o valor global dos investimentos considerados necessários para o regadio em Portugal nas próximas décadas, será da ordem dos 2,5 mil milhões de euros.

Com base na informação relativa às origens do financiamento disponíveis para este efeito, quer no actual, quer no próximo Quadro Comunitário, é de, apenas, 336 milhões de euros a despesa pública disponível, a qual corresponde a:

- 27% das necessidades de investimento identificadas para o curto-médio prazo;
- 14% da totalidade das necessidades em causa.

Esta constatação levou a AGRO.GES, num estudo recente realizado para a FENAREG, a concluir que **"(...)as verbas atualmente previstas para apoiar os investimentos no Regadio Coletivo são manifestamente insuficientes face às necessidades, e registam uma redução significativa face aos anteriores quadros comunitários, denotando uma tendência de desinvestimento por parte do Governo Português numa área que, como se demonstrou, é estratégica para a competitividade da agricultura nacional, para a coesão social e territorial, para o combate à desertificação e para a adaptação às alterações climáticas.".**

Em minha opinião, a importância estratégica dos recursos hídricos para o futuro da Agricultura e do Mundo Rural Português, deverá implicar um esforço por parte do Governo para mobilizar para estes investimentos os diferentes tipos de fundos disponíveis (Fundo de Coesão e FEDER, PRR, FEADER/BEI e Fundo Ambiental), os quais deverão ser alavancados ou reforçados com recurso a verbas do Orçamento de Estado.

Importa, ainda, sublinhar que os obstáculos criados ao aumento da capacidade de armazenamento de água e à expansão das áreas regadas em geral e dos pequenos regadios privados em particular, têm muitas vezes dependido menos de recursos financeiros disponíveis do que da falta de visão estratégica dos centros de decisão política nacionais.

3.4. REFORÇO DAS ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES E DA SUA POSIÇÃO NA CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR

Um crescimento sustentável do produto agrícola bruto nacional, na próxima década, só será possível se se vier a verificar um aumento significativo da competitividade das explorações agrícolas portuguesas. Em minha opinião, este aumento só se concretizará, por muito favoráveis que sejam os resultados das intervenções públicas anteriormente identificadas, com uma clara melhoria das relações futuras entre os preços agrícolas e não-agrícolas, a qual irá implicar um reforço da posição dos produtores agrícolas na cadeia de abastecimento alimentar.

Em Portugal, são cerca de 259 mil as explorações responsáveis pela produção de produtos agrícolas, parte das quais irão ser transformadas em 11 mil empresas de indústria agroalimentar. Os bens alimentares assim obtidos vão ser comercializados por cerca de 48 mil empresas ligadas ao sector da distribuição alimentar (grossistas e retalhistas) e por cerca de 76 mil empresas do sector da restauração, e, portanto, vendidos a cerca de 10 milhões de consumidores nacionais.

Trata-se, portanto, de um conjunto de mercados com características oligopolistas e oligopsonistas em que uma produção primária muito atomizada se confronta a jusante na cadeia com um número cada vez menor de agentes económicos que actuam no sector da distribuição alimentar, no qual as 30 empresas com mais de 250 trabalhadores (0,1% do total) geram 45% do VAB do sector.

Neste contexto, os preços dos produtos agrícolas têm estado condicionados a estratégias de distribuição em que os níveis de preços mais baixos nos produtores está associado com a obtenção de níveis de preços mais baixos nos consumidores.

Para fazer face às imperfeições que caracterizam o processo de formação de preços neste tipo de mercados, foram tomadas em Portugal, desde 2010, várias iniciativas de regulação e autorregulação, das quais importa realçar a criação, em 2011, da Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar (PARCA) por despacho conjunto dos Ministérios da Agricultura e da Economia (Despacho n.º 15480/2011).

A missão atribuída à PARCA é a de promover a análise das relações entre os sectores da produção, transformação e distribuição dos produtos agrícolas

e alimentares, com vista ao fomento da equidade e do equilíbrio na cadeia alimentar, promovendo ao mesmo tempo a competitividade da economia portuguesa, estabelecendo uma concorrência saudável e contribuindo para o aumento da produção nacional e da autossuficiência do sector alimentar.

Um dos factos mais relevantes no contexto da actividade da PARCA foi a assinatura, em 2016, do Código de Boas Práticas Comerciais para a Cadeia de Abastecimento Agroalimentar, que se aplica às relações comercias e aos contratos de fornecimento de bens agroalimentares em Portugal e visa, em particular, reforçar a transparência no processo de formação de preços entre as entidades privadas da PARCA.

Não obstante os passos positivos já dados, é consensual que é, ainda, muito escassa a transparência nas relações na cadeia alimentar e, em particular, no processo de formação de preços. Por este motivo, no processo de elaboração do PEPAC, foram identificadas as seguintes principais necessidades de intervenção:

- Promover a organização da produção, através da criação e reforço dos agrupamentos e organizações de produtores;
- Promover a cooperação vertical entre os vários intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar, com base na criação e reforço das organizações interprofissionais;
- Promover relações comerciais justas e equilibradas ao longo da cadeia alimentar, através de uma mais eficaz aplicação da legislação relativa às Práticas Comerciais Desleais;
- Promover as cadeias de distribuição curtas e os mercados locais de proximidade, como forma de aproximação dos produtores e dos consumidores.

Um Associativismo Agrícola cada vez mais dinâmico, tecnicamente competente e financeiramente sólido, vai ser, portanto, essencial para que a posição dos produtores agrícolas na cadeia de abastecimento alimentar, contribua para a concretização dos objectivos que presidiram à criação da PARCA e que irão ser decisivos para a promoção da competitividade e sustentabilidade futura dos sistemas de produção agrícola nacionais.