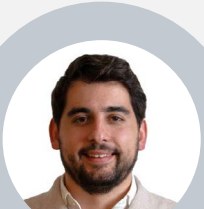
A Questão do Abastecimento de Bens Alimentares em Portugal

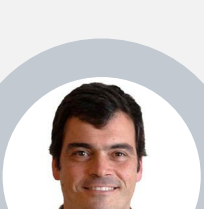




Francisco Avillez
Professor Catedrático Emérito do ISA/UL
e Coordenador Científico da AGROGES



Gonçalo Vale
Colaborador Técnico



Miguel Vieira Lopes
Colaborador Técnico



1. Introdução

Sempre que um País é confrontado com perturbações climáticas e/ou com crises económicas e sociais mais sérias, de âmbito nacional ou internacional, **a questão do abastecimento de bens alimentares**, em geral, e a **dependência alimentar**, em particular, passam a assumir grande destaque, quer na opinião pública e publicada, quer no discurso político.

Um abastecimento adequado, quantitativa e qualitativamente, de bens alimentares, depende da capacidade produtiva do sector agroalimentar nacional e do recurso à importação de matérias-primas agrícolas e de bens alimentares a preços acessíveis e estáveis.

A maior frequência e intensidade dos fenómenos meteorológicos extremos com que temos que sido confrontados a nível nacional e internacional, assim como a crescente conflituidade polítio-militar em curso, explicam a actual "angústia" com que a sociedade europeia em geral e a portuguesa em particular têm vindo a reagir à problemática do abastecimento de bens alimentares.

Infelizmente, na maioria dos casos, esta temática tem sido abordada entre nós de uma forma pouco rigorosa e tem subjacente um desconhecimento do modo como as políticas públicas são capazes de encontrar soluções adequadas para as respectivas consequências no âmbito da oferta e da procura de bens alimentares.

O objectivo deste artigo é o de procurar clarificar os principais conceitos em causa e tentar analisar as diferentes consequências práticas decorrentes da sua concretização.

2. Da segurança no abastecimento de bens alimentares à autarcia alimentar

São os seguintes os conceitos associados com a problemática do abastecimento de bens alimentares por ordem crescente das exigências que lhe são atribuídas:

- Conceito de **segurança no abastecimento de bens alimentares**;
- Conceito de **auto-suficiência (ou auto-aprovisionamento) alimentar**;
- Conceito de **segurança alimentar ("food security")**;
- Conceito de **soberania alimentar**;
- Conceito de **autarcia alimentar**.

O conceito de **segurança no abastecimento de bens alimentares**, consiste na **garantia de um abastecimento adequado a preços acessíveis e estáveis do mercado interno de bens alimentares, em condições normais ou de emergência, com base quer na produção nacional, quer nas importações, independentemente do respectivo financiamento**.

São dois os riscos decorrentes desta forma de encarar o combate à insegurança alimentar:

- a dificuldade de acesso às quantidades desejadas de bens alimentares quando, em situações de crise internacional, a sua disponibilidade for insuficiente;
- a escassez de recursos financeiros para permitir a importação de bens alimentares quando, em situações de emergência, se verificar um aumento significativo dos respectivos preços.

Assume, neste contexto, particular relevância o debate sobre o papel a desempenhar pela chamada **Reserva Estratégica Alimentar**, que pode assumir duas formas distintas:

- uma **reserva física** ("buffer stock");
- uma **reserva monetária** ("buffer fund").

A **reserva física** baseia-se na existência de "stocks" de bens alimentares destinados a ser colocados no mercado quando se verifiquem dificuldades no seu abastecimento normal.

A **reserva monetária** baseia-se na existência de um fundo criado especificamente para fazer face à necessidade de comprar no mercado mundial os bens alimentares necessários para garantir o abastecimento normal dos respectivos mercados internos.



Os elevados custos orçamentais e os riscos de corrupção associados a cada um destes tipos de fundos, constituem as principais limitações que lhes são atribuídas.

Os conceitos de auto-suficiência ou de **auto-aprovisionamento agrícola e alimentar**, podem ser definidos como sendo **a capacidade de um dado País para satisfazer as necessidades de consumo interno de produtos agrícolas ou bens alimentares com base nas respectivas produção e/ou importação de matérias-primas agrícolas e/ou de bens alimentares financiados pelas respectivas exportações**.

O **auto-aprovisionamento** diz respeito a quantidades produzidas, importadas ou exportadas dos diferentes produtos agrícolas.

A **auto-suficiência** diz respeito ao valor da produção, importação e exportação dos diferentes produtos agrícolas ou dos respectivos sectores agrícola (vegetal e animal) e agroalimentar.

Trata-se de conceitos mais restritivos do que os de segurança no abastecimento agrícola e agroalimentar porque condicionam as quantidades ou valores dos produtos agrícolas e agroalimentares importados à obtenção de quantidades ou valores equivalentes das respectivas exportações.

O conceito de **segurança alimentar**, de acordo com a definição da FAO, integra **para além de uma componente correspondente ao conceito de segurança no abastecimento de bens alimentares anteriormente definido, uma outra componente relacionada com o acesso da totalidade da população a uma alimentação, quantitativa e qualitativamente adequada, ou seja,**

suficiente para suprir as suas necessidades nutritivas e preferências, de modo a contribuir para uma sua vida activa e saudável.

Os aspectos quantitativos relacionados com este conceito são usualmente designados por "food security" e os qualitativos por "food safety".

O conceito de **soberania alimentar**, estabelecido internacionalmente pela "Via Campesina", diferencia-se do conceito de segurança alimentar porque **para além de propor que todos tenham um acesso físico e económico a alimentos suficientes e de qualidade, exige saber quem produz os alimentos, como são produzidos e de que forma são comercializados**.

São 4 os pilares fundamentais em que assenta a aplicação deste conceito:

- o **direito à alimentação adequada**, ou seja, a garantia de que todos tenham acesso a alimentos saudáveis, culturalmente aceitáveis e de qualidade;
- a **valorização de quem produz**, ou seja, o apoio prioritário aos pequenos e médios produtores agrícolas familiares, protegendo-os da concorrência dita desleal;
- a **sustentabilidade**, ou seja, a promoção de práticas agrícolas respeitadoras do ambiente, da biodiversidade e dos recursos naturais;
- o **controlo local**, ou seja, o poder dos consumidores locais de gerir os seus próprios territórios, a água e meios de produção em detrimento dos mercados globais.

Trata-se, portanto, de um conceito promovido por movimentos político-ideológicos que pondo em causa as virtualidades da economia de mercado se opõem ao processo de globalização e aquilo que designam por agricultura intensiva e industrial e tendem a equiparar a problemática do combate à insegurança no abastecimento de alimentos com a promoção da autarcia alimentar, baseada em circuitos curtos e nos mercados de proximidade.

O conceito de **autarcia alimentar**, pressupõe **que a totalidade, ou pelo menos, a maioria dos bens alimentares consumidos num dado País em determinado período de tempo, é assegurada pela produção nacional produzida no período em causa ou anteriormente armazenada**.

Trata-se, portanto, de um conceito que não aceita o recurso ao comércio externo como um contributo principal para o abastecimento de mercados internos de bens alimentares, com origem em movimentos de opinião marcadamente político-ideológicos que desvalorizam a importância do comércio internacional.



3. Graus de auto-aprovisionamento e de auto-suficiência alimentares

Para medir a maior ou menor segurança no abastecimento agrícola e agroalimentar, ou por contraposição, da sua menor ou maior dependência externa, recorre-se, usualmente, ao cálculo de 2 diferentes tipos de indicadores:

- **Grau de auto-aprovisionamento** de um produto ou grupo de produtos agrícolas;
- **Grau de auto-suficiência** do setor agrícola ou do agroalimentar.

No cálculo do **grau de auto-aprovisionamento** alimentar, utiliza-se uma expressão que relaciona, percentualmente, o volume da produção anual de um dado produto com o volume desse produto disponível para abastecimento, anualmente, o qual se obtém adicionando ao volume da produção o volume das respectivas importações e subtraindo-lhe o valor das respectivas exportações e a variação de existências.

$$GAA_i^t = \frac{Produção_i^t}{Disponível\ para\ abastecimento_i^t} \times 100$$

sendo,

$Produção_i^t$ = *volume da produção em toneladas do produto j no ano t*

$Disponível\ para\ abastecimento_i^t = Produção_i^t +$

$Importações_i^t - Exportações_i^t -$ Variação de $existências_i^t$

O cálculo do **grau de auto-suficiência** dos sectores agrícola e agroalimentares baseia-se na comparação, em percentagem, do valor da produção anual com o do respetivo consumo aparente, o qual se obtém adicionando ao valor anual da produção agrícola e alimentar o valor das respectivas importações e subtraindo-lhe o valor das respetivas exportações.

$$GAS^t = \frac{Produção\ agroalimentar\ nacional^t}{Consumo\ aparente\ agroalimentar\ nacional^t} \times 100$$

sendo,

$Produção\ agroalimentar^t$ = valor da produção de bens agroalimentares consumidos em fresco ou transformados no ano t

Consumo aparente agroalimentar = valor da produção + valor das importações – valor das exportações no ano t

Trata-se, portanto, de dois indicadores directamente associados com os conceitos com igual designação, mas que na prática servem de base de quantificação do grau de abastecimento agroalimentar de todos os outros conceitos em causa.

Dos dados disponíveis para Portugal para o triénio 2021-22-23 pode-se afirmar, que:

- o **sector agrícola** português tinha, em média, um grau de auto-suficiência de 80,4%, 4,4 pp superior ao respectivo valor médio do triénio 2010-11-12;
- o **sector agroalimentar** nacional tinha, em média, um grau de auto-suficiência de 85,7%, 2,1 pp superior ao respectivo valor no triénio 2010-11-12;
- a **dependência externa do sector agroalimentar** nacional era, no triénio 2021-22-23, de 14,3% e da sua componente agrícola de 19,6%, inferiores, respectivamente, de 1,9 e de 3,6 pp do que dez anos antes.

Quadro 1.
Produção, consumo aparente e grau de autossuficiência agrícola e agroalimentar em Portugal na última década (2010-2023)

	Triénio "2011"	Triénio "2016"	Triénio "2022"
Sector agrícola (M€)			
Produção	6109,7	6778,7	10027,0
Importação	2631,7	2842	4235,0
Exportação	700,7	1049,7	1784,3
Consumo aparente	8040,7	8471,0	12477,7
Grau de autossuficiência agrícola (%)	76,0	80,0	80,4
Sector agroalimentar (M€)			
Produção	21357,7	23416,0	32065,3
Importação	8653,7	9639,0	14016,7
Exportação	4518,3	5727,0	8645,3
Consumo aparente	25493,1	27329,0	37436,7
Grau de autossuficiência agroalimentar (%)	83,8	85,7	85,7

Fonte: GPP

São, no entanto, muito significativas as diferenças quanto à dependência externa dos principais tipos de produtos agrícolas nacionais, o que vem bem expresso nos respectivos graus de auto-aprovisionamento por eles alcançados no triénio 2022-23-24 e de cujos valores se pode concluir que:

- os cereais e as oleaginosas têm uma elevadíssima dependência externa;
- o vinho, o azeite e os ovos têm um grau de auto-aprovisionamento superior a 100%,
- a grande maioria dos produtos de origem vegetal e animal têm uma dependência externa que se situa entre os 40 e os 50%.



Quadro 2.
Grau de auto-aprovisionamento dos principais produtos agrícolas portugueses (2022-23-24) (%)

Produtos	<33%	33–50%	50–66%	66–100%	>100%
Trigo	4,4				
Milho	20,2				
Girassol	6,6				
Soja	0,0				
Arroz			57,8		
Vinho					104,5
Azeite					207,7
Leite			57,6		
Lacticínios			59,0		
Carnes					
Bovinos			52,1		
Ovinos/Caprinos			57,6		
Suínos				84,0	
Aves			61,1		
Ovos					107,5

Fonte: INE; GPP; Estimativa AGROGES

Neste contexto, e dada a crise económica e social que atravessamos, é fácil de entender a crescente preocupação com a dependência alimentar de Portugal e os apelos a uma sua rápida resolução.

No entanto, o facto de a garantia de um aumento do abastecimento de bens alimentares ser indiscutivelmente desejável, não a torna necessariamente realizável do ponto de vista quer da capacidade produtiva agrícola nacional (superfície agrícola cultivável e produtividades), quer dos instrumentos de política disponíveis no contexto da UE em geral e de Portugal em particular.

Tomando como referência 5 dos principais produtos agrícolas (trigo, milho, arroz, carne de bovinos e lacticínios) pode-se concluir que, em média, a dependência externa nacional é bastante superior à da UE.

Importa sublinhar que os grupos de produtos que entre nós apresentam maior dependência são, na maioria dos casos, excedentários na UE, o que constitui um factor minimizador dos riscos associados com a dependência alimentar em Portugal.

Quadro 3.
Grau de auto-aprovisionamento em Portugal e na UE (%)

Produtos	Portugal	UE
Trigo	4,4	120,0
Milho	20,2	80,0
Arroz	53,8	45,0 – 50,0
Carne de Bovinos	52,1	106,0
Lacticínios	59,0	112,0 – 116,0

Fonte: GPP; EUROSTAT; Estimativa AGROGES

É, ainda, de realçar que de acordo com as projecções da Comissão Europeia para os próximos anos que constam do "EU Agricultural Outlook", a UE manter-se-á largamente auto-suficiente nos principais grupos de produtos agroalimentares, registando-se, no entanto, uma dependência significativa para as culturas proteaginosas e os produtos tropicais, o que vem bem expresso na Figura 1.

Figura 1.
Auto-suficiência alimentar dos principais grupos de produtos agroalimentares da UE

Categoria alimentar	Estado na UE	Dependência externa
Lacticínios	Excedentário	Quase nula (exportador líquido)
Carnes	Excedentário	Muito baixa
Trigo e cereais	Auto-suficiente	Baixa (varia com factores climáticos)
Frutas e legumes	Parcialmente auto-suficiente	Moderada (alta para citrinos /tropicais)
Proteínas vegetais (soja)	Deficitário	Crítica (forte dependência das Américas)



4. Acréscimos de produção e de superfície cultivada necessárias para alcançar uma melhoria nos respectivos graus de auto-aprovisionamento dos diferentes produtos agrícolas nacionais

Tomando como referência os cinco produtos agrícolas portugueses anteriormente referidos (trigo, milho, arroz, carne de bovinos e lacticínios) procedeu-se ao cálculo:

- dos acréscimos de produção necessários para que se atinjam valores crescentes dos respectivos graus de auto-aprovisionamento (Quadro 4);
- das superfícies cultivadas necessárias para que se atinjam valores crescentes dos respectivos graus de auto-aprovisionamento (Quadro 5).



Quadro 4.
Acréscimos de produção necessários para que se atinjam níveis de consumo crescentes

Produtos	Valores actuais (2024)			Acréscimos de produção necessários para atingir (10^3 ton)			
	Produção (10^3ton)	Consumo (10^3ton)	Grau de auto-aprovisionamento (%)	33% do consumo	50% do consumo	66% do consumo	100% do consumo
Trigo	81,4	1373,9	5,9	+372	+606	+825	+1293
Milho grão	617,5	2261,0	27,3	+128	+513	+875	+1644
Arroz	172,1	288,8	59,6	-	-	+17	+115
Carne de bovinos	101,8	197,1	51,7	-	-	+28	+95
Lacticínios	244,9	420,9	58,2	-	-	+33	+176

Fonte: INE; GPP; Estimativa AGROGES

Quadro 5.
Superfície cultivada necessária para que se atinjam níveis de consumo crescentes

Produtos	Superfície cultivada actual (10^3ha)	Superfície cultivada necessária para atingir (10^3 ha)			
		33% do consumo	50% do consumo	66% do consumo	100% do consumo
Trigo	24	134	203	267	405
Milho grão	65	79	119	157	238
Arroz	28	-	-	31	47
Vacas leiteiras*	214	-	-	242	275

* Número de vacas leiteiras (103)
Fonte: INE; Estimativa AGROGES
Nota: Área actual das culturas temporárias (812,3 x 103 ha), de regadio (260,8 x 103 ha) e sequeiro (551,5 x 103 ha)

Da análise dos dados que constam dos dois quadros anteriores, podemos retirar algumas conclusões relevantes quanto à dimensão das alterações produtivas para que seja possível reduzir de forma significativa a dependência externa nacional em relação a alguns dos produtos agrícolas em causa.

No caso do **milho grão** uma melhoria do grau de auto-aprovisionamento actual dos 27,3% para, por exemplo, 66%, implicaria:

- um acréscimo de produção de 875 x 103 ton, ou seja, um volume de produção futuro de 1492,3 x 10^3 ton, cerca de 2,4 vezes superior ao actual (617,5 x 10^3 ton);
- uma superfície cultivada futura de 157 x 103 ha, mais do que o dobro que a actual (65 x 10^3 ha) e cerca de 60% do total da área actualmente ocupada pelas culturas temporárias de regadio.



No caso do **trigo**, um mero aumento do grau de auto-aprovisionamento dos actuais 5,9% para uns modestos 33%, implicaria que:

- o volume da produção deste cereal passasse a ser 8,4 vezes (687,4 x 10^3 ton) superior ao actual (81,4 x 10^3 ton);
- a respectiva superfície cultivada futura de 134 x 10^3 ha, teria que ser cerca de 5,6 vezes superior à actual (24 x 10^3 ha).

Estas alterações dão bem ideia do pouco razoável que são os apelos à soberania alimentar no contexto da produção de cereais de sequeiro.

Se tomarmos como exemplo o caso do **arroz**, a dimensão deste desafio já será menor, uma vez que uma melhoria do respectivo grau de auto-aprovisionamento dos actuais 59,6% para os 100% iria implicar:

- um volume da produção futura (287,1 x 10^3 ton) de cerca de 1,7 vezes superior à actual
- um aumento para 47 x 10^3 ha da respectiva superfície cultivada, que é actualmente de cerca de 28 x 10^3 ha.

5. Papel das políticas públicas na melhoria da segurança do abastecimento alimentar

Uma redução significativa da dependência externa dos produtos agrícolas portugueses mais deficitários vai implicar elevados acréscimos nos respectivos volumes de produção.

Estes acréscimos de produção irão depender de uma muito maior disponibilidade de superfície cultivada, a qual irá implicar, maioritariamente, uma substituição de áreas actualmente ocupadas por outras culturas com uma rentabilidade mais elevada.

Esta substituição só ocorrerá se se vier a verificar uma alteração na rentabilidade relativa das novas culturas em relação às actualmente dominantes.

Sendo de prever uma tendência para a manutenção no futuro da actual relação dos respectivos preços dos produtos e dos factores de produção agrícolas, só ocorrerão mudanças significativas nas respectivas rentabilidades relativas dos produtos agrícolas em causa, se os centros de decisão política alterarem as medidas de política em vigor.

Historicamente, a melhoria do grau de auto-aprovisionamento dos grupos de produtos mais deficitários passa, predominantemente, por intervenções no âmbito da protecção do mercado e de incentivos financeiros, ou seja:

- pela aplicação de pesadas taxas aduaneiras sobre a importação de produtos semelhantes;
- pela fixação de preços de garantia e pela compra obrigatória pelo Estado a tais preços;
- pela atribuição de subsídios directos e indirectos à produção e por apoios ao investimento.

Estes pacotes de intervenções, apesar dos impactos positivos alcançados no curto-prazo, acabam sempre por ter consequências negativas, nos médio e longo prazos, nos respectivos resultados económicos, sociais e ambientais (Campanha do Trigo, políticas agrícolas pós 25 de Abril e a 1ª fase da PAC).

A evolução da PAC, orientada para um desmantelamento das medidas de suporte de preços no produtor e para uma substituição dos pagamentos directos aos produtores ligados à produção para pagamentos orientados para a remuneração dos serviços prestados pelos produtores, dificultam o reforço dos tipos de intervenções utilizadas no passado;

- o regresso ao tipo de medidas de suporte de preços utilizadas no passado é muito improvável;
- o reforço dos subsídios directos e indirectos à produção, parece-nos ser possível no curto-prazo, mas muito pouco provável no médio-longo prazos.

A agricultura portuguesa beneficia, hoje em dia, de uma posição privilegiada em relação aos restantes EM no âmbito dos PLP, uma vez que o seu valor representa 19,8% do total dos PDP, superior aos 13% atribuídos à grande maioria dos outros EM.

Importa, neste contexto, realçar que a maior parte dos pagamentos directos aos produtores ligados à produção em vigor em Portugal já se encontram, actualmente, relacionados com os grupos de produtos agrícolas cujo consumo interno têm maior dependência das importações: os cereais praganosos, o milho, o arroz, o leite e as carnes de bovinos (Quadro 6).

Quadro 6.
Pagamentos ligados à produção (2024)

Produtos	106 €	%
Cereais praganosos	2,7	2,0
Arroz	12,4	9,0
Milho grão	5,5	4,0
Milho silagem	*1,9*	*1,4*
Vacas leiteiras	*17,6*	*12,7*
Vacas aleitantes	*52,1*	*37,7*
Outros	*45,9*	*33,2*
Total	**138,3**	**100,0**

Fonte: GPP; EUROSTAT; Estimativa AGROGES

À dimensão dos acréscimos de produção e das novas áreas cultivadas necessários acresce a dificuldade de criar condições económicas que levem os agricultores a alterar os seus sistemas de produção. Para ilustrar esta questão, consideraram-se dois tipos de substituição: a passagem de pastagem para trigo de sequeiro e a substituição de tomate por arroz ou milho. Os valores apresentados resultam de uma metodologia aplicada pela AGROGES, com base nas contas de cultura de que dispõe, que permite estimar o aumento dos preços ao produtor ou os pagamentos diretos adicionais necessários para compensar a diferença entre as margens destas atividades, admitindo que a renda dos terrenos se mantém.

Com base nos pressupostos considerados, a reposição da margem exigiria aumentos dos preços ao produtor de cerca de 15% no trigo de sequeiro, 21% no arroz e 24% no milho. Em alternativa, seriam necessárias ajudas adicionais da ordem dos 110, 660 e 868 euros por hectare, respetivamente, conforme sintetizado no Quadro 7.



Quadro 7.
Aumento do preço ou novo apoio associado necessários para igualar a margem da atividade substituída

Substituição considerada	Aumento do preço ao produtor (%)	Novo Apoio Associado (€/ha)
Pastagem → Trigo de sequeiro	15%	215
Tomate → Arroz	21%	1 047
Tomate → Milho	24%	1143

Nota: Cálculos com base nas margens após dedução das rendas consideradas nas contas de cultura. Na substituição de tomate por arroz ou milho, admite-se uma redução da renda de 1 100 €/ha para 500 €/ha ou 250 €/ha, respetivamente. Para a pastagem e o trigo de sequeiro, não foi considerado qualquer encargo com renda, conforme o quadro de base. Mantêm-se os restantes custos, as produtividades, as ajudas atuais e a receita da palha e do restolho no trigo. O aumento do preço e a ajuda adicional constituem alternativas de compensação, não sendo cumulativos. Percentagens arredondadas.

É de realçar a enorme diferença existente entre estes novos apoios associados e os actualmente em vigor que são de 360€/ha para o tomate, 104€/ha para o trigo, 387€/ha para o arroz e 275€/ha para o milho grão.

Estes resultados seriam muito semelhantes se em vez do tomate de indústria se tivesse feito uma comparação com outras culturas hortícolas e mesmo culturas permanentes de regadio.

Trata-se, portanto, de acréscimos de preço e de apoios não só irrealizáveis no contexto da PAC, como também económica e socialmente indesejáveis. Na realidade, estes aumentos de preços só seriam possíveis com o recurso a tarifas sobre as importações e a preços de garantia, que desde a reforma da PAC de 1992 têm vindo a ser desmantelados. Por outro lado, acréscimos nos pagamentos ligados à produção desta ordem de grandeza teriam implicações orçamentais e económicas, não só inaceitáveis como indesejáveis.

Importa ainda realçar que estes resultados correspondem apenas à compensação da diferença de margens nas condições específicas do exercício.

Desde logo, as produtividades utilizadas correspondem aos valores máximos observados nas séries de produtividades médias consideradas, pelo que os resultados pressupõem condições produtivas favoráveis. A obtenção de produtividades inferiores, sem uma redução de custos que compense a menor receita, tornaria insuficientes os incentivos calculados. Acresce que a própria criação de ajudas, ou uma subida persistente dos preços ao produtor, poderá ser parcialmente absorvida por aumentos das rendas e de outros encargos de produção. A hipótese de manutenção destes custos, necessária para isolar o efeito da compensação, poderá, assim, não se verificar após a intervenção.

Por outro lado, a mudança de culturas envolve uma transformação dos sistemas de produção existentes, cujos custos não se esgotam na comparação das margens anuais. No caso do tomate, trata-se de substituir uma atividade com maior margem por hectare, apoiada em conhecimento especializado, equipamentos e relações comerciais já estabelecidas. A passagem para arroz ou milho poderá exigir investimentos avultados em maquinaria e na adaptação da exploração, ao mesmo tempo

que reduz a utilização de parte da estrutura instalada. Mesmo que a margem anual fosse integralmente reposta, subsistiriam os custos e os riscos desta transição, cuja aceitação dependeria também da confiança dos produtores na continuidade dos preços ou dos apoios que a justificam. No caso da passagem de pastagem para trigo de sequeiro, seria igualmente necessário avaliar as consequências para a atividade pecuária que daquela depende.

Importa, finalmente, relacionar estas substituições com a distinção anteriormente estabelecida entre autoaprovisionamento em volume e autossuficiência em valor. O aumento da produção de arroz e milho à custa do tomate melhoraria o grau de autoaprovisionamento daqueles cereais, mas implicaria abdicar de produção e de rendimento noutra fileira. Caso afetasse a produção destinada à exportação, poderia também reduzir a capacidade de financiar importações agroalimentares. A melhoria de um indicador de dependência externa não asseguraria, por si só, uma melhoria do saldo agroalimentar nacional.

Os valores estimados evidenciam, portanto, apenas uma parte do esforço económico associado às reconversões consideradas. Aos encargos suportados pela cadeia de valor, através de preços mais elevados, ou pelo orçamento público, através de ajudas adicionais, acresceriam os custos de adaptação das explorações e os efeitos sobre as atividades substituídas. A redução da dependência externa dos cereais deve, por isso, ser avaliada pelo seu contributo para o abastecimento alimentar e pelas suas consequências para o conjunto do setor, sem presumir que a compensação de uma diferença de margens seja suficiente para tornar a reconversão viável.



6. Conclusão

Do anteriormente exposto, pode-se concluir da não viabilidade futura de uma política agrícola nacional orientada para o maior proteccionismo da respectiva produção com base em aumentos de preços e de apoios ligados à produção.

Neste contexto, 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 agroalimentar 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 competitividade e 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.
- desburocratização e simplificação de processos que permitam reduzir custos de transacção e de licenciamento importantes, em valor e em tempo.