



CULTIVAR

CADERNOS DE ANÁLISE E PROSPETIVA

CULTIVAR
Cadernos de Análise e Prospetiva

CULTIVAR

Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 13 | setembro de 2018

Propriedade:

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Praça do Comércio, 1149-010 Lisboa

Telefone: + 351 21 323 46 00

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

Equipa editorial:

Coordenação: Ana Sofia Sampaio, Bruno Dimas, Eduardo Diniz

Ana Filipe Morais, Ana Rita Moura, Bárbara Garção, Helena Sequeira,

Manuel Loureiro, Paula Esteves, Pedro Castro Rego, Rui Trindade

e-mail: cultivar@gpp.pt

Colaboraram neste número:

Carlo Petinelli, Christine Tacon, David Gouveia, Inês Morais,

Jaroslav Swierczynar, João Pereira, Jorge Jordão, Krijn J. Poppe,

Laura Rodrigues, Louise O. Fresco, Nuno Manana, Paula Rodrigues,

Pedro Pimentel, Pedro Portugal Gaspar

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

Execução gráfica e acabamento: Multiponto, SA

Tiragem: 1 000 exemplares

ISSN: 2183-5624

Depósito Legal: 394697/15

CULTIVAR
Cadernos de Análise e Prospetiva

N.º 13 › setembro de 2018

Índice

7/9 | EDITORIAL

SECÇÃO I – GRANDES TENDÊNCIAS

13 / 28 | PARA UMA POLÍTICA AGRÍCOLA E ALIMENTAR COMUM
Towards a Common Agricultural and Food Policy
Louise O. Fresco e Krijn J. Poppe

29 / 44 | A CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR “À MODA” DA EUROPA
Food supply chain “façon” Europe
Carlo Pettinelli e Jaroslaw Swierczynar

45 / 52 | JUNTOS GANHAMOS MAIS? O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO NA CADEIA DE VALOR DO SETOR AGROALIMENTAR
João Pereira

53 / 60 | REFORÇAR A EQUIDADE E CORRIGIR OS DESEQUILÍBRIOS NA CADEIA DE VALOR DO SETOR AGROALIMENTAR
Pedro Pimentel

61 / 68 | A CADEIA DE VALOR DO SETOR AGROALIMENTAR NA ÓTICA DA DISTRIBUIÇÃO
Jorge Jordão

SECÇÃO II – OBSERVATÓRIO

- 71** /₈₁ | MELHORAR AS CONDIÇÕES DOS FORNECEDORES DE PRODUTOS ALIMENTARES
Making Progress for Groceries Suppliers
Christine Tacon
- 83** /₈₈ | O PAPEL DA ASAE NO ÂMBITO DAS PRÁTICAS INDIVIDUAIS RESTRITIVAS DO COMÉRCIO
Pedro Portugal Gaspar
- 89** /₉₂ | PSAE – PROGRAMA DE SUSTENTABILIDADE NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
Inês Morais, Paula Rodrigues e Laura Rodrigues
- 93** /₉₇ | RELAÇÕES NEGOCIAIS NA CADEIA DE VALOR ALIMENTAR – A PARCA E O REFORÇO DO DIÁLOGO ENTRE OS OPERADORES NACIONAIS
GPP

SECÇÃO III – LEITURAS

- 101** /₁₀₄ | MELHORAR O FUNCIONAMENTO DO MERCADO, ATRAVÉS DO REFORÇO DA POSIÇÃO DOS AGRICULTORES NA CADEIA DE ABASTECIMENTO
Relatório da Task Force para os Mercados Agrícolas (Comissão Europeia)
- 105** /₁₁₁ | APRECIACÃO GERAL DA PROPOSTA DE DIRETIVA SOBRE PRÁTICAS COMERCIAIS DESLEAIS
Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho
- 113** /₁₁₆ | É TEMPO DE MUDAR E DE ACABAR COM O SOFRIMENTO HUMANO NAS CADEIAS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR DOS SUPERMERCADOS
Relatório da Oxfam 2018 (Robin Willoughby e Tim Gore)
- 117** /₁₁₉ | INQUÉRITO AOS PREÇOS DA MADEIRA – FONTES E METODOLOGIA
Ministère de l’agriculture et de l’alimentation (França)

Editorial

EDUARDO DINIZ

Diretor-Geral do GPP

A maior abertura dos mercados a nível internacional, a crescente urbanização da sociedade europeia, a modernização das operações de transporte e logística e do setor do retalho provocaram uma transformação da estrutura e funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. Assim, observa-se frequentemente um tecido empresarial fragmentado a montante da cadeia, em comparação com uma crescente concentração a jusante operada pela moderna distribuição.

Esta evolução compreende alguns pontos positivos como a introdução de tecnologias na agricultura a favor do aumento da produtividade, a diversificação da produção industrial e o abastecimento regular e de qualidade para o consumidor final. Contudo, e em simultâneo, tem vindo a colocar em evidência alguns desequilíbrios, nomeadamente no que se refere à distribuição de valor ao longo da cadeia, os quais podem, a prazo, comprometer o seu funcionamento.

Esta situação originou movimentações com vista à procura de uma melhor autorregulação dos agentes intervenientes da cadeia e também a iniciativas institucionais e regulatórias, quer a nível nacional quer a nível da União Europeia.

É com este enunciado que a Cultivar procura lançar o debate com diferentes atores e interesses

setoriais tendo por tema de fundo para este n.º 13 a *Cadeia de valor do setor agroalimentar*.

Na secção Grandes Tendências, surgem a abrir Louise O. Fresco, presidente do Wageningen University & Research, e Krijn J. Poppe com um excerto de um artigo de 2016, complementado por uma nota dos autores elaborada especialmente para este número da Cultivar, em que propõem que a Política Agrícola Comum se transforme numa Política Agrícola e Alimentar Comum, integrando uma abordagem mais vasta aos sistemas agroalimentares e às questões que afetam toda a cadeia de abastecimento alimentar, nomeadamente em matéria de inovação e sustentabilidade.

Em seguida, Carlo Pettinelli e Jaroslaw Swierczyna, da Comissão Europeia, apresentam os problemas e desafios do sistema e da cadeia alimentar na Europa sob a perspetiva inovadora da ligação ao quotidiano de cada um de nós. Traçam uma brevíssima história da alimentação, para se debruçarem em seguida sobre os principais desafios que enfrentamos e os instrumentos que já temos e os que estamos a construir para os enfrentar. Abordam assim, de uma forma só aparentemente leve, problemas tão importantes como as alterações climáticas, a transparência e a equidade na cadeia de valor agroalimentar, as barreiras ao comércio, a qualidade e segurança alimentares, a economia digital ou a ecologização.

O artigo de João Pereira aborda o papel da organização na cadeia de valor do setor, organização essa vista sob a dupla perspetiva da organização dentro de cada empresa/entidade e da organização dos próprios produtores em torno de objetivos comuns e para responder a desafios cada vez mais complexos. Apresenta três casos distintos entre si, mas com o traço comum de que “a união faz a força”, para concluir que *“Juntos ganhamos mais (...) e apenas depende de nós.”* Pelo caminho, refere ainda algumas das dificuldades regulamentares desta organização da produção e do seu reconhecimento.

De seguida, surge o artigo de Pedro Pimentel apresentando a perspetiva da indústria, e que aponta o problema da concentração excessiva da distribuição, referindo outras importantes questões como a formação de preços, a equidade na cadeia, os instrumentos de relacionamento entre produtores e distribuidores, incluindo instrumentos de regulação e de autorregulação (designadamente, os Códigos de Boas Práticas ou a PARCA). Conclui, sublinhando que *“o esforço para a (...) resolução [destas dificuldades] deveria estar mais bem integrado no espectro mais alargado da responsabilidade corporativa de fornecedores e distribuidores.”*

O último artigo desta secção, de Jorge Jordão, apresenta a perspetiva da distribuição, começando por referir a extraordinária evolução recente do setor, resultante de melhorias de competitividade e produtividade, para depois relevar o papel da distribuição na mitigação dos *“riscos enfrentados pelos agricultores através de diversos mecanismos, tais como contratos a longo prazo ou iniciativas promovendo produtos locais e de valor acrescentado.”* Sublinha esta relação de parceria e salienta o papel essencial da autorregulação por contraponto à regulação externa, procurando desconstruir aquilo a que chama de *“mitos urbanos”* sobre as relações na cadeia agroalimentar e concluindo com a importância da atenção ao consumidor.

A secção Observatório abre com um artigo de Christine Tacon, a *Groceries Code Adjudicator* do Reino Unido, *“um mecanismo de regulação para monitorizar a relação entre os fornecedores diretos e os dez maiores retalhistas do país”*, em que se explica muito claramente como um mecanismo deste tipo, com poderes efetivos e bases sólidas de funcionamento, pode ter impacto na melhoria das relações na cadeia de valor, sobretudo quando se consegue o envolvimento de todos numa *“abordagem à regulação moderna, colaborativa e centrada nas empresas”*.

Em seguida, Pedro Portugal Gaspar aborda o papel da ASAE no combate às práticas comerciais restritivas, começando por referir as suas competências nas áreas alimentar e económica e centrando-se depois nas ações de fiscalização executadas e na formação ministrada com o objetivo de reduzir a ocorrência de práticas como preços discriminatórios, vendas com prejuízo, recusa de prestação de serviços ou práticas negociais abusivas, e de promover a transparência na cadeia.

O terceiro artigo desta secção, da responsabilidade da equipa da Câmara Municipal de Torres Vedras que gere o Programa de Sustentabilidade



Mercado: venda de cebolinho, Malveira, 1979
Autor: J. Braz – Fotografia da coleção do GPP

na Alimentação Escolar (PSAE), apresenta um caso paradigmático de procura dessa sustentabilidade na cadeia de abastecimento agroalimentar, com uma aproximação do consumidor final (neste caso, a rede do pré-escolar e 1.º ciclo do Município) à produção local e tentando ultrapassar alguma das dificuldades inerentes à contratação pública.

Por fim, a fechar o Observatório, um artigo do GPP apresenta o trabalho desenvolvido no âmbito da Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar (PARCA) para promover a transparência, a equidade na distribuição de valor e o diálogo intersectorial. A PARCA já abordou também outros temas importantes, como as organizações interprofissionais, a resolução de conflitos, as marcas da distribuição ou a valorização da produção nacional, destacando-se ainda para o futuro temas como a inovação e a internacionalização.

Na secção Leituras, apresenta-se um relatório da Comissão Europeia sobre o reforço da posição dos agricultores na cadeia de abastecimento; faz-se uma apreciação da recém-publicada Diretiva sobre Práticas Comerciais Desleais; resume-se o relatório da Oxfam sobre as condições dos fornecedores mais pobres nas cadeias de abasteci-



Mercado dos Lavradores, Funchal, 2018
Autor: Isabel Escada – Fotografia da coleção do GPP

mento alimentar e, finalmente, apresentam-se as fontes e metodologia de um inquérito francês aos preços da madeira, refletindo sobre a sua eventual replicabilidade no nosso país.

GRANDES TENDÊNCIAS

CULTIVAR

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

Para uma Política Agrícola e Alimentar Comum¹ (excerto)

LOUISE O. FRESCO e KRIJN J. POPPE

Wageningen University & Research, Países Baixos

Nota editorial

Os autores deste artigo de 2016, e em particular Louise O. Fresco², presidente do Wageningen University & Research³, têm produzido um vastíssimo trabalho sobre o sistema agrícola e agroalimentar, tanto a nível científico e político como para o público em geral, chamando a atenção para a necessidade de vermos sob perspetivas diferentes problemas novos e antigos, de modo a podermos responder aos grandes desafios que enfrentamos neste domínio.

Esta abordagem assenta em dois pilares: por um lado, a utilização responsável e sustentável da ciência e da inovação, que nos permitirá produzir mais com menos; por outro lado, a criação de parcerias

entre agricultores e todos os intervenientes na cadeia agroalimentar, incluindo industriais, investigadores, consumidores e decisores políticos, que possam conduzir a soluções comuns globais.

Mais recentemente, Louise O. Fresco tem vindo a propor o estabelecimento de um convénio internacional sobre agricultura e alimentação, um pouco à semelhança do que se fez com as alterações climáticas⁴: um Painel Intergovernamental para a Alimentação e a Agricultura que permita estabelecer consensos científicos, apresentar cenários e oferecer opções para apoiar a tomada de decisões políticas a nível global, *“para que, no final deste século, possamos ter uma cadeia agroalimentar dinâmica, saudável e sustentável ... que garanta a alimentação de todos e seja relevante para o mundo inteiro.”*⁵

¹ https://www.wur.nl/upload_mm/6/b/c/11791580-8cfd-4f-29-a8ad-2d9748c787d0_Towards_CAFP_LR.pdf

² http://www.louiseofresco.com/HTML/UK_Index.html

³ Um prestigiado consórcio neerlandês universidade-investigação inteiramente dedicado à agricultura, alimentação, ambiente e sustentabilidade: <https://www.wur.nl/en/About-Wageningen.htm>

⁴ <http://www.ipcc.ch/>

⁵ Conferência de Louise O. Fresco no âmbito do *Forum for the Future of Agriculture 2018*: <https://youtu.be/27rrzFNGI7w>

Este seria um passo em frente em relação à proposta feita neste artigo de construir uma Política Agrícola e Alimentar Comum. Louise O. Fresco considera que, embora a União Europeia deva tomar a iniciativa nesta matéria, podemos ser mais ambiciosos e propor uma solução a nível das Nações Unidas, tendo por base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁶ e emanando eventualmente das agências já existentes (e.g. FAO).

Neste artigo, os autores começam assim por falar da necessidade de mudança e dos cinco maiores desafios que o sistema enfrenta (secção 1); na secção 2, referem as cinco grandes áreas de inovação que estão a ser desenvolvidas; a secção 3, que apresentamos integralmente de seguida, debruça-se sobre os equívocos que existem acerca da produção agroalimentar; a secção 4 apresenta cinco exemplos de uma Política Agrícola e Alimentar Comum (PAAC) e, finalmente, a secção 5 fala de como transformar a atual PAC nesta nova PAAC, no período pós-2020.

Nota prévia dos Autores

Desde a publicação deste nosso texto sobre a reforma da Política Agrícola Comum de modo a incorporar uma abordagem relativa à cadeia agroalimentar, a Comissão Europeia desenvolveu os seus planos

para a futura PAC. Lamentavelmente, embora compreensivelmente, as mais recentes propostas ainda não reconhecem a necessidade desta Política Agrícola e Alimentar Comum. A proposta refere importantes novos desafios públicos, como as alterações climáticas, mas, na minha opinião, continua a centrar-se dema-

siado na produção agrícola, deixando escapar a necessidade de utilizar os fundos europeus para investir em inovações ecológica e socialmente consistentes.

No entanto, muitos problemas ao nível da exploração, bem como um consumo alimentar saudável,

são consequência direta da forma como a cadeia alimentar está organizada e como o consumidor faz as suas escolhas. Esta falha da cadeia alimentar é reconhecida nos debates em torno dos próximos programas-

-quadro europeus de investigação. É por isso ainda mais surpreendente que as propostas da PAC não reflitam este aspeto. Repensar o futuro do sistema alimentar e as ligações entre as cidades e as zonas rurais europeias é a única forma de gerar apoio público para a PAC. Se a Europa avançasse nessa direção, estaria também a alinhar com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o

Acordo de Paris, por exemplo, através dos princípios da economia circular, com um mínimo de desperdício e poluição.

As propostas para a nova PAC oferecem maior flexibilidade aos Estados-Membros na definição dos

Lamentavelmente, embora compreensivelmente, as mais recentes propostas ainda não reconhecem a necessidade desta Política Agrícola e Alimentar Comum.

No entanto, muitos problemas ao nível da exploração, bem como um consumo alimentar saudável, são consequência direta da forma como a cadeia alimentar está organizada e como o consumidor faz as suas escolhas.

Será desejável que os Estados-Membros aproveitem esta oportunidade para associarem as suas opções em matéria de política agrícola a uma abordagem baseada no sistema alimentar e para compatibilizarem as suas políticas nacionais em benefício dos consumidores europeus.

⁶ <https://unric.org/pt/17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>

seus objetivos de política e na escolha de instrumentos no âmbito da PAC. Será desejável que os Estados-Membros aproveitem esta oportunidade para associarem as suas opções em matéria de política agrícola a uma abordagem baseada no sistema alimentar e para compatibilizarem as suas políticas nacionais em benefício dos consumidores europeus.

Agosto de 2018

Para uma Política Agrícola e Alimentar Comum (excerto)

Excerto do Prefácio

(...) Louise O. Fresco e Krijn J. Poppe assumiram o desafio de aplicar os seus conhecimentos ao futuro da PAC e apresentam este documento de posição que resume e analisa as tensões entre a necessidade

de mudar o nosso sistema agrícola e alimentar e a resistência a adaptar as políticas que o regem. Analisam os desafios sociais e as opções de inovação e chegam à conclusão de que a PAC se deve transformar numa Política Agrícola e Alimentar Comum mais ampla, que ajude toda a cadeia alimentar – do prado ao prato, da produção pecuária à alimentação humana – a enfrentar os desafios das próximas décadas. (...)

Cinco equívocos

Há muitos equívocos no debate público sobre agricultura e produção alimentar. Os cinco equívocos mais comuns poderão até vir a ser agravados por inovações agora em preparação, tornando ainda mais difícil uma discussão profícua sobre o futuro da política agrícola.

1.º equívoco:

“Há uma crise na agricultura”

Um primeiro equívoco é que estamos a atravessar uma grande crise agrícola, talvez só comparável com aquelas a que assistimos nas décadas de 1880 ou de 1920 e 30. Todos os dias ouvimos falar de agricultores que venderam as suas explorações, e os inquéritos estatísticos mostram uma redução consistente no número de produtores. Os dados são acompanhados por histórias de produtores de leite ou de suínos que enfrentam tempos difíceis devido à baixa de preços. E, porque estamos nesta crise, considera-se que o governo devia intervir nos mercados para garantir melhores preços para os agricultores.

Um primeiro equívoco é que estamos a atravessar uma grande crise agrícola, talvez só comparável com aquelas a que assistimos nas décadas de 1880 ou de 1920 e 30 ... A realidade, porém, é mais complexa.

A realidade, porém, é mais complexa. O rendimento agregado da agricultura não sugere uma grande crise: é 20% superior ao que era em 2005. O preço das terras disparou nos últi-

mos anos, sugerindo que há muita gente a querer investir na agricultura e que aqueles que vendem estão a obter lucros consideráveis. Evidentemente, há muitos agricultores que não beneficiam destas mais-valias, até porque muitos arrendam as suas terras, e os jovens podem ser muito prejudicados por esta situação. De facto, garantir rentabilidade para a próxima geração de agricultores e empresários agrícolas é uma questão crucial. A origem deste aumento dos preços da terra reside numa combinação de tendências: baixas taxas de juros que levam ao interesse de investidores externos e falta de oportunidades de investimento alternativas para aqueles que querem vender; ligação dos pagamentos da PAC à terra; e interesse no aumento da dimensão das explorações, além do rendimento agrícola.

Para manterem o seu rendimento, os agricultores têm de aumentar a dimensão das explorações. A nova tecnologia agrícola ajuda-os a fazer precisamente isso: as novas máquinas são maiores, os robôs de ordenha precisam de menos mão-de-obra e os novos instrumentos de TIC permitem verificar o que está a acontecer com os porcos ou com os tomates noutros locais da exploração sem que o agricultor tenha de se deslocar. Este tipo de investimento ajuda os agricultores a obterem um maior rendimento e a terem uma evolução desse rendimento comparável à do resto da sociedade. Esta evolução é essencial para garantir que a próxima geração não vota em massa com os pés, abandonando a agricultura, como aconteceu no Japão e na Coreia durante o rápido desenvolvimento industrial dos anos 60, por exemplo. Esses países têm agora uma agricultura de pequena escala dominada por reformados, o que pode parecer romântico, mas não é certamente positivo em termos de segurança alimentar.

Voltando à Europa, dadas as limitações em matéria de disponibilidade de terras, os agricultores que querem expandir o seu negócio têm de comprar aos vizinhos. Este é, normalmente, um processo muito natural. Alguns agricultores que não têm descendência ou que não conseguem ganhar a vida decentemente decidem parar de investir. Verificando que a sua exploração familiar é demasiado pequena para gerar um rendimento interessante, os filhos optam por um trabalho fora da agricultura e, com a reforma à vista, os agricultores vendem as suas explorações. A consequência disso é que muitas explorações enfrentam uma crise e vão desaparecendo. A nível setorial, porém, o baixo número de agricultores candidatos a

essas pequenas explorações é muito menos problemático, uma vez que beneficia o rendimento de outras explorações agrícolas e reduz os preços ao consumidor.

Os setores do leite e dos suínos enfrentam atualmente um caso extremo desta evolução geral. Durante cerca de 30 anos, a PAC conseguiu mais ou menos travar este processo no setor leiteiro através do sistema de quotas. Apesar de a abolição deste sistema ter permitido que muitos agricultores em regiões leiteiras muito eficientes, como a Irlanda e os Países Baixos, expandissem exponencialmente a produção, forçou simultaneamente regiões menos competitivas, como certas partes de França, a reestruturarem-se. Circunstâncias externas de mercado, como a elevada produção em continentes concorrentes, o boicote russo e a estagnação da economia chinesa, contribuem atualmente para piorar a situação.

O setor suíno enfrenta problemas ainda mais graves. O aumento de escala não é aqui restringido pela disponibilidade de terras, mas muitos pequenos agricultores estão a perder terreno devido à redução da procura de carne suína. Além disso, o setor também não tem a localização ideal: na década de 1960, a PAC incentivou a concentração junto dos portos da Europa Ocidental, provocando a dependência de rações proteicas importadas, o que, por sua vez, implicou elevados custos ambientais (estrumes), com preços de custo que não são competitivos à escala global.

Embora o discurso público destaque os problemas nestes setores, isso não deve ser visto como um sinal de que a dinâmica do setor agrícola está fundamentalmente desequilibrada. Deve

A desigualdade no setor agrícola, tal como noutros setores da sociedade, está a aumentar e, ainda que isso exija seguramente a nossa atenção, não significa que os mercados devam ser abolidos enquanto princípio regulador, porque eles permitem que os consumidores sinalizem de maneira eficiente o caminho que gostariam de ver a produção tomar.

ser possível aumentar a dimensão das explorações para que os agricultores possam obter um rendimento razoável e equitativo e possam ter uma vida que leve os seus filhos a terem interesse em tornar-se agricultores. A desigualdade no setor agrícola, tal como noutros setores da sociedade, está a aumentar e, ainda que isso exija seguramente a nossa atenção, não significa que os mercados devam ser abolidos enquanto princípio regulador, porque eles permitem que os consumidores sinalizem de maneira eficiente o caminho que gostariam de ver a produção tomar. As políticas têm de saber responder a estes sinais, criando um ambiente favorável que tenha em atenção as questões de longo prazo, como a sustentabilidade e as alterações climáticas, o que não é automaticamente conseguido através do mercado.

2.º equívoco:

“A cadeia alimentar não devia estar tão industrializada”

São muitos os que criticam a atual organização da cadeia alimentar. À semelhança de outros setores, a agricultura industrializou-se no último século, o que nos trouxe muitos benefícios. Em primeiro lugar, os alimentos são hoje muito mais baratos e seguros, o que permitiu reduzir muito a fome (embora, infelizmente, não a erradicando) e deixar-nos rendimento disponível suficiente para outros produtos com os quais os nossos avós não podiam sequer sonhar. Atualmente, os europeus gastam apenas cerca de 10 a 15% do seu rendimento em alimentação, em comparação com 40-50% na década de 1950.

A evolução da cadeia alimentar foi e continua a ser baseada na engenharia industrial e em princípios económicos. Aprendemos a gerir muito melhor o processo natural de cultivo de alimentos, graças a uma série de inovações revolucionárias (essencialmente na química, mas também na biologia e na mecânica) durante os séculos XIX e XX.

As mudanças na cadeia alimentar permitiram também usufruirmos de uma grande variedade de alimentos frescos ou bem conservados, disponíveis noutras ocasiões além da colheita local, contribuindo assim para a melhoria da saúde humana. Esta situação resultou de desenvolvimentos tanto a nível do comércio internacional, da logística, da transformação e conservação alimentar ou da distribuição, como da agricultura. Esta última contribuiu com a introdução de inovações, nomeadamente na propagação de plantas e na criação de animais, para responder às exigências dos consumidores.

Esta evolução da cadeia alimentar foi e continua a ser baseada na engenharia industrial e em princípios económicos. Aprendemos a gerir muito melhor o processo natural de cultivo de alimentos, graças a uma série de inovações revolucionárias (essencialmente na química, mas também na biologia e na mecânica) durante os séculos XIX e XX.

São os princípios económicos da maximização do lucro que regem este processo. Reagindo a estímulos em matéria de preço, as explorações e as empresas inovaram na direção que os consumidores definiram ao fazerem as suas escolhas nas lojas e supermercados. Para reduzir custos, os retalhistas passaram de lojas locais para grandes multinacionais, enquanto as indústrias de transformação alimentar e os fornecedores de fatores de produção para a agricultura se expandiram igualmente. Por seu lado, os agricultores mantiveram uma dimensão relativamente pequena, embora tivessem também tido de crescer para pagarem custos fixos mais elevados com um maior volume de produtos. As explorações com 50 hectares de tomate ou 500 vacas lei-

teiras ou 2 000 hectares de culturas arvenses estão longe de ser excepcionais, e os seus proprietários tornaram-se pequenos empresários com milhões de euros em volume de negócios anual.

Estas e outras explorações muito mais pequenas dependem cada vez mais de contratos com a indústria alimentar (cooperativas de produtores ou empresas privadas) para terem acesso aos mercados. Esses contratos são frequentemente vistos como um instrumento usado pelas grandes empresas para imporem preços baixos aos agricultores, destinando a maior parte do valor gerado na cadeia a outros. Na realidade, estes contratos são também um instrumento para aumentar o bolo antes de o partilhar: traduzem as exigências de consumidores, retalhistas e indústria alimentar em especificações de produção pelas quais os agricultores são recompensados.

Esta evolução deixou muitos consumidores e agricultores a braços com o embaraço da escolha. O atual sistema alimentar não se adequa às imagens da agricultura tradicional que nos ficaram dos livros infantis, e também não se enquadra na imagética romântica da vida rural do século XIX. Poucos se darão conta de que os artistas pintavam essas cenas precisamente para registarem um modo de vida que já então estava a desaparecer.

É simultaneamente compreensível e adequado que haja um certo grau de relutância em relação ao atual estado de coisas, uma vez que a agricultura de alta tecnologia e a cadeia alimentar industrializada estão longe de serem perfeitas. O anonimato que caracteriza partes da cadeia levou a escândalos de segurança alimentar. Não há muitos produtos que não tenham

sido afetados por fraudes ou erros humanos: azeite espanhol, vinho austríaco, aves de capoeira belgas e francesas, carne de cavalo holandesa, carne de vaca britânica, bebidas alcoólicas checas - a lista é longa, demasiado longa. No entanto, a nossa alimentação é hoje mais segura do que nunca. Simplesmente, os acidentes tendem a ter maior dimensão e a ser mais bem comunicados à opinião pública, provocando custos maiores. O mesmo se aplica em casos de doenças animais, quando a erradicação é o melhor remédio, como aconteceu durante os surtos de febre aftosa em Inglaterra, a epidemia de peste suína nos Países Baixos e, mais recentemente, com a produção de *foie gras* em França.

Igualmente desconcertantes são os custos ambientais dos nossos métodos de produção alimentar. Os efeitos sobre os outros e sobre o meio ambiente

provocados pelo uso de produtos químicos (pesticidas, fertilizantes, antibióticos), por encabeçamentos elevados (estrume, odor) ou simplesmente pelo facto de os processos biológicos animais produzirem gases com efeito de estufa não são tidos em conta nas decisões empresariais porque não ocorrem como custos.

Os governos demoraram a reagir a estas questões públicas, embora enormes melhorias tenham sido conseguidas nas últimas décadas em termos de impacto ambiental.

O equívoco no debate é que a atual organização da cadeia alimentar está fundamentalmente errada, que não pode ser corrigida no âmbito do atual sistema e que é possível garantir um nível semelhante de serviço em termos de disponibilidade, qualidade e acessibilidade dos alimentos através de um sistema inteiramente local e de pequena escala.

O equívoco no debate é que a atual organização da cadeia alimentar está fundamentalmente errada, que não pode ser corrigida no âmbito do atual sistema e que é possível garantir um nível semelhante de serviço em termos de disponibilidade, qualidade e acessibilidade dos alimentos através de um sistema inteiramente local e de pequena escala.

Felizmente, têm ocorrido desenvolvimentos muito interessantes e promissores que têm vindo a restabelecer a ligação entre os consumidores a nível local ou regional e a agricultura, através de cadeias de abastecimento mais curtas ou de ambientes periurbanos. Embora isso deva ser aplaudido e proporcione aos consumidores familiaridade e experiência, nenhuma região conseguirá alguma vez fornecer todos os produtos necessários (certamente não os tropicais, por exemplo) e nenhum lugar consegue resistir integralmente a condições climáticas adversas.

3º equívoco: “A agricultura é a principal solução para as zonas rurais”

Um terceiro equívoco é a ideia de que a agricultura é a força motriz do desenvolvimento rural. A agricultura domina a paisagem europeia fora das cidades e a paisagem está intrinsecamente ligada à nossa atividade agrícola. As paisagens mais valorizadas são o resultado da agricultura, do pastoreio e da extração seletiva de madeira. Se a agricultura desaparecesse, a terra cobrir-se-ia simplesmente de florestas ou arbustos sem fim, tendo como apenas um dos resultados um declínio substancial no turismo.

O facto de a paisagem ser tão frequentemente o resultado do domínio da agricultura leva muita gente a pensar que os rendimentos agrícolas determinam o nível de vida nas zonas rurais. A verdade é que não é assim. A agricultura representa menos de 2% do PIB europeu. Muitos dos nossos alimentos são produzidos em regiões que não são muito rurais, sendo consideradas urbanas ou periurbanas. Nestas regiões, as cidades dominam a economia e os agricultores dispõem frequentemente de rendimentos não agrícolas. Porém, mesmo nas zonas rurais

O facto de a paisagem ser tão frequentemente o resultado do domínio da agricultura leva muita gente a pensar que os rendimentos agrícolas determinam o nível de vida nas zonas rurais. A verdade é que não é assim.

onde as cidades estão distantes e desempenham um papel menor, por exemplo, em algumas regiões do Mediterrâneo e da Europa Oriental (especialmente, a Bulgária e a Roménia), a agricultura não é a atividade económica predominante.

Há aqui duas ressalvas a fazer, nenhuma das quais deve ser mal interpretada. A primeira é que o emprego agrícola é maior do que a contribuição para o PIB sugere, o que reflete o baixo rendimento de muitos agricultores. Todavia, devemos ter a noção de que a agricultura está fortemente concentrada. Embora as estatísticas mais recentes revelem que há 10,8 milhões de agricultores na União Europeia, 80% destes produzem menos de 20% dos alimentos, muitas vezes com uso extensivo da terra. Esta categoria inclui muitas pessoas com mais de 65 anos sem sucessores, bem como agricultores a tempo parcial. Em alguns dos novos Estados-Membros, a agricultura está ainda mais concentrada nas mãos de um pequeno grupo do que na Europa Ocidental. E como alguns agricultores têm mais do que uma exploração, a concentração é ainda maior do que os dados sugerem.

A segunda ressalva é que a agricultura facilita muitas outras atividades económicas: fornecimento de fatores de produção, empreiteiros, transformação de alimentos, comércio e serviços como extensão rural, contabilidade, cuidados veterinários e atividade bancária. Embora haja aqui um efeito multiplicador, isso também não deve ser sobrevalorizado. Muitas destas atividades são realizadas por cooperativas e agroindústrias multinacionais que tendem a gerar a maior parte do valor nas respetivas sedes e laboratórios, mais frequentemente localizados em regiões urbanas e periurbanas, onde podem atrair mão-de-obra qualificada, do que nas zonas rurais profundas.

Assim, a realidade é que a agricultura desempenha um papel secundário na economia e no desenvolvimento rurais. Dada a baixa rentabilidade dos ativos na agricultura, a criação de emprego nesta atividade nas zonas rurais nem sequer é muito aliciante. O investimento necessário para criar um local de trabalho numa exploração na Alemanha, por exemplo, é de cerca de meio milhão de euros (excluindo o investimento em terra) e o rendimento é baixo. Alguém que trabalhe no turismo ou na construção obtém um rendimento melhor com muito menos investimento.

4.º equívoco: “O comércio internacional é prejudicial”

Um quarto equívoco refere-se ao papel da Europa no sistema alimentar global. Há quem veja a Europa sobretudo como importadora de soja da América do Sul, pescado da Ásia e produtos frescos e tropicais de África. Apontam corretamente vários problemas ambientais nesses sistemas de produção, incluindo erosão e poluição, e veem essas atividades como uma espécie de açambarcamento de terras que prejudica o desenvolvimento económico nesses países, concluindo que a Europa deve ter uma política clara de autossuficiência. Outros há que consideram desnecessário que a Europa exporte carnes e aves que são por vezes produzidas com grandes custos ambientais.

Na realidade, a Europa é, há vários anos, um exportador líquido de produtos agrícolas. Exporta produtos de alta qualidade para as classes médias de todo o mundo. A soja importada é parcialmente

... a realidade é que a agricultura desempenha um papel secundário na economia e no desenvolvimento rurais.

Na realidade, a Europa é, há vários anos, um exportador líquido de produtos agrícolas.

A maior parte dos alimentos que consumimos é europeia. Se virmos o comércio intraeuropeu como consumo interno, cerca de 25% dos alimentos são exportados para fora da União Europeia...

utilizada para a produção de leite, por exemplo, nos Países Baixos, e posteriormente exportada como queijo para a Alemanha. Os alemães exportam parte do seu leite fresco para Itália, o que dá aos italianos a opção de enviarem o seu próprio leite, sob a forma de queijos caros, para todo o mundo. E isto é a criação de valor a funcionar.

A maior parte dos alimentos que consumimos é europeia. Se virmos o comércio intraeuropeu como consumo interno, cerca de 25% dos alimentos são exportados para fora da União Europeia; o valor das importações (em que os alimentos para animais e os produtos tropicais são categorias importantes) é claramente menor. Essas importações ajudam certas regiões da Ásia, África e América

Latina a desenvolverem-se, tal como a agricultura na Dinamarca e na Holanda liderou o desenvolvimento regional no século XIX, graças às oportunidades de exportação para um Reino Unido então em vias de industrialização. E as normas de comércio internacional, nomeadamente sistemas como o GlobalG.A.P., são também uma forma de trocar informações sobre exigências dos consumidores e boas práticas de produção.

Os custos ambientais do comércio são uma fonte adicional de equívocos. Sim, é verdade que o transporte se traduz em emissões de CO₂, mas o respetivo impacto ambiental global é muito baixo quando comparado com as emissões ligadas à produção e ao armazenamento, à pegada ecológica dos consumidores que vão de carro para o supermercado ou ao aquecimento e refrigeração dos produtos. Isto implica que a importação prove-

niente de produtores muito (ambientalmente) eficientes ou em contra estação pode ser melhor do que uma produção ou um armazenamento ineficientes a nível local.

Além de proporcionarmos um mercado europeu aos países em desenvolvimento e a outros países, também apoiamos o desenvolvimento no exterior, exportando sementes e outros fatores de produção, máquinas agrícolas e serviços. Estes produtos têm uma grande quantidade de *know-how* europeu que as explorações compradoras utilizam para desenvolver a sua própria atividade agrícola.

5.º equívoco: “A PAC é cara e provoca excedentes de produção”

Dados os equívocos existentes sobre o funcionamento da organização da cadeia alimentar e a sua dinâmica, a evolução do rendimento e o papel da agricultura nas zonas rurais e na economia global, não é de surpreender que haja também equívocos sobre a Política Agrícola Comum.

Ainda há pessoas que, quando pensam na PAC, lhes vêm à cabeça imagens de montanhas de manteiga e lagos de vinho.

No entanto, esses foram os resultados de uma PAC extremamente eficaz que, desde a década de 1960, transformou a UE de importadora líquida dos principais produtos de base em exportadora. Foi este sucesso que tornou a política obsoleta, o que levou ao estabelecimento de quotas e depois ao sistema de pagamentos diretos que temos hoje. Agora que os pagamentos foram “desligados” das obrigações de produção temos um sistema de ajudas que já não afeta como anteriormente quer

Além de proporcionarmos um mercado europeu aos países em desenvolvimento e a outros países, também apoiamos o desenvolvimento no exterior...

No entanto, os cidadãos não deixam de se interrogar por que razão a agricultura precisa de tanto dinheiro.

os níveis de produção quer as opções produtivas. Assim, a ideia de que é a política agrícola que está a tornar as pessoas obesas tem de ser posta em causa. De qualquer modo, o problema não será certamente resolvido, alterando os preços relativos ao nível da exploração, já que isso teria muito pouca influência nas escolhas dos consumidores.

Outros questionam a dimensão dos custos orçamentais da PAC, uma vez que quase 40% do orçamento da UE é gasto na política agrícola. No entanto, esta é uma comparação muito enganadora, porque a PAC é uma das poucas políticas com despesas orçamentais centralizadas a nível da UE. O orçamento para qualquer política social, educacional ou de defesa centralizada seria muitíssimo superior ao da agricultura.

No entanto, os cidadãos não deixam de se interrogar por que razão a agricultura precisa de tanto dinheiro. Os políticos apresentam normalmente dois argumentos, consoante a audiência. Um é uma espécie de argumento de política social: o Artigo 33.º do Tratado Europeu refere a necessidade de garantir um nível de vida justo para a população agrícola. O outro gira em torno do interesse público, sobretudo no que se refere ao ambiente e à paisagem – um objetivo que não era relevante em 1958 e que não é claramente referido no Tratado.

Este é também um elemento que continua a ser muito controverso. Os contratos para a gestão da natureza e da paisagem no âmbito dos programas de desenvolvimento rural são provavelmente o que funciona melhor. A ideia de condicionalidade, que

obriga os agricultores que recebem pagamentos diretos a obedecer a diretivas ambientais e outras, é menos visível para os cidadãos e é impopular entre os agricultores. A eficácia e a eficiência das

recentes obrigações de “ecologização” (*Greening*) ainda estão a ser avaliadas, mas são também criticadas devido aos encargos administrativos que implicam.

Pensar numa melhor integração na PAC para o futuro

Podemos concluir, então, que a agricultura e o sistema alimentar não são bem compreendidos pelo público, e que as soluções inovadoras para os desafios globais parecem, na verdade, agravar os equívocos. Isto tornou-se um problema para a renovação da Política Agrícola Comum, existindo cada vez menos vontade de usar quase 40% do orçamento europeu numa política cujos resultados são questionados e que se destina apenas ao elo mais fraco da cadeia, a comunidade agrícola. A nossa convicção de que os principais desafios têm de ser resolvidos por todos os atores da cadeia alimentar sai assim reforçada. Os agricultores podem fazer parte da solução, mas não podem arcar com essa responsabilidade sozinhos. A política agrícola deve, pois, ser alargada a uma política (da cadeia) alimentar que regule todo o sistema alimentar, ajudando a renovar o vínculo entre cidadãos, agricultura e alimentação e possibilitando uma vasta gama de inovações.

Towards a Common Agricultural and Food Policy¹ (excerpt)

LOUISE O. FRESCO and KRIJN J. POPPE – Wageningen University & Research, the Netherlands

Editorial note

The authors of this 2016 paper, and particularly Louise O. Fresco², President of Wageningen University & Research³, have been producing a vast amount of work on the agricultural and agrifood system, either at the academic and political level or for the general public, drawing attention to the need to see under different perspectives problems old and new, so that we can respond to the great challenges that we face in this field.

This approach is based on two pillars: on the one hand, the responsible and sustainable use of science and innovation, which will enable us to produce more with less; on the other hand, the creation of partnerships between farmers and all the actors in the agrifood chain, including industry, researchers, consumers and policy makers, which may lead to common, global solutions.

More recently, Louise O. Fresco has been proposing the establishment of an international convention on agriculture and food, somewhat similar to that on climate change⁴: an Intergovernmental Panel on Food and Agriculture to establish scientific consensus, present scenarios and provide options to support policy-making at the global level, *“so that at the end of this century, there will a vibrant, healthy, sustainable ... agricultural and food chain that feeds everybody and has a significance for the entire world.”*⁵

This would be a step forward from the proposal made in this paper to build a Common Agricultural and Food Policy. Indeed, Louise O. Fresco believes that, while the European Union should take the initiative in this matter, we can be more ambitious and propose a solution at the United Nations level, building on the Millennium Development Goals⁶ and possibly stemming from its existing agencies (e.g. FAO).

In this article, the authors begin by talking about the need for change and the five major challenges facing the system (section 1); in section 2, they refer to the five major areas of innovation that are being developed; section 3, which we present next in its entirety, concerns the misunderstandings about agrifood production; section 4 presents five examples of a Common Agricultural and Food Policy (CAFP), and finally section 5 deals with how to turn the current CAP into this new CAFP in the post-2020 period.

Authors' Note

Since our text on the reform of the CAP to incorporate an agriculture and food chain approach, the European Commission has developed its plans for the future CAP. Regretfully, but understandably, the latest proposals do not yet recognize the need for such a Common Agriculture and Food Policy. The proposal refers to important new public challenges like climate change, but maintains, in my view, too limited a focus on agricultural production and misses the need to use European funds to invest in ecological and socially sound innovation.

Nevertheless, many farm level problems, as well as healthy food consumption, are a direct consequence of how the food chain is organised and how the consumer makes his or her choices. This failure of the food chain is recognized in the discussions around the next European

¹ https://www.wur.nl/upload_mm/6/b/c/11791580-8cfd-4f-29-a8ad-2d9748c787d0_Towards_CAFP_LR.pdf

² http://www.louiseofresco.com/HTML/UK_Index.html

³ A prestigious Dutch university-research consortium entirely dedicated to agriculture, food, the environment and sustainability: <https://www.wur.nl/en/About-Wageningen.htm>

⁴ <http://www.ipcc.ch/>

⁵ Louise O. Fresco's conference at the FFA - Forum for the Future of Agriculture 2018: <https://youtu.be/27rrzFNGI7w>

⁶ <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

framework programs for research. It is all the more surprising that the CAP proposals do not reflect this. Rethinking the future of the food system and the links between European cities and rural areas is the only way to build public support for the CAP. If Europe would move in this direction, it would also align itself with the Sustainable Development Goals and the Paris Climate Agreement, for example through the principles of circular economy with minimal waste and pollution.

The proposals for the new CAP offer more flexibility to Member States on setting their policy goals and choose policy instruments within the CAP framework. It is to be hoped that Member States will take this opportunity to link their agricultural policy choices with a food system approach and align their national policies together to the benefit of European consumers.

August 2018

Towards a Common Agricultural and Food Policy (excerpt)

Excerpt from the Preface

(...) Louise O. Fresco and Krijn J. Poppe felt challenged to apply their insights to the future of the CAP. They wrote this position paper which summarises and reviews the tensions between the need to change our agriculture and food system and the resistance to adapting the policies which govern it. They review the societal challenges and the options for innovation and come to the conclusion that the CAP has to develop into a broader Common Agricultural and Food Policy, which helps the entire food chain – from farm to fork, from animal breeding to human feeding – to cope with the challenges of the coming decades. (...)

Five misunderstandings

There are many misunderstandings that arise in discussions on agriculture and food production. The five most common ones in the public debate could even be aggravated by innovations in the pipeline, hampering fruitful discussions on the future of agricultural policy.

‘There is a crisis in agriculture’

A first misunderstanding is that we are in the midst of a major agricultural crisis, perhaps even comparable to

those experienced in the 1880s or 1920s and ‘30s. Every day we hear of farmers selling their farms, with statistical surveys consistently showing that the number of farmers has dropped. The data are accompanied by stories of dairy and pig farmers who face hard times due to low prices. And, so the thinking goes, because we are in such a crisis, the government should intervene in the markets to ensure better prices for farmers.

The reality is more complicated. Aggregate income in farming does not suggest a major crisis: sector income is 20% higher than in 2005. Land prices have gone through the roof in recent years, suggesting that many want to invest in farming and that those who sell are making a tidy profit. Many farmers do not benefit from such capital gains, of course, not least because many rent their land, and young entrants can be severely handicapped by this situation. Indeed, ensuring profitability for a next generation of farmers and agricultural entrepreneurs is a key issue. The background to the rise in land prices is a mix of trends: low interest rates leading to interest from outside investors and a lack of alternative investment opportunities for those who wish to sell, the linking of the CAP payments to the land, and an interest in the expansion in farm size, in addition to agricultural incomes.

To maintain their income, farmers have to increase farm size. New farm technology assists them in doing just that: new machinery is bigger, milking robots need less labour, and new ICT tools help them check what is happening with the pigs or tomatoes elsewhere on their holding without having to walk there. These kinds of investments help them earn more income and have an income development comparable to the rest of society. This development is crucial to ensure that the next generation does not vote en masse with its feet, which is what happened in Japan and Korea during the fast industrial development in the 1960s, for instance. These countries now have a small-scale farming dominated by pensioners, which may sound romantic but is certainly not good for food security.

Returning to Europe, given the limitations on the availability of land, farmers who wish to expand their operations have to buy out their neighbour. This is often a quite natural process. Some farmers who have no successor or cannot make a good living decide to stop investing. Seeing that their family farm is too small to generate an interesting income, their children choose a job outside of farming. With retirement in sight, farmers therefore sell

their holdings. The implication of this is that many farms face a crisis as they will disappear. But at a sector level, the low number of new entrants to such small farms is much less of a problem as it benefits the income on other farms and lowers prices for consumers.

The dairy and pig sectors are currently facing an extreme case of this general development. The CAP had more or less stopped this process in its tracks in the dairy sector for around 30 years via the milk quota system. The abolition of this system allowed many farmers in very efficient dairy regions such as Ireland and the Netherlands to expand their production exponentially, while forcing less competitive regions such as parts of France to restructure. External market circumstances such as high production in competing continents, the Russian boycott and the stagnant Chinese economy are currently worsening this situation.

The pig sector faces even greater problems. The increase in scale here is not restricted by the availability of land and many small farmers are losing out due to the declining demand for pork. But the industry is also not ideally located: in the 1960s, the CAP encouraged the industry to concentrate around the ports of Western Europe, and made it dependent on imported protein feed. This has led to high environmental costs (manure), with cost prices that are uncompetitive on a global scale.

Although the problems in these sectors are highlighted in public discourse, this should not be taken as a signal that the dynamics of the farm sector are fundamentally unbalanced. It should be possible for farm sizes to increase so that farmers can earn a reasonable and equitable income and lead a life that makes their children interested in becoming farmers themselves. Inequality in the farm sector is increasing, as it is in other parts of society. While this certainly requires our attention, it does not mean that the markets should be abolished as a governing principle, because they allow consumers to efficiently signal which way they would like to see production go. Policy needs to respond to those signals and provide an enabling policy environment that considers long term issues such as sustainability and climate change, which are not automatically delivered in markets.

‘It is wrong for the organisation of the food chain to be so industrialised’

Many people are critical of the current organisation of the food chain. Like other sectors, agriculture has become

industrialised over the past century and this has brought many benefits. First and foremost, food is much cheaper and safer, greatly reducing (but unfortunately not eliminating) hunger and leaving us with the kind of disposable income for other products that our grandparents could never have dreamt of. Europeans nowadays spend only around 10 to 15% of their income on food, compared to 40 to 50% in the 1950s.

The changes in the food chain also made a large variety of fresh or well conserved food available at times other than the local harvest, and as such contributed to our health. This resulted from developments in international trade, logistics, food processing and conservation and retail as much as in farming. Farming and the breeding of crops and animals contributed by introducing innovations that met the demands of consumers.

This development of the food chain was and remains based on industrial engineering and economic principles. We learned to manage the natural process of growing food much better thanks to a number of revolutionary breakthroughs (essentially in chemical but also in biological and mechanical science) during the 19th and 20th century.

The economic principles of profit maximisation govern this process. By reacting to price signals, farms and companies have innovated in the direction that consumers set by making their choices in the shops and supermarkets. To reduce costs, retailers have grown from local shops into large multinationals, while regional food processors and input suppliers to farmers have likewise expanded. Farmers, on the other hand, have stayed relatively small, although they, too, had to grow to pay for higher fixed costs with a larger volume of produce. Farms with 50 hectares of tomatoes or 500 dairy cows or 2,000 hectares of arable production are far from exceptional, and their owners have become small business entrepreneurs with millions of euros in yearly turnover.

These and other much smaller farms increasingly depend on contracts from the food industry (farmer-owned co-operatives as well as investor-owned firms) for access to markets. These contracts are often seen as an instrument used by large companies to force low prices on farmers and allocate most of the value added in the chain to others. In reality these contracts are also an instrument to increase the pie before sharing it: they translate consumer, retailer and food industry demands into production specifications for which farmers are rewarded.

This development has left many consumers and farmers with an embarrassment of riches. The current food system is at odds with the pictures in our children's books of Old MacDonald's mixed farm, and it does not fit the romantic paintings of 19th century rural life. Few are aware that artists were painting these scenes to record a way of life that was already on the way out back then.

A certain degree of reluctance regarding the current state of affairs is both understandable and appropriate given that high-tech agriculture and the industrialised food chain are far from perfect. The anonymity that characterises parts of the food chain has led to food-safety scandals. There are few products which have not been impacted by fraud or human errors: Spanish olive oil, Austrian wine, Belgian and French poultry, Dutch horse meat, British beef, Czech spirits – the list is long; too long. Nevertheless our food is safer than it has ever been. Accidents simply tend to be larger and better reported to the public, leading to more costs. The same is true in cases of animal disease when stamping out is the best remedy, such as during the foot-and-mouth disease outbreaks in England, the swine fever epidemic in the Netherlands and, most recently, foie gras production in France.

Equally disconcerting are the environmental costs of our food production methods. The effects on others and the environment due to the use of chemical inputs (pesticides, fertilisers, antibiotics), heavy stocking rates (manure, odour) or simply the fact that biological processes in animals produce greenhouse gases have not been taken into account in business decisions as they did not occur as costs. Governments were late in reacting to these public issues, although huge improvements regarding environmental impact have been made over recent decades.

The misunderstanding in the debate is that the current organisation of the food chain is fundamentally wrong, cannot be corrected within the current system and that a similar level of service in terms of food availability, quality and affordability could be guaranteed by a system that would be completely local and small scale.

Fortunately there are very interesting and promising developments which reconnect consumers at a local or regional level with farming via shorter supply chains and in peri-urban settings. While this is to be applauded and provides consumers with familiarity and experience, no region will ever supply all the products necessary (cer-

tainly not tropical ones, for instance) and no place is completely resilient to unwelcome weather.

'Agriculture is the main solution for rural areas'

A third misunderstanding is the idea that farming is the driving force of rural development. Agriculture dominates the European landscape outside the cities, and the landscape is intricately linked to our agricultural activities. The most valued landscapes are the result of farming, grazing and selective logging. If farming would disappear, the land would simply be covered in endless forests or shrubs, with a substantial decline in tourism being just one of the results.

The fact that the landscape is so often a result of the dominance of agriculture leads many to think that agricultural incomes determine the rural standards of living. This is not actually the case. Farming accounts for less than 2% of European GDP. A lot of our food is produced in regions that are not very rural, but considered urban or peri-urban. In those regions, cities dominate the economy and off-farm income is often available. But even in rural areas where cities are far away and play a smaller role, for example in some regions in the Mediterranean and Eastern Europe (especially Bulgaria and Romania), agriculture is not the predominant economic activity.

There are two caveats here, neither of which should be misinterpreted. The first one is that employment is greater than the contribution to GDP suggests, which reflects the low income of many farmers. But here we should realise that farming is heavily concentrated. Although the latest statistics reveal there are 10.8 million farmers in the European Union, 80% of them produce less than 20% of the food, often with extensive land use. This category includes many people over 65 years without successors, as well as part-time farmers. In some of the new member states, farming is even more concentrated in the hands of a small group than in Western Europe. And because some farmers own more than one farm, the concentration is even stronger than the data suggests.

The second caveat is that farming facilitates many other economic activities: supply of inputs, contractors, food processing, trade and services such as extension, accounting, veterinary care and banking. Although there is a multiplier effect at work here, this should not be overestimated either. Many of these activities are carried out by multinational cooperatives and agri-businesses that tend

to create most of their added value in their headquarters and laboratories. These are more often located in urban and peri-urban regions, where they can attract good staff, rather than deep in rural areas.

The reality, therefore, is that farming plays a minor role in the rural economy and rural development. Given the low return on assets in agriculture, it is not even very attractive to create employment in agriculture in rural areas. The investment needed for a workplace on a farm in Germany, for instance, is close to half a million euros (excluding land investments), and the income is low. Someone working in tourism or construction earns a better income with far less investment.

‘International trade is harmful’

A fourth misunderstanding is the role of Europe in the global food system. Some see Europe mainly as an importer of soy from South America, fish from Asia and fresh and tropical products from Africa. They correctly point out a number of environmental problems in those production systems, including erosion and pollution. Some see such activities as a kind of land grab that hurts economic development in those countries and conclude that Europe should have a clear self-sufficiency policy. Others consider it unnecessary for Europe to export meat and poultry which is sometimes produced at great environmental cost.

In reality, Europe has been a net exporter of agricultural products for several years. It exports high-quality products to the middle classes all over the world. Imported soy is partly used for milk production in, for instance, the Netherlands, and further exported as cheese to Germany. The Germans export some of their fresh milk to Italy, which gives the Italians the option to send their own milk in the form of expensive cheeses all over the world. This is value creation at work.

Most of the food we eat is European. If we see intra-European trade as domestic consumption, around 25% of the food is exported out of the European Union; the value of imports (in which feed and tropical products are important categories) is clearly lower. These imports help regions in Asia, Africa and Latin America to develop, just as agriculture in Denmark and the Netherlands led regional development in the 19th century thanks to export opportunities to an industrialising United Kingdom. And international trading standards, including schemes such

as GlobalGap, are also a way to exchange knowledge on consumer demand and good production practices.

The environmental costs of trade are an additional source of misunderstanding. Yes, transportation means CO₂ emissions – but the overall environmental impact of transport is very low compared to the emissions linked to production and storage, the environmental footprint of consumers driving to the supermarket, and the heating and cooling of products. This implies that importing from highly (environmentally) efficient producers or in the winter season can be better than inefficient production or storage locally.

In addition to providing developing and other countries with a European market, we also support development overseas by exporting seeds and other inputs, agricultural machinery, and services. Such products are full of European knowhow that the buying farms use to develop their agriculture.

‘The CAP is expensive and leads to overproduction’

Given the misunderstandings about the workings of the organisation of the food chain and its dynamics, the income development and the role of agriculture in rural areas and in the global economy, it is no surprise that there are also misunderstandings about the Common Agricultural Policy.

Some still have butter mountains and wine lakes in mind when they think about the CAP. Yet these were the result of a highly effective CAP which has, since the 1960s, turned the EU from a net importer of main commodities to an exporter. This success is what made the policy outdated. It led to the setting of quotas, and then to the direct payments system we have today. Now that payments have been ‘decoupled’ from production obligations, we have a transfer system which no longer influences production levels or commodity choices as much as it used to. The idea that it is agricultural policy which is making people obese therefore has to be questioned. At any rate, the problem can certainly not be solved by changing relative prices at the farm level as this would have very little influence on consumer choices.

Others question the size of the budget costs of the CAP, as nearly 40% of the EU budget is spent on the agricultural policy. This is a very misleading comparison, however, because the CAP is one of the few budget spending policies

that are centralised at EU level. The budget for any centralised social, education or defence policy would dwarf that for agriculture.

Nevertheless, citizens are questioning why agriculture needs so much money in the first place. Politicians give two arguments, depending on the audience. One is a kind of social policy argument: article 33 in the European Treaty mentions the need to ensure a fair standard of living for the agricultural population. The other revolves around public interest, especially concerning the environment and landscape – an objective that was not rel-

evant back in 1958 and is not clearly mentioned in the treaty.

It is also an element that continues to be strongly debated. The contracts for nature and landscape management under the rural development programme probably work best. The cross-compliance idea, which obliges farmers who receive direct income payments to obey environmental and other directives, is less visible to citizens and unpopular with farmers. The effectiveness and efficiency of the recent 'greening' obligations is still under evaluation, but also criticised for its administrative burden.

Reflecting on better integration in the CAP for the future

We can conclude, then, that agriculture and the food system are not well understood by the public, with innovative solutions to the overarching challenges actually seeming to aggravate the misunderstandings. This has become a problem for the renewal of the Common Agricultural Policy, with less and less willingness to use nearly 40% of the European budget for a policy whose results are questioned and which addresses only the weakest part of the chain, the farming community. This reinforces our conviction that the major challenges have to be solved by all the actors in the food chain. Farmers can be part of the solution, but cannot shoulder this burden alone. Agricultural policy should therefore be broadened to a food (chain) policy that governs the entire food system. This would help renew the link between citizens, agriculture and food, and make a wide range of innovations possible.

A cadeia de abastecimento alimentar “à moda” da Europa¹

CARLO PETTINELLI e JAROSLAW SWIERCZYNA

Comissão Europeia, DG GROW – Direção-Geral do Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME

Na esquina da Avenue de la Couronne, a um passo do Bairro Europeu de Bruxelas, há uma pequena padaria portuguesa. É um sítio que cheira a autenticidade, a bolos acabados de fazer e a uma hospitalidade calorosa. O dono faz um dos melhores pães da cidade. Para nós, funcionários públicos europeus, lugares como este são uma forma importante de recordarmos qual é o objetivo real do nosso trabalho.

Hoje, é possível encontrar bolos portugueses, padeiros portugueses e hospitalidade portuguesa em qualquer das grandes cidades da União Europeia (UE). As exportações intracomunitárias portuguesas de produtos agrícolas totalizaram 4 mil milhões de euros e, graças ao Mercado Único, as empresas alimentares portuguesas pagaram taxas e direitos aduaneiros nulos sobre esses 4 mil milhões.

Hoje, é possível encontrar bolos portugueses, padeiros portugueses e hospitalidade portuguesa em qualquer das grandes cidades da União Europeia...

A alimentação é tudo o que nós somos. É inseparável da nossa vida desde o primeiro momento. Não há outro bem de consumo que tenha um impacto tão profundo em todas as dimensões da vida humana.

Além disso, Portugal exportou mais de 2 mil milhões de produtos agrícolas para países fora da UE. O comércio extracomunitário de produtos agrícolas e alimentares está a atingir níveis sem precedentes em todo o continente europeu. A UE é uma superpotência global na produção alimentar, com uns fulgurantes 140 mil milhões de euros em exportações agroalimentares e 4 biliões de euros em volume de negócios.

No entanto, não podemos descansar à sombra dos louros, pois há enormes desafios no horizonte que irão definir o futuro do setor agroalimentar na Europa. Se conseguirmos enfrentá-los com inteligência, criatividade e rapidez, tais desafios representarão imensas oportunidades.

1. A breve história da alimentação

Dizer que a alimentação desempenha um papel importante na vida das pessoas é um eufemismo. A alimentação é tudo o que nós somos. É inseparável da nossa vida desde

¹ Artigo elaborado especialmente para este número da CULTIVAR.

o primeiro momento. Não há outro bem de consumo que tenha um impacto tão profundo em todas as dimensões da vida humana. A alimentação é uma condição da nossa existência, é um resultado da nossa herança cultural, é uma convenção social que permite às pessoas encontrarem-se e estarem à-vontade. Já nos tempos antigos, partir o pão com alguém era uma prova definitiva de amizade e boas intenções. Em Itália, dizemos que um bom vinho é um poema numa garrafa, para transmitir esta ideia de que a alimentação é muito mais do que mera necessidade biológica. É uma forma de vida.

Tendo em conta este papel multifacetado, não é de surpreender que a produção e o comércio alimentares tenham definido a história da humanidade. Para muitos historiadores, o fim dos tempos pré-históricos colide com o aparecimento da agricultura. Sem agricultura, não seria possível manter cidades, administrações públicas, igrejas ou exércitos. A produção alimentar é a base da civilização e de qualquer economia estável. Ao contrário de outros bens de consumo, a alimentação enquanto produto “vivo” tem um dos ciclos de produção mais complexos. Assim, desde o início da história, a humanidade tem vindo a desenvolver formas sofisticadas de otimizar a produção e o comércio alimentares: irrigação, navegação marítima, rotação de culturas, fertilizantes, refrigeração, etc. Estes avanços promoveram redes alimentares mais complexas e especializadas que trazem os alimentos desde a exploração agrícola até à nossa mesa. E ainda hoje esse processo continua.

A produção alimentar é a base da civilização e de qualquer economia estável. Ao contrário de outros bens de consumo, a alimentação enquanto produto “vivo” tem um dos ciclos de produção mais complexos.

A revolução digital está já em curso, transformando todas as componentes desta cadeia.

A abertura do mercado mundial cria vários riscos relacionados, por exemplo, com o poder negocial dos parceiros mais pequenos, a volatilidade de preços e a concorrência desleal.

2. Desafios no horizonte para a alimentação europeia

A cadeia de abastecimento alimentar na UE está em rápida mudança. A revolução digital está já em curso, transformando todas as componentes desta cadeia. Comércio eletrónico, *big data*, Internet das coisas, satélites e inteligência artificial são cada vez mais relevantes no setor alimentar.

Além disso, os consumidores europeus já não estão apenas interessados em alimentos saborosos e acessíveis, tendo também em consideração outros critérios. Procuram e estão dispostos a pagar qualidade, saúde, baixo impacto ambiental, métodos orgânicos de produção, proximidade, conveniência e bem-estar animal.

Acresce que o desenvolvimento de cadeias de abastecimento globais é estimulado pelos avanços tecnológicos e pela liberalização do comércio internacional. As ligações globais aumentam a eficiência da produção alimentar e garantem uma grande diversidade de produtos. No entanto, essa abertura do mercado mundial cria vários riscos relacionados, por exemplo, com o poder negocial dos parceiros mais pequenos, a volatilidade de preços e a concorrência desleal.

Finalmente, talvez o maior desafio seja o das alterações climáticas. Este verão, a pequena cidade portuguesa de Abrantes registou uma tempera-

tura de 45,2 graus Celsius², que ficou apenas 2,8 graus abaixo da temperatura mais alta alguma vez registada na Europa.³ Os efeitos das alterações climáticas estão a afetar cada vez mais a produção alimentar europeia. Desde condições climáticas extremas a mudanças na sazonalidade e na variabilidade, estas alterações têm um impacto significativo na produção, podendo baixar a qualidade dos produtos ou reduzir consideravelmente a oferta. No futuro, os efeitos irão provavelmente intensificar-se, constituindo um desafio permanente para o setor agroalimentar.

3. Como pode a UE ajudar?

A Comissão Europeia tem uma grande responsabilidade nas políticas agrícolas e alimentares da UE. Em conjunto com os governos nacionais, procuramos antecipar tendências e necessidades futuras, para adaptarmos as nossas políticas e o nosso quadro regulamentar em conformidade.

Tendo em conta a complexidade, o ritmo e a relevância da transformação em curso da cadeia de abastecimento alimentar, a Comissão compreendeu que precisava da competência e do aconselhamento dos especialistas na matéria, daqueles que trabalham diariamente com produtos agrícolas e alimentares. Foi por este motivo que, em 2010, criou a primeira geração do Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar (HLF, na sigla inglesa). O mandato do Fórum expirou em 2014, tendo

... talvez o maior desafio seja o das alterações climáticas.

... a Comissão compreendeu que precisava da competência e do aconselhamento dos especialistas na matéria ... e em 2010, criou a primeira geração do Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar ...

sido renovado um ano mais tarde, sob a tutela da Comissária Elżbieta Bieńkowska, responsável pelo Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME. Esta segunda geração do HLF reúne a experiência em primeira mão e a competência de todos os intervenientes a nível europeu que têm um interesse direto na política alimentar, ou seja, associações de agricultores, ONG, retalhistas, indústria alimentar e autoridades alimentares nacionais. O mandato do Fórum consiste em fornecer à Comissão conhecimento especializado e aconselhamento em todas as políticas que possam conduzir a uma melhoria da cadeia de abastecimento alimentar na Europa.

Nos últimos anos, o HLF contribuiu significativamente para a formulação das políticas alimentares da UE em várias frentes. Algumas das principais questões foram já abordadas em propostas legislativas da Comissão, por exemplo, a iniciativa de combater as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar, bem como a proibição de práticas enganosas para os consumidores relativas à composição dos produtos alimentares. O debate noutras áreas permite obter informações e recomendações valiosas tanto para os decisores políticos, como para as empresas e os agricultores.

4. Eliminar barreiras ao comércio

Uma das principais funções da Comissão é a promoção do bom funcionamento do Mercado Único europeu, o que é sobretudo conseguido através da eliminação de barreiras ao comércio intra-UE. O que está aqui em jogo é muito importante. A mais recente análise sugere que a economia europeia poderia ter um aumento de quase 1,6 biliões de

² Extremos climatológicos, Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IPMA

³ Global Weather & Climate Extremes, World Meteorological Organisation

euros por ano com a realização integral do Mercado Único na UE e a sua completa digitalização⁴. Nesta medida, a Comissão prossegue várias ações horizontais, em conformidade com a Estratégia para o Mercado Único Digital⁵, publicada em 2015.

Esta estratégia traduz-se em ações em diversos setores, incluindo a cadeia de abastecimento alimentar. O HLF preside aos trabalhos neste domínio, com um grupo de especialistas encarregado de identificar as barreiras mais onerosas e de propor formas de as ultrapassar. Celebramos agora o 25º aniversário do Mercado Único europeu. No entanto, este não é um momento apenas de celebração, pois ainda há muito trabalho a fazer. As barreiras que afetam o comércio de produtos alimentares parecem estar a aumentar continuamente nos últimos anos. A Comissão quer inverter esta tendência e garantir uma efetiva livre circulação de produtos alimentares em todo o Mercado Único.

As barreiras podem ser classificadas em duas categorias principais: regulamentares e não regulamentares. As primeiras são causadas por obrigações legais desajustadas ou desproporcionadas impostas ao operador económico pelas autoridades competentes nacionais ou locais (por exemplo, requisitos obrigatórios de rotulagem, obrigações dos supermercados de preencherem 50% da sua

oferta com produtos nacionais, falta de normas harmonizadas em áreas cruciais, etc.). A Comissão atua contra estas práticas através da aplicação efetiva da legislação europeia ou propondo ações legislativas específicas. Em muitos casos, as orientações emitidas pela Comissão podem ser utilizadas para resolver problemas decorrentes de uma aplicação não uniforme da lei.

A mais recente análise sugere que a economia europeia poderia ter um aumento de quase 1,6 biliões de euros por ano com a realização integral do Mercado Único na UE e a sua completa digitalização.

A cadeia de abastecimento alimentar é especialmente vulnerável a práticas comerciais desleais, devido às grandes diferenças de poder negocial, provocadas pela diversidade de dimensão entre as empresas ...

As barreiras não regulamentares são mais difíceis de identificar, porque envolvem práticas de entidades privadas, concebidas para segmentar o Mercado Único ou limitar a concorrência.

Exemplos disso são as chamadas práticas comerciais desleais (PCD). As PCD são práticas entre empresas (*business-to-business*) que se afastam da boa conduta comercial e são contrárias à boa-fé e a uma negociação justa (por exemplo, atrasos nos

pagamentos, cancelamento de contratos de última hora, exigência de pagamento por serviços não relacionados, etc.). São geralmente impostas unilateralmente por um dos parceiros comerciais ao outro parceiro. A cadeia

de abastecimento alimentar é especialmente vulnerável a práticas comerciais desleais, devido às grandes diferenças de poder negocial, provocadas pela diversidade de dimensão entre as empresas que operam na cadeia de valor. Após anos de discussões no âmbito do HLF, em abril deste ano, a Comissão propôs uma legislação que irá proibir as práticas comerciais desleais mais prejudiciais na cadeia de abastecimento alimentar.

A Comissão também analisa de perto as chamadas restrições territoriais ao abastecimento. Trata-se de práticas de operadores privados que podem limitar a possibilidade de os retalhistas comprarem pro-

⁴ Identificação do Custo da não-Europa 2014-19, Parlamento Europeu, abril de 2015.

⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa, 2015.

duto ao fornecedor da sua escolha. As restrições territoriais em matéria de abastecimento induzem a segmentação do mercado, limitam a concorrência e podem resultar em discrepâncias significativas entre os preços grossistas e os preços ao consumidor ou na redução da escolha de produtos oferecidos aos consumidores em toda a UE. Se alguma vez se interrogou por que razão os preços de determinados produtos em Portugal diferem dos preços praticados em Espanha, as restrições territoriais ao abastecimento poderão ser a razão.

... as chamadas restrições territoriais ao abastecimento ... limitam a concorrência e podem resultar em discrepâncias significativas entre os preços grossistas e os preços ao consumidor ou na redução da escolha de produtos oferecidos aos consumidores em toda a UE.

5. Garantir a elevada qualidade dos produtos alimentares europeus

Os consumidores de vários países da UE têm-se queixado de que a qualidade de alguns produtos alimentares, como refrigerantes, café ou “douradinhos”, é pior no seu país de origem em comparação com produtos com a mesma marca e do mesmo produtor vendidos do outro lado da fronteira. Estudos realizados pelas autoridades nacionais mostram que, no mercado da UE, existem produtos com apresentação aparentemente semelhante, que contêm, por exemplo, percentagens de carne ou peixe, teores em gordura ou tipos de edulcorantes diferentes de uns Estados-Membros para noutros.

No discurso do ano passado do Estado da União, o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, afirmou: “Não posso aceitar que em algumas zonas da Europa se vendam produtos alimentares de qualidade inferior à de outros países, apesar de a embalagem e a marca serem idênticas.” Na

primavera de 2017, o Conselho Europeu mandou o Fórum da Cadeia de Abastecimento Alimentar (HLF) para abordar esta questão. A dualidade na qualidade dos alimentos tornou-se assim rapidamente uma das prioridades políticas do HLF. Depois de animadas deliberações, os seus membros decidiram pedir ao Joint Research Centre (JRC) que desenvolvesse uma metodologia comum de teste que permitisse analisar e comparar a composição dos produtos para além das fronteiras nacionais, garantindo assim o bom funcionamento do Mercado Único.

Tendo apresentado essa metodologia em junho de 2018⁶, o JRC está agora a aplicá-la na primeira campanha de testes a nível pan-europeu, comparando produtos alimentares de marca semelhante em todo o Mercado Único.

Além disso, a Comissão pediu ao JRC que investigasse ainda os aspetos económicos e de consumo desta dualidade na qualidade dos alimentos. Em particular, o JRC deverá verificar até que ponto é lucrativo para os operadores comerciais diferenciarem a oferta de produtos, avaliando ainda o impacto potencial dessas práticas nos preços ao consumidor.

Finalmente, o estudo irá também analisar se os consumidores têm a expectativa de encontrar a mesma composição de um produto de determinada marca em todo o Mercado Único, ou se prefe-

⁶ Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics: EU harmonised testing methodology, JRC, 2018

rem que o produto seja especificamente adaptado às suas características específicas.

As indicações resultantes do trabalho do JRC permitirão aos decisores políticos dispor de informação relevante, contribuindo para o desenvolvimento das melhores soluções políticas na área da alimentação. Além disso, espera-se que estimulem o debate entre as partes interessadas, as autoridades responsáveis e as associações de consumidores sobre o caminho a seguir na abordagem da questão da composição diferenciada de produtos.

6. Utilizar todo o potencial da economia digital

Desde as plataformas *on-line* à rede de sensores, o digital oferece oportunidades para reformular relacionamentos e trocas entre todos os intervenientes ao longo da cadeia de valor alimentar. O chamado *big data* (grandes volumes de dados) foi identificado como um dos maiores desafios para estes atores nas alterações aos seus procedimentos de negócios. O *big data* permite que os participantes da cadeia de valor tenham acesso a uma gama mais vasta de informações em tempo real, otimizando a tomada de decisões. Num mundo em que o fabrico personalizado se está a tornar a norma e os clientes estão cada vez mais exigentes, a digitalização pode mudar substancialmente as empresas agroalimentares e melhorar a competitividade, aumentando assim o valor acrescentado e a atratividade das zonas rurais.

A UE desenvolveu uma estratégia para a digitalização através do Mercado Único Digital e, mais recente-

mente, do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), para colocar a Europa na frente da economia digital a nível mundial. Entretanto, vai-se efetuando uma tradução direta destas políticas horizontais para o ambiente específico do setor

agroalimentar europeu. Por exemplo, contribuindo para a agricultura de precisão, o programa Copernicus apoia a monitorização das terras agrícolas através não só dos seus serviços, mas também dos dados fornecidos pela sua frota crescente de satélites Sentinel dedicados. Para a cadeia de abastecimento agroalimentar, a UE está constantemente a adaptar as suas normas a novas práticas (comércio eletrónico, fatura eletrónica, *big data*, etc.), para evitar que os intervenientes na cadeia sejam afetados pela insegurança jurídica. No entanto, a chave do sucesso para uma melhor utilização da tecnologia existente são competências digitais adequadas. A Comissão Europeia procura aumentar a educação e as competências nesta área através da coligação para as qualificações e o emprego no setor digital, com o objetivo de formar um milhão de jovens para exercerem empregos digitais e de apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da mão-de-obra.

Finalmente, a Comissão Europeia incentiva iniciativas voluntárias para a partilha das melhores práticas e a criação de um ambiente de confiança em toda a cadeia de valor. Muitas associações a nível europeu assinaram o código de conduta para a gestão do *big data*. Os signatários deste código comprometem-se a seguir as regras da transparência na gestão destes grandes volumes de dados. Além disso, o código fornece orientações sobre o uso de dados agrícolas.

Num mundo em que o fabrico personalizado se está a tornar a norma e os clientes estão cada vez mais exigentes, a digitalização pode mudar substancialmente as empresas agroalimentares e melhorar a competitividade ...

A UE promove e apoia ativamente plataformas de diálogo e parcerias estratégicas entre os operadores agroalimentares e as empresas de tecnologia digital, instrumentos esses que podem ser configurados para a partilha de melhores práticas ...

A UE promove e apoia ativamente plataformas de diálogo e parcerias estratégicas entre os operadores agroalimentares e as empresas de tecnologia digital, instrumentos esses que podem ser configurados para a partilha de melhores práticas, criando um ambiente de confiança e partilha de competências e conhecimentos entre parceiros na cadeia de abastecimento alimentar.

7. Quem fica com a maior fatia do bolo – garantir a transparência

Os desequilíbrios no poder negocial e/ou as práticas anticompetitivas são responsáveis por atrasos e por assimetrias no ajuste de preços desde os produtores agrícolas até aos consumidores. Além disso, as flutuações extremas de preços das últimas décadas dificultaram a estabilização do rendimento para os operadores do setor agroalimentar. A Comissão Europeia procura garantir um nível mínimo de transparência do mercado, permitindo que todos os intervenientes na cadeia de abastecimento alimentar tenham fácil acesso a informações uniformes e consistentes. A transparência do mercado é também útil para os decisores políticos, por exemplo, no que se refere às suas decisões sobre a Política Agrícola Comum (PAC).

Recentemente, demos mais um passo no sentido de aumentar a transparência do mercado. A ideia é que uma maior transparência promova uma concorrência mais efetiva ao longo da cadeia de abastecimento. Em 2016, a *Task Force* dos Mercados Agrícolas (AMTF, na sigla inglesa)⁷,

... maior transparência promove uma concorrência mais efetiva ao longo da cadeia de abastecimento.

Uma iniciativa inovadora da Comissão, chamada “Food Euro”, pretende ser um indicador composto do preço dos alimentos para tentar mostrar como as despesas alimentares do consumidor se distribuem entre as diferentes fases da cadeia de abastecimento alimentar ...

um grupo de 12 especialistas oriundos de toda a cadeia de abastecimento alimentar, coordenado pela Comissão Europeia, apresentou recomendações sobre como preencher lacunas de informação para aumentar a transparência do mercado ao longo da cadeia. As suas recomendações foram as seguintes: i) introduzir ou melhorar a comunicação obrigatória de preços; ii) comunicar melhor e trocar informações entre Estados-Membros na recolha de dados de mercado; iii) publicar o indicador “Food Euro” (ver descrição mais adiante); iv) modernizar a recolha de dados através do aproveitamento das possibilidades criadas pelo *big data*.

A Comissão Europeia ouviu atentamente estas recomendações e lançou várias consultas públicas, a fim de recolher as opiniões dos intervenientes e dos consumidores sobre benefícios, desafios e custos percebidos do aumento da transparência na cadeia de valor alimentar. Em diversas ocasiões, o Comissário Phil Hogan anunciou a sua intenção de apresentar um conjunto de reformas concretas para aumentar a transparência da cadeia de abastecimento alimentar.

Uma iniciativa inovadora da Comissão, chamada “Food Euro”, pretende ser um indicador composto do preço dos alimentos para tentar mostrar como as despesas alimentares do consumidor

se distribuem entre as diferentes fases da cadeia de abastecimento alimentar (produtores, indústria e retalhistas). O objetivo é sensibilizar a opinião pública para a distribuição de valor acrescentado e outras componentes ao longo de toda a cadeia. Permitirá também às PME comparar custos e margens entre os Estados-Membros da UE, identificar as melhores práticas e possivelmente reproduzi-las no contexto local. Além disso, existem já vários

⁷ “Improving market outcomes - Enhancing the position of farmers in the supply chain”, AMTF, novembro de 2016.

observatórios de preços por setor, a nível nacional e europeu, para divulgar em tempo útil dados de mercado e análises de curto prazo, permitindo assim ler melhor os sinais do mercado.

8. Como tornar a cadeia de abastecimento mais ecológica

A agricultura contribui com 10% para o total das emissões de gases com efeito de estufa da UE⁸, mas estas emissões diminuíram 24% desde 1990.⁹ A PAC oferece diversos instrumentos que permitem encontrar respostas adequadas aos desafios das alterações climáticas. Pelo menos 30% do orçamento de cada Programa de Desenvolvimento Rural tem de ser reservado para medidas voluntárias especificamente dirigidas para beneficiarem o ambiente e promoverem o combate às alterações climáticas.

Com uma crescente procura global de produtos alimentares, alimentos para animais, combustível e fibras, e cada vez menos capital natural para sustentar os atuais níveis de agricultura e produção, o setor alimentar europeu vai continuando a funcionar numa altura em que consumidores, operadores agroalimentares e o próprio planeta esperam mudanças significativas e rápidas. A definição de desenvolvimento sustentável da ONU baseia-se em três pilares: desenvolvimento econó-

mico, desenvolvimento social e desenvolvimento ambiental. A UE utiliza esta definição como orientação para desenvolver a sua política para a cadeia de valor agroalimentar.

A Comissão Europeia procura formas de incentivar uma cadeia de valor alimentar sustentável, reduzindo o desperdício alimentar ao longo de toda a cadeia de abastecimento. A Plataforma da UE para as Perdas e Desperdício Alimentares visa apoiar todos os atores na definição das medidas necessárias para prevenir o desperdício de alimentos, partilhar as melhores práticas e avaliar os progressos

realizados ao longo do tempo. Para poder medir a pegada ambiental de cada produto, a Comissão está a trabalhar em estreita colaboração com a indústria e as associações de agricultores, no âmbito da Mesa Redonda Europeia sobre Consumo e Produção Sustentáveis de Alimentos¹⁰.

A Comissão está igualmente a trabalhar no aumento dos incentivos aos consumidores, fornecendo-lhes infor-

mação fiável sobre o desempenho ambiental dos produtos. Estão a ser analisadas metodologias voluntárias comuns que facilitem o estabelecimento futuro de auditorias de carbono e o cálculo da pegada de carbono dos produtos. A ideia é que os consumidores possam recompensar os produtores que investem em métodos de produção ecologicamente adequados.

Pelo menos 30% do orçamento de cada Programa de Desenvolvimento Rural tem de ser reservado para medidas voluntárias especificamente dirigidas para beneficiarem o ambiente e promoverem o combate às alterações climáticas.

... incentivar uma cadeia de valor alimentar sustentável, reduzindo o desperdício alimentar ao longo de toda a cadeia de abastecimento.

... incentivos aos consumidores, fornecendo-lhes informação fiável sobre o desempenho ambiental dos produtos.

⁸ Greenhouse gas emissions by economic activity, EU-28, 2010 and 2015, Eurostat.

⁹ Agriculture – greenhouse gas emission statistics, Eurostat.

¹⁰ European Food Sustainable Consumption and Production Round Table

Finalmente, o Fórum da Cadeia de Abastecimento Alimentar (HLF) fez da sustentabilidade um elemento central dos seus debates. Os seus membros partilharam boas práticas sobre como tornar a cadeia de abastecimento alimentar mais sustentável, nomeadamente através do combate ao desperdício alimentar, da estratégia europeia para os plásticos, da economia circular, etc.

A ideia é que os consumidores possam recompensar os produtores que investem em métodos de produção ecologicamente adequados.

9. Trocas comerciais

O ano de 2017 foi extraordinário para o comércio agroalimentar da UE, que atingiu um novo valor recorde de 255 mil milhões de euros: 138 mil milhões de exportações e 117 mil milhões de importações.¹¹ Isto significa que a União Europeia confirmou mais uma vez a sua posição como maior exportador mundial de produtos agroalimentares. As exportações de produtos emblemáticos da UE, como vinhos, bebidas espirituosas e alimentação infantil, aumentaram ainda mais, partindo de níveis já muito elevados.

A UE quer garantir as melhores condições possíveis para as empresas europeias exportarem para todo o mundo. Entre 2017 e 2018, nada menos do que três acordos comerciais bilaterais foram concluídos com sucesso, com o Canadá, o México e o Japão. Estes acordos oferecem aos agricultores e aos produtores alimentares da UE

... a União Europeia confirmou mais uma vez a sua posição como maior exportador mundial de produtos agroalimentares.

É muito provável que o setor agroalimentar europeu, com a sua reputação de produtos seguros, produzidos de forma sustentável, nutritivos e de qualidade, venha a ganhar com este crescimento da procura.

a oportunidade de tirarem partido dos mercados internacionais. Este ano, reduzimos também substancialmente os direitos aduaneiros que os nossos exportadores têm de pagar quando vendem produtos alimentares transformados à Suíça e tencionamos prosseguir o trabalho de liberalização do comércio com este terceiro maior parceiro comercial (depois dos EUA e da China).

Através de negociações comerciais e do diálogo sobre questões regulamentares, a Comissão Europeia procura consistentemente oportunidades de mercado e formas de abordar as questões comerciais, tanto a nível bilateral como multilateral. A procura global de alimentos irá provavelmente aumentar com o crescimento populacional e as mudanças nas preferências dos consumidores. Em particular, os consumidores da China e dos países do Sudeste Asiático, que estão atualmente a atravessar uma fase de crescimento contínuo do seu poder de compra, tendem a aumentar o seu apetite por alimentos de alta qualidade. É muito provável que o setor agroalimentar europeu, com a sua reputação de produtos seguros, produzidos de forma sustentável, nutritivos e de qualidade, venha a ganhar com este crescimento da procura.

10. O futuro à nossa espera

O mundo está a mudar e, naturalmente, a alimentação está também a mudar. Provavelmente, o leitor estará a ver este artigo no seu *smartphone* ou num *tablet*. Poderá ter acabado de ver a previsão do tempo que lhe diz que este será de novo o mês

¹¹ Agri-food trade in 2017: another record year for EU agri-food trade, MAP 2018-1, Comissão Europeia, 2018

mais quente da história de Portugal. Se for noite, poderá olhar lá para fora e, se tiver sorte, assistir à passagem de um dos satélites Copernicus, a recolher dados para os agricultores, para os ajudar a otimizar a sua produção. Finalmente, está a ler um artigo escrito por um italiano e um polaco, que trabalham em Bruxelas e estão, neste momento, a saborear o seu café expresso com pastéis de nata comprados na famosa padaria.

Os consumidores europeus habituaram-se à diversidade e à elevada qualidade que hoje existe à sua mesa. Atualmente, os produtos portugueses são tão fáceis de encontrar como o azeite italiano, os vinhos franceses e o queijo *feta* grego. As nossas cadeias de abastecimento alimentar seguiram de perto as

nossas preferências alimentares e estão hoje mais estreitamente interligadas.

Os consumidores europeus habituaram-se à diversidade e à elevada qualidade que hoje existe à sua mesa.

... As nossas cadeias de abastecimento alimentar seguiram de perto as nossas preferências alimentares e estão hoje mais estreitamente interligadas.

profundamente enraizada e na originalidade da sua cultura culinária, será capaz de estar à altura dos desafios do futuro e de aproveitar as oportunidades oferecidas pelos avanços tecnológicos, o

Mercado Único e os Acordos de Comércio Livre.

... compete-nos agir, sabendo que as nossas ações durante a próxima década irão definir o futuro a longo prazo da alimentação europeia.

década irão definir o futuro a longo prazo da alimentação europeia.

Esta mudança não deve ser considerada como uma ameaça, já que cria uma oportunidade para cada um se destacar na adaptação à nova realidade. O setor agroalimentar europeu, fundado numa tradição

profundamente enraizada e na originalidade da sua cultura culinária, será capaz de estar à altura dos desafios do futuro e de aproveitar as oportunidades oferecidas pelos avanços tecnológicos, o Mercado Único e os Acordos de Comércio Livre.

Assim, compete-nos agir, sabendo que as nossas ações durante a próxima

Food supply chain *façon Europe*¹

CARLO PETTINELLI and JAROSLAW SWIERCZYNA

European Commission, DG GROW - Directorate-General for the Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs

At the corner of avenue de la Couronne, a stone's throw from the European District of Brussels there is a small Portuguese bakery. Place smells of authenticity, fresh pastry and warm hospitality. The owner bakes one of the best breads in town. For us European Civil Servants, places like this constitute an important reminder of what we are truly working for.

Today you can find Portuguese pastry, Portuguese bakers and Portuguese hospitality in any larger city of the European Union. Portugal intra-EU exports of Agricultural Products amounted to a total worth of 4 billion Euros. Thanks to the Single Market, Portuguese food business operators paid zero tariffs and zero fees on those 4 billion Euros.

On top of that, Portugal exported another 2 billion worth of Agricultural Products to the countries outside of EU. We see that the extra-EU trade in agricultural and food products is reaching unprecedented levels for the entire continent. The EU is a global superpower in food, with a blazing 140 billion Euros in agri-food export and 4 trillion Euros in turnover.

Yet we should not rest on our laurels as there are massive challenges on the horizon that will define the future of the agri-food business in Europe. If we can deal with them intelligently, creatively and promptly, they represent immense opportunities.

1. The brief history of food

Saying that food plays an important role in people's life is an understatement. Food is everything we are. It's inseparable from our life from the get-go. There is no other consumer product that has such a profound impact on every dimension of human life. Food is a condition of our existence. Food is a footprint of our cultural heritage. Food is a social convent allowing people to meet and showcase familiarity. Already in the ancient times, breaking bread

with someone was the ultimate proof of friendliness and good intentions. In Italy we say that a good wine is a bottled poetry, as a way of conveying that food is so much more than biological necessity. It's a way of life.

Given its multifaceted role, it is not surprising that food production and trade has defined the history of humankind. For many historians the end of prehistoric times collides with the emergence of agriculture. Without agriculture it would not be possible to sustain a city, state administration, church or an army. Food production is the foundation of civilization and any stable economy. Unlike other consumer products, food as 'living' product has one of the most complex production cycles. Thus, since the beginning of the history, people have been developing sophisticated ways to optimise the food production and trade: irrigation, seafaring, crop-rotation, fertilisers, refrigeration etc. Those advancements promoted more complex and specialised food supply chains that bring the food from farm to fork. Today this process is hardly over.

2. Challenges on the horizon for European food

The food supply chain in the EU is changing rapidly. The digital revolution is well on its way and it transforms every part of the supply chain. E-commerce, big data, the internet of things, satellites and artificial intelligence are all becoming more and more relevant in the food business.

Furthermore, European consumers are no longer only interested in food that is tasty and affordable, but they look beyond towards other criteria. They seek and reward quality, healthiness, low environmental impact, organic methods of production, localness, convenience and consideration to animal welfare

Moreover, the development of global supply chains is boosted by technological advancements and international trade liberalisation. The global links increase the efficiency of the food production and ensure high product diversity. However, this opening of world market creates

¹ Article drafted for CULTIVAR No. 13.

also various risks related to e.g. the bargaining power of the smaller parties, price volatility and unfair competition.

Finally, perhaps the greatest challenge is the climate change. This summer a small Portuguese town Abrantes noted a temperature of 45.2 Celsius², coming only 2.8 degrees short of the highest temperature ever recorded in Europe.³ Climate change's consequences are increasingly affecting European food production. From extreme weather conditions to changes in seasonality and variability, they have a significant impact on production, possibly lowering the quality of the product or greatly reducing supplies. In the future these effects will probably intensify, constantly challenging the agri-food sector.

3. How can the EU help?

The European Commission bears great responsibility for the agricultural and food policies in the EU. Together with the national governments, we try to anticipate future trends and needs in order to adapt our policies and regulatory framework accordingly.

Due to the complexity, pace and importance of the ongoing transformation of the food supply chain, the Commission has realised that it needs the expertise and counsel from the experts in the field, the people who work on daily base with food and agricultural products. This is why in 2010 the Commission has set up the first generation of the High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain (HLF). The Forum mandate expired in 2014 and was subsequently renewed a year later under the leadership of the Commissioner Elżbieta Bieńkowska, who is responsible for the internal market, industry, entrepreneurship and SMEs. This second generation of the HLF gathers first-hand experience and expertise from all European-wide stakeholders that have a direct interest in food policy, i.e. farmers' associations, NGOs, retailers, food processors and national food authorities. The mandate of the Forum is to provide the Commission with advice and expertise in all the policies that can lead to the betterment of the food supply chain in Europe.

In the last years the HLF has made significant contributions to EU food policy making on various fronts. Some of major issues have already been taken up in Commission

legislative proposals e.g. the initiative tackling unfair trading practices in the food supply chain as well as initiative prohibiting the misleading of consumers as to the composition of the food product. The discussions in other areas yield valuable input and recommendations for policymakers, businesses and farmers alike.

4. Bringing down barriers in trading

One of the core businesses of the Commission is to promote the smooth functioning of the European Single Market. This is done mainly through the removal of barriers in intra-EU trade. The stakes are high. The latest analysis suggests that the European economy could be boosted by almost 1.6 trillion euro per year by the completion of Single Market in the EU and its full digitalisation⁴. To this extent the Commission pursues various horizontal actions in line with the Digital Single Market Strategy⁵ that was published in 2015.

This strategy is translated into action in various sectors, including the food supply chain. The HLF is leading the work in this domain, with a designated expert group tasked with identifying the most costly barriers and proposing ways of addressing them. Today we celebrate the 25th anniversary of the Single Market in Europe. However, this is not only time for celebration, as there is still work to be done. Barriers affecting trading in food seem to be steadily growing for a few years. The Commission has the ambition to reverse this trend and ensure the smooth movement of food products across the Single Market.

Barriers can be categorised into two main sections: legislative barriers and non-legislative barriers. Legislative barriers are caused by diverting or disproportionate legal obligations imposed on the economic operator by the national or local competent authorities (e.g. mandatory labelling requirements, obligations for the supermarkets to fill the 50 percent of their product offer with domestic products, lack of harmonised rules in crucial areas, etc.). The Commission acts against those practices by effective enforcement of the European law,

² Extremes, Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IPMA.

³ Global Weather & Climate Extremes, World Meteorological Organisation.

⁴ European Parliament, Mapping the Cost of Non-Europe, 2014 -19, April 2015.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Digital Single Market Strategy for Europe, 2015.

as well as by proposing targeted legislative actions. In many cases guidelines issued by the Commission can be employed to solve the problems arising from a non-uniform application of law.

Non-legislative barriers are trickier to capture as they involve practices shown by private entities, which are designed to segment the Single Market or limit competition. Showcase examples are so-called unfair trading practices (UTPs). UTPs are Business-to-Business practices that deviate from good commercial conduct and are contrary to good faith and fair dealing (e.g. late payment, last minute contract cancellation, demanding payment for unrelated services etc.). They are usually imposed unilaterally by one trading partner on another. The food supply chain is particularly vulnerable to unfair trading practices due to large differences in bargaining power. This is because there is a multitude of sizes among the food business operators and the multitude of companies themselves in the value chain. After years of discussions in the HLF, the Commission in April this year, has proposed legislation that will ban the most damaging unfair trading practices in the food supply chain.

The Commission also closely looks at so-called territorial supply constraints. These are practices set by private operators which can limit retailers' possibilities to purchase products from the supplier of their choice. Territorial supply constraints drive market segmentation, limit competition and may result in significant discrepancies between wholesale and consumer prices or the choice of products offered to consumers across the EU. If you have ever wondered why the prices for the same products in Portugal differ from the ones charged in Spain, territorial supply constraints might be the reason

5. Ensuring top quality of European food

Consumers from a number of EU countries have complained that the quality of some food products, such as soft drinks, coffee or fish fingers, is lower in their home country when compared with products by the same producer sold under the same brand across the border. Studies conducted by the national authorities show that on the EU market there are products with a seemingly similar product presentation which contain e.g. a different content of meat or fish, a greater fat content or a different type of sweetener in some Member States than in others.

President of the European Commission Jean-Claude Juncker, said in the last year's State of the Union speech: "I will not accept that in some parts of Europe, people are sold food of lower quality than in other countries, despite the packaging and branding being identical". In spring 2017, the European Council have mandated the High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain (HLF) to address this issue. The matter of dual food quality quickly became one of the political priorities of the HLF. After animated deliberations the Members of the HLF decided to ask the Joint Research Centre (JRC) to develop a common testing methodology that would allow examining and comparing the composition of products across the national borders and the smooth functioning of the Single Market.

After having presented the methodology in June 2018⁶, the JRC is now employing it in the first Pan-European testing campaign, to compare similarly branded food products across the entire Single Market.

On top of that, the Commission has asked the JRC to provide further research into the economic and consumer aspects of the dual quality of food. In particular the JRC will check how profitable it is for the business operators to differentiate the product offer, and assess potential impact of those practices on consumer prices. Finally the study will also examine if consumers expect uniform product composition across the Single Market from the same brand, or do they prefer if the product is specifically tailored to them.

The evidence coming from the work of the JRC will provide input to the policy makers and contribute to developing optimal policy solutions in the area of food. Furthermore, it is expected to stimulate further discussions among stakeholders, responsible authorities and consumers associations on the way forward in addressing the issue of differentiated product composition.

6. Unlocking the full potential of digital economy

From online platforms to network of sensors, digital offers opportunities to reshape relationships and exchanges between stakeholders along the food value chain. Big data has been identified as one of the major challenges

⁶ JRC, Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics, 2018.

for stakeholders to change business processes. It allows value chain participants to access a bigger range of information in real time and optimise decision-making. In a world in which customized manufacturing is becoming the norm, and customers are becoming more demanding, digitalisation can fundamentally change agri-food businesses, may improve competitiveness and thus increase added-value and rural attractiveness.

The EU has developed a strategy for digitalisation through the EU Digital Single Market and most recently the EU General Data Protection Regulation (GDPR) to establish Europe as a world leader in the digital economy. A direct translation of the horizontal policies to the specific environment of the agri-food business in Europe is work in progress. E.g., to contribute to precision farming, Copernicus programme supports the monitoring of agricultural land both through its services and through the data provided by its growing fleet of dedicated Sentinel satellites. For the agri-food supply chain, the European Union is constantly adapting its rules to new practices (e-commerce, e-invoice, big data, etc.) to avoid legal uncertainty for stakeholders. However, the key to success to make better use of existing technology is appropriate digital skills. The European Commission acts to increase education and e-skills through the digital Skills and Jobs coalition with the objective to train 1 million young people for digital jobs and support the upskilling and retraining of the workforce. Finally, the European Commission encourages voluntary initiatives to share best practices and create an environment of trust among the value-chain. Many associations on the European level have signed-up to the code of conduct in managing the big data. The signatories of the code pledge to follow the rules of transparency in managing big data. Furthermore, the code provides guidance on the use of agricultural data.

The EU actively promotes and supports platforms of dialogue and strategic partnerships among agri-food stakeholders and digital technology companies, that can be set up to share the best practices and create an environment of trust, competence and knowledge sharing among partners in the food supply chain.

7. Who gets the largest slice of cake – ensuring the transparency

Imbalances in bargaining power and/or anticompetitive practices are responsible for delays and the asymmetry

in the adjustment of prices from agricultural producers to consumers. In addition, extreme price fluctuations in the last decades have made income stability more difficult for agri-food stakeholders. The European Commission acts to ensure a minimum level of market transparency by allowing all stakeholders in the food supply chain to have easy access to uniform and robust information. Market transparency is furthermore useful for policy-makers, for example as regards their decisions on Common Agricultural Policy (CAP).

We have recently taken the step further on our way to increase market transparency. The idea is that greater transparency should foster more effective competition along the supply chain. In 2016, the Agricultural Markets Task Force (AMTF)⁷, a group of 12 experts drawn from across the food supply chain coordinated by the European Commission, presented recommendations on how to fill data gaps so as to increase market transparency along the chain. They advised to: (i) introduce or enhance mandatory price reporting (ii) better communicate and exchange information between Member States while collecting market data, (iii) publish the 'Food Euro' indicator, (iv) modernise data collection by way of harnessing possibilities related to 'big data'.

The European Commission has listened carefully to those recommendations and launched several public consultations in order to gather the views of stakeholders and consumers on the perceived benefits, challenges and costs of increasing transparency in the food value-chain. At many occasions, Commissioner Hogan announced his intention to put forward a concrete set of reforms that will increase the transparency in the food supply chain.

An innovative initiative from the European Commission, called 'Food Euro', is intended as a food price composition indicator that aims to showcase how consumer spending on food is distributed between the different stages of the food supply chain (farmers, processors and retailers). The objective is to increase public awareness on the distribution of the added value and other components across the food supply chain. It will also allow SMEs to compare the costs and margins across EU members' states, to identify

⁷ AMTF, "Improving market outcomes – Enhancing the position of farmers in the supply chain", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/amtf-report-improving-markets-outcomes_en.pdf

best practices and possibly replicate them in the local context. In addition, several price observatories per sector already exist, at national and European level, to disseminate market data and short-term analysis in a timely manner and better read market signals.

8. How to make the supply chain greener

Agriculture contributes to 10% of the total EU's greenhouse gas emissions.⁸ These emissions have declined by 24% since 1990.⁹ The CAP offers a number of instruments to find adequate answers to the challenges of climate change. At least 30 % of the budget of each rural development programme must be reserved for voluntary targeted measures that are beneficial for the environment and climate change.

With greater global demand for food, feed, fuel and fibre, and less natural capital to sustain current agriculture and yield levels, the European food sector is operating in a time when consumers, agri-food stakeholders and the planet itself are all expecting rapid and significant changes. The UN definition of sustainable development is built on 3 pillars: economic development, social development and environmental development. The European Union uses this definition as guidance to develop its policy of agri-food value chain.

The European Commission seeks ways of encouraging sustainable food value-chain by curbing food waste along the supply chain. The EU Platform on Food Losses and Food Waste (FLW) aims to support all actors in defining measures needed to prevent food waste, sharing best practice and evaluating progress made over time. To assess the product environmental footprint, the European Commission is working closely with the industry and farmers association within the framework of "The European Food Sustainable Consumption and Production (SCP) Round Table".

The European Commission is also working on increasing consumer incentives by providing reliable information for consumers on the environmental performance of products. Analyses are being done on common voluntary methodologies facilitating the future establishment of

carbon audits and the calculation of the carbon footprint of products. The idea is that consumers will be able to reward producers who invest in environmentally friendly production methods.

Finally, the High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain (HLF) has made sustainability a central element in its discussions. Members have shared good practices, on how to make the food supply chain more sustainable such as the fight against food waste, EU plastic strategy, circular economy.

9. Trade

2017 has been an extraordinary year for EU agri-food trade. Trade reached a new record value of 255 billion in 2017: 138 billion of exports and 117 billion of imports¹⁰. This means that the European Union confirmed for yet another year its position as the largest global exporter of agri-food products. Exports of EU flagship products such as wines, spirits and infant food further increased from already very high levels.

The EU wants to make sure that the best possible conditions for European firms to export around the world are implemented. Between 2017 and 2018, not less than 3 bilateral trade agreements have been successfully concluded with Canada, Mexico and Japan. These agreements offer EU farmers and food producers the opportunity to tap into international markets. This year we have also substantially cut the duties our exporters have to pay when selling processed food products to Switzerland and we have further plans to liberalise trade with the this third biggest trading partner (after US and China). Through trade negotiations and regulatory dialogues, the European Commission consistently seeks market opportunities and ways of addressing trade issues bilaterally and multilaterally. Global demand for food is likely to increase with population growth and changes in consumer preferences. In particular, consumers in China and South-East Asian countries currently experiencing a steady growth of their purchasing power are prone to increase their appetite for high-quality food. Europe's agri-food sector, with its reputation for safe, sustainably produced, nutritious and quality products, is likely to gain from this growth in demand.

⁸ Greenhouse gas emissions by economic activity, EU-28, 2010 and 2015, Eurostat.

⁹ Agriculture – greenhouse gas emission statistics, Eurostat.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/news/documents/agricultural-trade-report_map2018-1_en.pdf

10. The future awaits

The world is changing and obviously food is changing. You might be reading this piece on your smartphone or a tablet. You might have just seen the weather forecast telling you that this is going to be another hottest month in the history of Portugal. If it is night time you can look outside the window and if you are lucky, you can spot one of the Copernicus Satellites passing by, gathering data for farmers to help them optimising their production. Finally, you are reading an article written by an Italian and a Pole, working in Brussels and currently enjoying their espresso with Pastels de Nata, bought in the well-known bakery.

European consumers have grown accustomed to diversity and high quality on their tables. Today Portuguese

products are as easy to come about as Italian olive oil, French wines and Greek feta. Our food supply chains followed closely our dietary preferences and have become more interconnected.

This change should not be taken as a menace. It creates an opportunity for everyone to excel at adapting to the new reality. The European food industry, which is founded on its deep-rooted tradition, culinary culture originality is able to live up to the challenges of the future and embrace the opportunities offered by the technological advancement and the Single Market and free trade agreements.

So it is up to us to act, knowing that our actions in the upcoming decade will define the long-term future of European Food.

Juntos ganhamos mais? O papel da organização na cadeia de valor do setor agroalimentar

JOÃO MIGUEL PEREIRA*

Engenheiro agrónomo

O setor agroalimentar em Portugal tem sofrido profundas alterações nos últimos anos mercê de um conjunto de fatores. Na ótica da cadeia de valor há, na minha opinião, dois marcos fundamentais nas últimas três décadas: por um lado, a entrada de Portugal na então CEE (Comunidade Económica Europeia), em 1986, que introduz um conjunto de mecanismos indutores de alterações profundíssimas no setor agrícola e, por outro lado, a introdução e o desenvolvimento, nalguns casos desmesurados, da chamada moderna distribuição, que romperam claramente com o modelo de distribuição em Portugal e não apenas de bens alimentares (o primeiro hipermercado abre em Portugal em 1985).

Estes dois marcos da história mais recente do setor agrícola português foram decisivos no moldar das

... a entrada de Portugal na então CEE ... e a introdução e o desenvolvimento ... da chamada moderna distribuição ... romperam claramente com o modelo de distribuição em Portugal ...

... a organização da produção surge como o par ação/reação a estes estímulos externos ...

e, sobretudo, no que concerne à orientação para o mercado da maior parte dos produtos agrícolas portugueses – quer por via de mecanismos reguladores até aqui praticamente existentes, quer pelos desafios colocados pelos distribuidores, que provocaram uma disrupção no paradigma dos circuitos de distribuição mais ou menos longos e trouxeram um novo “caderno de encargos” para a colocação nos mercados de produtos agroalimentares. E é nesta dicotomia, a que poderíamos, naturalmente, associar outro conjunto de fatores, com maior ou menor relevância, que a organização da produção surge como o par ação/reação a estes estímulos externos que abordarei ao longo deste texto.

A organização, no seu sentido mais lato, faz parte da essência humana e reflete-se nas mais variadíssimas formas na sociedade: económica, financeira, cultural, laboral, familiar, educacional, etc.

* Diretor Executivo da TerraProjectos

Sem a ambição de um texto teórico baseado nas múltiplas teorias da organização, arrisco com o leitor a partilha de experiências vividas em torno deste tema da organização da produção agrícola e o seu impacto na respetiva cadeia de valor. Na licenciatura, pelo Instituto Superior de Agronomia, optei pelo ramo de Economia Agrária e Sociologia Rural, pelo que fui, desde cedo, confrontado com o tema da organização da produção e, sobretudo, dos seus diferentes elos da cadeia de valor. Por motivos profissionais, tive e tenho a oportunidade e, na maior parte dos casos, o privilégio, de acompanhar múltiplos modelos de organizar não apenas produtores individuais, mas também setores produtivos no ramo agroalimentar. As linhas que se seguem são a partilha de experiências vividas na primeira pessoa, pelo que apenas vinculam as minhas ideias e sentimentos.

CASO 1

Cooperativa Agrícola dos Olivicultores de Malpica do Tejo

Começo pela Cooperativa de Olivicultores de Malpica do Tejo, da qual faço parte há 20 anos e pela importância que teve na minha vida pessoal e profissional. Ponto prévio: onde fica Malpica do Tejo? Trata-se de uma aldeia da Beira Baixa, a 20 km de Castelo Branco, à qual se chega e regressa pela mesma estrada. Costumo dizer que estamos no interior do interior...

As fórmulas para organizar a produção agrícola são múltiplas e há um património histórico em Portugal, que resulta do movimento cooperativo, cuja importância é inegável, considerando, diria, os últimos 60/70 anos. Por diversas razões, e nalguns casos justificados, há uma

... arrisco com o leitor a partilha de experiências vividas em torno deste tema da organização da produção agrícola e o seu impacto na respetiva cadeia de valor.

As fórmulas para organizar a produção agrícola são múltiplas e há um património histórico em Portugal, que resulta do movimento cooperativo, cuja importância é inegável ...

forte associação ideológica ao termo cooperativa e ao seu modelo de “negócio”. É indissociável do tema das organizações a perceção da liderança e essa correlação irá acompanhar-nos ao longo do texto. E julgo que é nesta relação do modelo de governação e liderança que, muitas vezes, o estatuto jurídico cooperativo foi conotado com má gestão e outros atributos menos positivos...

Retomemos a Cooperativa de Malpica do Tejo e, contrariamente ao habitual, comecemos pelo fim: o Azeite Malpica do Tejo foi o primeiro a ser qualificado como Denominação de Origem Protegida (DOP) – Azeite da Beira Baixa, decorria o ano de 2001. Esta “história” ultrapassa claramente o universo do azeite, pois foi gerada pelo verdadeiro motor do desenvolvimento que, apesar de tão apregoado, é tão pouco valorizado: o capital humano!

Há 20 anos, tive o privilégio e a oportunidade de participar ativamente na recuperação do lagar de azeite da Cooperativa de Olivicultores de Malpica do Tejo: uma cooperativa com 400 olivicultores, um lagar fundado em 1954 em falência técnica e económica, estávamos então em plena “crise” das ditas “malditas” águas russas...

Nesta aldeia da Beira Baixa mutilada de gente, como a maior parte do interior de Portugal, nasceu o sonho: recuperar o lagar de azeite da Cooperativa. A tarefa de modernizar um lagar de azeite obsoleto, de seis prensas hidráulicas, num edifício em ruínas, numa cooperativa rodeada de imposições e ameaças legais ao seu encerramento pelos organismos oficiais, constituída por uma população de cooperantes desmotivada e

ausente, só poderia mesmo ser um sonho... E foi neste ponto que se deu a viragem, pois os sócios da Cooperativa, motivados por um grupo de entre eles – e aqui está o tema da liderança e sobretudo do espírito com que é assumida –, acreditaram que tal seria possível, como o tinha sido, em 1954, quando a maior parte dos seus ascendentes tinham conseguido constituir a Cooperativa e erguer um lagar de azeite que na altura foi considerado um *ex-libris* da região.

Nesse tempo, o grupo que liderou a refundação desta organização foi quase apelidado de “louco”, pois o setor do azeite ainda não estava na “moda” em que atualmente se encontra (não sou adepto da expressão “moda”, porque é demasiado volátil para quem quer investir na agricultura, e sobretudo em olival, cujo investimento tem uma dimensão temporal que não se compadece com os caprichos da moda...). Curiosa e felizmente, hoje este setor faz parte do léxico de muitos atores do sistema e alguns deles com especiais responsabilidades.

Num território de minifúndio (média de 1 hectare de olival por olivicultor), olival de sequeiro tradicional com 80-100 árvores por hectare, numa região altamente despovoada, de facto, só poderia ser uma “loucura” recuperar este lagar de azeite e pô-lo a funcionar com 400 olivicultores, a maior parte dos quais emigrados ou a viver nos grandes centros urbanos. Acresce o facto de termos 90% de azeitona Galega e 10 % de Cordovil de Castelo Branco.

... o verdadeiro motor do desenvolvimento que, apesar de tão apregoado, é tão pouco valorizado: o capital humano!

Num território de minifúndio ... olival de sequeiro tradicional com 80-100 árvores por hectare, numa região altamente despovoada ... só poderia ser uma “loucura” recuperar este lagar de azeite e pô-lo a funcionar com 400 olivicultores, a maior parte dos quais emigrados ou a viver nos grandes centros urbanos.

Para além dos apoios comunitários, a concretização deste sonho deveu-se fundamentalmente ... à participação financeira de quase 500 euros por cada um dos 400 associados da Cooperativa.

E só foi possível este “feito”, partindo de uma única premissa – acreditar que é possível. Assim, o sonho do azeite materializou-se num lagar moderno, pela introdução de um sistema contínuo de extração de azeite a duas fases e um conjunto de equipamentos garantes do objetivo máximo do sonho: a extra-

ção de azeites de elevada qualidade e passíveis de reconhecimento da DOP Azeite da Beira Baixa que, estranhamente e apesar de legalmente consignada há cerca de dez anos, nenhuma estrutura produtiva de azeite na região tinha ainda operacionalizado.

Em 2001, foi assim (re)inaugurado o novo lagar da Cooperativa de Malpica do Tejo. Com modernas tecnologias de processamento e, sobretudo, uma nova atitude organizativa e empresarial, conseguiu-se alimentar o sonho daqueles microprodutores de azeitona que, num território tão adverso, não teriam uma única alternativa a não ser alimentar os tordos.

Para além dos apoios comunitários, a concretização deste sonho deveu-se fundamentalmente – e este será porventura o dado mais significativo – à participação financeira de quase 500 euros por cada um dos 400 associados da Cooperativa. Nestes temas das organizações, há sempre o sentimento dos sócios que se traduz no seguinte: “Eles que lá estão, que tratem disso.” Refiro-me naturalmente aos diretores das mesmas e, numa cooperativa, este espírito é ainda mais evidente. Uma cooperativa é uma empresa exatamente como as outras, rege-se é por princípios diferentes.

Apesar do autoconvencimento de que o azeite de Malpica do Tejo era o “melhor do mundo” (à semelhança de tantos outros sentimentos desta natureza relativos a outros produtos e regiões do país), as análises químicas e sensoriais não o comprovavam. Havia, sim, um grande potencial, não obviamente para o melhor azeite do mundo (expressão sempre de carácter duvidoso), mas para a produção de azeites de elevada qualidade. Era necessário adequar a tecnologia à realidade da extração de azeite e, sobretudo, estar junto dos produtores, conquistar a sua confiança e consciencializá-los sobre as boas práticas no olival e no lagar: tratamentos fitossanitários dos olivais, transporte de azeitona em caixas perfuradas, entrega da azeitona no lagar no dia da colheita, otimização da tecnologia de extração de azeite associada às condições higio-sanitárias requeridas para este tipo de agroindústria. Enfim, uma tarefa pacientemente invisível e que constitui o único modo de conseguir um envolvimento permanente dos olivicultores no quotidiano da Cooperativa.

Mais do que a recriação do novo e moderno lagar de azeite, a Cooperativa assumiu o seu verdadeiro estatuto de ser algo mais do que um lagar de azeite, que apenas abria as suas portas entre novembro e dezembro de cada ano: passou a funcionar todo ano, a prestar outros serviços de apoio às pessoas da aldeia e criou dois postos de trabalho permanentes. Tudo isto numa aldeia com 500 habitantes, perdida algures no dito “país profundo”. E a partilha deste sonho com os consumidores sucedeu em 2002, com o lançamento no mercado do primeiro azeite qualificado como Azeite da Beira Baixa – DOP. Até esta data, todo o azeite era escoado a granel.

Era necessário adequar a tecnologia à realidade ... e, sobretudo, estar junto dos produtores, conquistar a sua confiança e consciencializá-los sobre as boas práticas ...

O retrato da história recente da Cooperativa de Malpica do Tejo remete-nos, claramente, para uma olivicultura de cariz social, em que autoconsumo impera e apresenta virtuosidades inegáveis: preservação de um território, conservação do binómio agricultura-ambiente, criação de postos de trabalho, animação de uma aldeia “perdida” algures na Beira Baixa, por via da população flutuante que no espírito de entreajuda ocorre à aldeia nos meses de novembro e dezembro para a colheita (a população triplica nessa altura). E, sobretudo, a manutenção da autoestima de um povo e da sua identidade, que afirma orgulhosamente: este é o azeite das nossas oliveiras! Quantas destas iniciativas se poderiam e poderão multiplicar por esse interior fora?

CASO 2

Hortomelão – Produtos Hortícolas e Frutos, S.A.

A Hortomelão é, hoje, um dos principais atores na produção de melão, melancia, meloa, abóbora, entre outras cucurbitáceas. Profissionalmente, tenho acompanhado, quase desde a nascença, a sua evolução, em particular no que concerne ao estatuto de Organização de Produtores (OP), reconhecida formalmente pelo Ministério da Agricultura em 2009.

Importa, desde já, realçar que nesta terminologia das OP, é frequente “confundir” uma organização de produtores, isto é, a união de um conjunto de produtores individuais em torno de uma estratégia comum de ganho para a sua cadeia de valor, com o estatuto e certificado de “OP”, à luz da regulamentação legal relativa às organizações de produtores. Quantas estruturas produtivas existem

Quantas estruturas produtivas existem em Portugal que se comportam como verdadeiras OP, embora não sejam formalmente reconhecidas?

em Portugal que se comportam como verdadeiras OP, embora não sejam formalmente reconhecidas? A título meramente exemplificativo, nos dias de hoje, para reconhecer uma organização como OP no setor hortofrutícola, há que reunir pelo menos 12 produtores, com um mínimo de valor de produção comercializável de 3 milhões de euros (VPC = valor das vendas da produção própria da OP, já “aliviado” de todos os descontos da moderna distribuição), podendo haver alterações destes valores mediante determinadas condições.

Assiste-se em Portugal a um conjunto de empresas que funcionam como OP, mas que não têm reconhecimento oficial por parte do Ministério da Agricultura. Porque, no final da história, quem decide criar ou integrar uma OP fá-lo, na maior parte dos casos, para ganhar mais. E ganhar mais, nestes termos mais correntes, não representa apenas mais dinheiro, mas sim, e entre outros, garantia de escoamento, apoio técnico, aquisição de fatores de produção, prestígio, notoriedade, uso de marca comercial, etc. Pertencer a uma OP não é, nem poderá ser, um mero expediente de acesso a uma mais-valia num fundo comunitário, como tem sido apanágio neste últimos anos, face aos critérios de avaliação de projetos no atual quadro comunitário de apoio. Pertencer a uma OP só tem um sentido: sim ou não...

E é neste quadro que a Hortomelão tem percorrido um caminho em que a OP se afigura um elemento central na alavancagem da cadeia de valor. Como em tudo na vida, e seja em que organização for, a liderança é imprescindível. E, neste caso em con-

creto, o produtor Carlos Ferreira é naturalmente o motor que desencadeia a combustão da OP.

Em 2005, é constituída a Hortomelão e o produtor Carlos Ferreira, profundo conhecedor dos mercados, consegue “atrair”, precisamente, por esse “estímulo” do acesso aos mercados, mais de 20 produtores, iniciando o processo de reconhecimento como Agrupamento de Produtores (AP). Importa reforçar que esta figura do AP constitui, na prática, um estágio preliminar ao modo como a estrutura se irá relacionar e comportar, quando funciona como um bloco único. Porque, na realidade, o mais difícil é agregar vontades e acrescentar valor

a interesses, pretensões e escalas muitas vezes diferentes e até contraditórios, não perdendo o foco do bem comum: ganhar mais em conjunto. A nossa língua portuguesa é riquíssima e como tal as leituras apressadas ou superficiais poderão induzir o leitor,

pelo uso do termo ganhar, a uma lógica exclusivamente economicista. É verdade que, quando nos organizamos, o espírito é ganhar mais, isto é, receber mais pelo que produzimos, contudo este “ganhar” encerra outros desígnios: a partilha do risco, o escoamento, a associação a uma marca (comercial ou não), mas sobretudo um olhar para o futuro...

Por muito que queiramos crescer, na atividade agrícola não conseguimos fazer três turnos, como em qualquer fábrica. Numa OP, a perspetiva de crescer em área e valor é praticamente garantida e a Hortomelão é um bom exemplo disso: reconhecida formalmente como OP em 2009 (na altura não havia estímulos “adicionais” para a constituição de uma

... quem decide criar ou integrar uma OP fá-lo, na maior parte dos casos, para ganhar mais. E ganhar mais ... não representa apenas mais dinheiro, mas sim ... garantia de escoamento, apoio técnico, aquisição de fatores de produção, prestígio, notoriedade, uso de marca comercial, etc.

... a Hortomelão tem percorrido um caminho em que a OP se afigura um elemento central na alavancagem da cadeia de valor.

OP), era já evidente nessa altura que prometia futuro e, esse, foi acontecendo ao longo dos últimos anos.

Porque no limite e em 90 % dos casos apenas retemos números, vamos a eles: a Hortomelão arrancou em 2009 com 20 produtores e a faturar 4 milhões de euros/ano e chega a 2017, com 40 produtores e um volume de faturação na ordem dos 14 milhões de euros/ano. Em síntese: em nove anos, a OP Hortomelão duplica o número de produtores e multiplica por três o seu volume de negócios. É caso para dizer que são muitos milhões de melões e melancias...

Este caso da Hortomelão assume outros contornos pela estratégia seguida relativamente ao seu crescimento e que entronca diretamente no tema seguinte: a internacionalização. O crescimento assinalável desta OP, mesmo considerando a exuberância do desenvolvimento dos formatos da moderna distribuição no mercado nacional, não explica tudo. Em 2010, o surgimento de uma estrutura organizada para a promoção dos setores das frutas, legumes e flores de Portugal, conhecida como Portugal Fresh, veio permitir – no caso da Hortomelão e de muitas outras empresas portuguesas – o acesso aos palcos de negócio internacional do setor hortofrutícola, que até essa data eram “apenas” acessíveis a alguns subsectores (ex.: pera rocha) e a algumas empresas de maior dimensão. A democratização da presença portuguesa nos principais eventos internacionais, como por exemplo, a *Fruit Logistica*, em Berlim, e a *Fruit Attraction*, em Madrid, foi para o caso concreto da Hortomelão uma rampa de lançamento para a exportação dos seus produtos e, conseqüentemente, para a entrada de mais produtores e o aumento do volume de negócios: é o chamado círculo virtuoso.

... em nove anos, a OP Hortomelão duplica o número de produtores e multiplica por três o seu volume de negócios.

O valor da produção comercializada no setor hortofrutícola em Portugal, por via de organizações de produtores (este é único setor de atividade que tem um incentivo comunitário), é cerca de metade da média da União Europeia.

... só nos resta interrogar: do que está o setor à espera?

Ainda recorde, não sei precisar exatamente o ano, o acordo comercial fechado em Berlim com operadores do Reino Unido para a abóbora *butternut* e que ainda hoje perdura.

O valor da produção comercializada no setor hortofrutícola em Portugal, por via de organizações de produtores (este é único setor de atividade que tem um incentivo comunitário), é cerca de metade da média da União Europeia. Quando há um incentivo de 8,2% do VPC anual para as OP reconhecidas, financiado a 50% a fundo perdido, para um conjunto de despesas da sua organização; quando os nossos concorrentes euro-

peus do setor estão a usufruir muito mais do que nós, só nos resta interrogar: do que está o setor à espera?

CASO 3

Portugal Fresh – Associação para a Promoção das Frutas, Legumes e Flores de Portugal

Os níveis de organização, e sobretudo a sua extensão e profundidade, estão, e estarão sempre, dependentes do grau de organização dos níveis de base. Na maior parte dos casos, o “viver” na desorganização facilita o ganho rápido, embora no médio e longo prazo a fórmula seja altamente falível. Numa adaptação livre: *sozinho vou mais rápido, mas juntos vamos mais longe*. E o sentimento de impotência dos operadores hortofrutícolas perante o “fenómeno” altamente organizado e concentrado da moderna distribuição constituiu o mote para o nascimento da organização que atualmente todos (re)conhecemos pelo seu trabalho: a Portugal Fresh.

Em 2009/2010, decorreram uma série de reuniões entre produtores de maçãs e peras de diferentes regiões do País, com o intuito de concertar uma estratégia de combate aos preços sempre baixos pagos pela distribuição: foi desde logo evidente que as forças eram assustadoramente antagónicas. E aqui está um dos motes da organização a este nível mais macro: o foco no reequilíbrio de forças e, sobretudo, no delinear de uma estratégia de ação.

Como se diz popularmente, *não é com vinagre que se apanham moscas*. E a história de David e Golias não se aplica quando se trata da vida de pequenas e médias empresas, que são a maioria – não só neste setor, como nos 90% das empresas a operar em Portugal. Seguir uma estratégia de confronto com a moderna distribuição teria sido, na minha opinião, um suicídio. Sou e sempre fui apologista das parcerias e não nego o papel crucial que a distribuição teve em Portugal ao nível do estímulo e organização da produção nacional – e não me refiro apenas ao aspeto económico, mas também ao técnico e sobretudo ao da segurança alimentar. Já coloco muitas dúvidas na evolução da dicotomia comércio tradicional *versus* moderna distribuição. Há vilas neste país que, com menos de 4 000 pessoas, chegam a ter 4/5 insígnias em redor do seu perímetro urbano...

... sozinho vou mais rápido, mas juntos vamos mais longe ... o sentimento de impotência dos operadores hortofrutícolas perante o “fenómeno” altamente organizado e concentrado da moderna distribuição constituiu o mote para o nascimento da organização que atualmente todos (re)conhecemos pelo seu trabalho: a Portugal Fresh.

Seguir uma estratégia de confronto com a moderna distribuição teria sido, na minha opinião, um suicídio. Sou e sempre fui apologista das parcerias e não nego o papel crucial que a distribuição teve em Portugal ao nível do estímulo e organização da produção nacional – e não me refiro apenas ao aspeto económico, mas também ao técnico e sobretudo ao da segurança alimentar.

A estratégia de base ... resumia-se tão simplesmente ao chamado “dois em um”: o “alívio” da dependência do mercado nacional e a procura de valor acrescentado para os produtos nacionais.

Nestes tempos embrionários da Portugal Fresh, ouvi dezenas de vezes: como será possível termos maçãs portuguesas nas centrais, enquanto nos lineares da distribuição aparecerem as francesas? Este tema daria seguramente outro artigo, mas, na minha opinião, serviu claramente como rastilho para o nascimento da Portugal Fresh. Para quê um combate desigual com estruturas fortíssimas e, vamos ser claros, num mercado de dez milhões de consumidores? E é neste pressuposto que se inicia a criação da associação empresarial Portugal Fresh, voltada claramente para a internacionalização do setor e com os olhos postos num mercado de mais de 500 milhões de consumidores (só na União Europeia). A estratégia de base, para o grupo fundador de operadores do setor, resumia-se tão simplesmente ao chamado “dois em um”: o “alívio” da dependência do mercado nacional e a procura de valor acrescentado para os produtos nacionais. E imaginam o quão difícil é fazer simples...

Seria de uma enorme injustiça não referir o trabalho altamente meritório dos produtores de pera rocha que terão sido, provavelmente, os primeiros a desbravar este caminho dos mercados externos. Para os que convivem com o setor hortofrutícola, independentemente da sua função, há um

evento internacional que é incontornável neste negócio: a já referida *Fruit Logistica*, em Berlim. Foi exatamente numa visita a esta mostra, no ano anterior à criação da Portugal Fresh, que se deu “oficialmente” o pontapé de saída para a sua fundação.

Diria que quase nasceu com um pacto entre o grupo de empresas fundadoras que estavam em Berlim e os diversos organismos oficiais que integravam a comitiva: para o ano, teremos a bandeira de Portugal hasteada nesta feira!

É comum dizer que em Portugal existem associações a mais e acredito que algumas delas pouco crescem.

Por isso mesmo, quando se perspetivou a criação de mais uma associação, o risco era enorme. E foi pela conjugação de um conjunto de variáveis e personalidades do setor (mais uma vez o tema da liderança como decisivo para a organização) que tal foi possível: não era criar mais uma, era criar *A Associação*, pois não existia em Portugal, neste setor, uma estrutura organizada que promovesse e internacionalizasse o setor – não apenas na ótica exclusivamente produtiva, mas transversal à famosa cadeia de valor. Foi pela conjugação dos diferentes elos da cadeia de valor (produção, indústria, comércio e suporte político-institucional) que foi possível à Portugal Fresh reunir, oito anos depois, mais de 90 empresas ligadas ao setor (representando 650 milhões de euros de faturação) e ter contribuído decisivamente para, neste curto espaço de tempo, fazer Portugal passar de 780 milhões euros (2010) para 1,5 mil milhões de euros de exportações (2017), com o objetivo publicamente assumido de atingir os 2 mil milhões de euros em 2020. O peso relativo das exporta-

... foi possível ... reunir, oito anos depois, mais de 90 empresas ... e ter contribuído decisivamente para ... fazer Portugal passar de 780 milhões euros (2010) para 1,5 mil milhões de euros de exportações (2017), com o objetivo publicamente assumido de atingir os 2 mil milhões de euros em 2020.

... o mundo passou a (re)conhecer que, em Portugal, se produzem frutas, legumes e flores com elevados índices de profissionalismo e qualidade ...

... termino com ... o topo da pirâmide dos movimentos associativos organizados: o interprofissionalismo. Haverá ainda há um longo caminho a percorrer, mas é inadiável para grande parte dos setores agrícolas ...

ções face ao valor total do setor passou de 37%, em 2012, para 55%, em 2017, o que indicia claramente a concretização do pressuposto inicial: o alívio da dependência do mercado nacional.

Perante estes números, é óbvio que o mérito é de todas as empresas portuguesas que operam nestes mercados. Contudo, há algo que é inegável: com a Portugal Fresh o mundo passou a (re)conhecer que, em Portugal, se produzem frutas, legumes e flores com elevados índices de profissionalismo e qualidade, com uma, sempre recomendável, dose de segurança alimentar e, nalguns setores, com produtos únicos no mundo. Se tivéssemos que resumir a atuação da Portugal Fresh nestes anos diria que se materializa num exercício de diplomacia económica em torno do setor agrícola e, em particular, da cor e frescura dos hortofrutícolas e flores nacionais.

Casos futuros

Percorridos exemplos concretos de organização da produção agrícola em Portugal e com diferentes profundidades e escala nas suas cadeias de valor, termino com aquilo que designaria como o topo da pirâmide dos movimentos associativos organizados: o interprofissionalismo. Haverá ainda há um longo caminho a percorrer, mas é inadiável para grande parte dos setores agrícolas e, quem sabe, não será um dos próximos temas noutro artigo...

Juntos ganhamos mais? É óbvio que sim e apenas depende de nós...

Reforçar a equidade e corrigir os desequilíbrios na cadeia de valor do setor agroalimentar

PEDRO PIMENTEL

Diretor-Geral da Centromarca

No seio do setor agroalimentar, como em qualquer outra área do chamado grande consumo, existe uma forte interdependência entre a produção primária, o setor da transformação e as cadeias de distribuição. O desejo dos fornecedores passa, obviamente, por se relacionar com clientes – sejam empresas industriais, sejam operadores da distribuição – fortes, competitivos, rentáveis e saudáveis. São esses os operadores que dão maiores garantias de sustentabilidade de negócio e de um acesso adequado aos consumidores.

Não obstante esse desejo, os desequilíbrios ao longo da cadeia alimentar são hoje um facto e nas últimas décadas foram-se tornando cada vez mais amplos. Também por isso, foram ao longo dos últimos anos e são, hoje, cada vez mais as vozes que se levantam dando conta desses desequilíbrios e das respetivas consequências quer em relação à distribuição de valor ao longo da cadeia, quer, mais ainda, quanto

à própria sobrevivência do tecido de fornecedores e não apenas dos de mais pequena dimensão.

Importa lembrar que este não é, especificamente, um problema do setor agroalimentar, embora este seja dos mais penalizados por este contexto, como não é também um problema especificamente luso-português, sendo que, com algumas idiosincrasias próprias, tem muitos traços comuns, eventualmente com amplitudes diferentes, com o que se sente numa larguíssima

maioria dos Estados-Membros da União Europeia e também noutras geografias, dentro e fora da Europa.

Apesar disso, em Portugal este problema assume uma dimensão relevante, não

apenas pela forte concentração no seio da distribuição (especialmente se considerado o peso dos dois maiores operadores), mas também pelo que resulta dessa mesma concentração excessiva, caso do grau de dependência económica que gera nos

... os desequilíbrios ao longo da cadeia alimentar são hoje um facto e nas últimas décadas foram-se tornando cada vez mais amplos.

... em Portugal este problema assume uma dimensão relevante, não apenas pela forte concentração no seio da distribuição ... mas também pelo que resulta dessa mesma concentração excessiva ...

fornecedores, do poder de mercado que lhe permite ser cliente, mas também concorrente desses mesmos fornecedores, ou do poder de compra que introduz e que lhe dá a indiscutível possibilidade de estabelecer as relações contratuais com as suas contrapartes de forma leonina.

E é também dessa forte concentração que resulta o desequilíbrio negocial que favorece esses operadores face aos seus fornecedores e algumas práticas menos adequadas que acaba por permitir, de denúncia altamente complexa, quando não podem deixar de antecipar as conseqüentes represálias comerciais.

Focando-nos apenas no caso português, explicar o percurso percorrido entre meados da década de oitenta (quando surgiu o primeiro grande hipermercado no nosso país) e o momento atual e dissecar o conjunto de fatores que contribuiu para que se chegasse à situação que se vive hoje em dia seria demasiado fastidioso. Como seria também, nesta altura, pouco mais do que pura perda de tempo discutir se a situação atual resulta exclusivamente do aproveitamento do poder que os distribuidores efetivamente detêm ou se será igualmente o resultado de algum comodismo e facilitismo com que, a partir de dada altura, o tecido de fornecedores encarou o reforço dos principais operadores da moderna distribuição.

Importa, isso sim, refletir nas circunstâncias em que estas relações atualmente se desenvolvem, perspetivar a forma como tenderão a evoluir, avaliar os resultados das intervenções legislativas realizadas nos últimos anos e perceber como é que, na prática, se deve atuar sobre as matérias em que a tensão que envolve estas relações implica conseqüências mais gravosas para a formação de preços

e para o funcionamento e distribuição de valor ao longo da cadeia de aprovisionamento.

E fazê-lo, considerando os desenvolvimentos legislativos, os desenvolvimentos ao nível dos instrumentos de autorregulação e os desenvolvimentos do próprio mercado, que estão a ocorrer em Portugal, na esfera da União Europeia e a nível global.

Formação de preços e distribuição de valor

O tema da formação de preços em cada um dos elos da cadeia alimentar tem vindo a merecer, em diversos países, uma crescente atenção, como base de uma melhor aferição da efetiva distribuição de valor entre os operadores que a integram. A nível comunitário, mas também a nível de diferentes Estados-Membros – inclusive em Portugal – estão em estudo ou foram já criados Observatórios de Preços e, nalguns casos, de Preços e Margens.

O tema da formação de preços em cada um dos elos da cadeia alimentar tem vindo a merecer, em diversos países, uma crescente atenção, como base de uma melhor aferição da efetiva distribuição de valor entre os operadores que a integram.

Estas entidades e o trabalho que desenvolvem são interessantes e importantes, mas muito mais simples no conceito do que na sua concretização, seja pela diversidade dos produtos presentes no mercado, seja, muito especialmente, pela diferente formação de preços que os mesmos sofrem até chegarem às mãos dos consumidores.

No setor agroalimentar assumem especial importância os chamados produto-isco, em que os distribuidores tendem a abdicar de parte das suas margens habituais para utilizar esses preços ‘comprimidos’ como chamariz para que os consumidores visitem as suas lojas e nessa deslocação comprem um leque mais alargado de produtos, compensando, largamente, a menor rentabilidade obtida nos referidos produtos-isco.

No setor agroalimentar assumem especial importância os chamados produto-isco, em que os distribuidores tendem a abdicar de parte das suas margens habituais para utilizar esses preços ‘comprimidos’ como chamariz para que os consumidores visitem as suas lojas e nessa deslocação comprem um leque mais alargado de produtos, compensando, largamente, a menor rentabilidade obtida nos referidos produtos-isco.

Mas noutros produtos, frescos ou processados, com maior ou menor valor acrescentado, a política de margens é totalmente distinta, provocando, por exemplo, os elevados diferenciais entre as marcas do distribuidor e as marcas comerciais ou marcas de fabricante.

Assim, uma escolha errada ou enviesada das amostras utilizadas para o cálculo tende a descredibilizar o esforço dos executores desta tarefa, e, acima de tudo, a gerar informação errada.

Na fileira agroalimentar, se quisermos conhecer os preços efetivos das transações entre a produção primária e a indústria transformadora, as dificuldades são limitadas e a transparência muito ampla, havendo para muitas matérias-primas uma recolha sistemática desta informação.

Também em relação aos preços ao consumidor existe uma razoável transparência, apesar de a complexidade aumentar, quer pela multiplicação de referências (muitas vezes com valores diferentes em diferentes espaços comerciais), quer pela necessidade de ponderação desses valores através das correspondentes quotas de mercado. No fim, tudo se resume, se for esse o objetivo, a mais ou menos trabalho e paciência, pois afinal os preços de venda ao público são, por definição, públicos.

A dificuldade mais séria prende-se, como facilmente se perceberá, com os preços de cessão pelos fornecedores aos distribuidores.

A relação contratual (e extracontratual) entre uns e outros tem um espectro muito amplo e se muitas das suas cláusulas se esgotam em cada transação efetuada, muitas outras afetam conjuntos mais

alargados de transações, dificultando o cálculo daqueles preços de cessão.

Numa empresa fornecedora, todos os descontos diretos e indiretos concedidos e todas as ações e outras despesas promocionais suportadas se refletem no preço efetivo de venda dos seus produtos. Para a empresa, o relevante não é o preço faturado, mas o valor efetivamente e finalmente recebido.

Explicando um pouco melhor: se um fornecedor, por via dos múltiplos descontos a que está sujeito, não recebe uma parcela importante dos valores faturados, ou se tem que suportar contribuições, em dinheiro ou em espécie, que lhe são exigidas para a comercialização dos seus produtos, então tudo isso se reflete negativamente na rentabilidade da sua atividade. Percebido o conceito, fácil é também perceber que toda essa rentabilidade que o fornecedor perde, corresponde, na mesma e exata medida, a rentabilidade que o distribuidor conquista.

É, em larga medida, essa rentabilidade perdida pelo fornecedor que inibe a diversificação e a inovação dos seus produtos, inibe a realização de mais amplas ações publicitárias e de comunicação, inibe a progressão na cadeia de valor e, em termos últimos, limita uma mais justa remuneração das matérias-primas. Ao invés, é essa rentabilidade conquistada que permite aos principais operadores da moderna distribuição serem hoje os campeões do

investimento publicitário ou os maiores patrocinadores de eventos no país, que lhes permite investir em novos espaços comerciais, em novos segmentos de mercado ou em novas geografias.

Também em relação aos preços ao consumidor existe uma razoável transparência, apesar de a complexidade aumentar ...

A dificuldade mais séria prende-se, como facilmente se perceberá, com os preços de cessão pelos fornecedores aos distribuidores.

... toda essa rentabilidade que o fornecedor perde, corresponde, na mesma e exata medida, a rentabilidade que o distribuidor conquista.

Equidade na cadeia de provisionamento

Julgo ter ficado demonstrada a dificuldade em, de modo consistente e eficaz, calcular a efetiva repartição de valor ao longo da cadeia. Assim, existindo um valor de base (e, em muitos casos, uma formulação que adiciona parâmetros objetivos de qualidade ao mero volume dos fornecimentos) para a matéria-prima e existindo um preço, também com variações, na venda ao público, é ao nível da fasquia do valor de transferência entre indústria e distribuição que todas as discussões se geram, pois dela depende a parcela do valor final que fica de cada um dos lados da barreira.

Contudo, tal não significa a impossibilidade de discutir a forma como o valor se reparte ao longo da cadeia de provisionamento, tendo sempre presente que essa discussão tem contornos legais, mas também éticos. E que há factos que, à partida, nada tendo de ilegal, mostram à sociedade a distorção do jogo de forças que envolve a negociação entre os diferentes elos da cadeia de valor e o respetivo poder negocial.

Alguns exemplos simples, mas reveladores: o fornecedor não pode recusar a venda dos seus produtos a qualquer operador do comércio grossista ou retalhista, mas estes não são obrigados a comprar os produtos dos fornecedores que desejem vender-lhos. Pior, o cliente – mesmo para os produtos que compra e ainda que ligado contratualmente ao fornecedor – pode deixar a qualquer momento de realizar encomendas, sem qualquer razão objetiva que o justifique e sem consideração pelos investimentos efetuados e custos suportados anteriormente pelo fornecedor.

Outro exemplo: os contratos de fornecimento, apresentados pelos clientes aos fornecedores, são

leoninos (e normalmente idênticos, pelo menos ao nível das suas condições gerais, para todos) e estabelecem, geralmente, um conjunto completo de direitos para o cliente e apenas para o cliente (e, conseqüentemente, um conjunto minucioso de obrigações para o fornecedor e apenas para o fornecedor).

Outro exemplo ainda: o preço de venda ao público dos produtos das marcas de fabricante é definido pelo distribuidor, que estabelece também a margem que aplica aos produtos.

É sabido que essas margens, para muitos produtos, são muito mais elevadas do que aquelas que o distribuidor aplica aos produtos equivalentes da sua própria marca, criando um *gap* de

preços entre produtos de marcas de fabricante e produtos de marca de distribuidor, em claro favor destes últimos. E ‘empurra’ o consumidor para a compra dos seus produtos, nele gerando a convicção de que há uma vantagem excessiva que o fabricante captura, bem para além do diferencial justificado de custo entre uns produtos e outros.

O poder negocial do distribuidor recorde-se, deriva do seu poder de compra. Mesmo as maiores empresas do mercado significam, em geral, menos de um por cento das compras totais de um grande retalhista, enquanto esse cliente pode valer 20%, 30% e até mais das vendas dessa empresa. E se é verdade que as empresas mais pequenas, com marcas eventualmente menos relevantes

e mais dispensáveis, possuem menos ferramentas para se defender, a verdade

é que as grandes dificuldades – como os precedentes jurídicos bem demonstram – incidem no relacionamento entre grandes distribuidores e fornecedores de maior dimensão, um alvo demasiado apetecível para a obtenção de contrapartidas.

... é ao nível da fasquia do valor de transferência entre indústria e distribuição que todas as discussões se geram, pois dela depende a parcela do valor final que fica de cada um dos lados da barreira.

O poder negocial do distribuidor ... deriva do seu poder de compra.

Desse desequilíbrio negocial resulta, como facilmente se compreende, o estabelecimento de uma posição dominante por parte dos maiores operadores do retalho, implicando, para os fornecedores, uma realidade de dependência económica e de permeabilidade a práticas comerciais menos adequadas.

Uma manifestação desse poder de compra e, especialmente, do poder de mercado detido pelos retalhistas refere-se à capacidade de gerar reputação e de conquistar quota de mercado para as suas próprias marcas. A existência, em si mesma, destas marcas não está nem nunca esteve em causa. Contudo, não obstante a bondade dos seus atributos, não obstante o cuidado colocado na definição das suas políticas de provisão e de qualidade, não se pode escamotear o facto de estas marcas serem detidas pelo dono da prateleira e que os fabricantes, quando se sentam à mesa de negociação com as insígnias de retalho, têm diante de si os seus principais clientes, mas também, muitas vezes, os seus principais concorrentes.

É esse excessivo poder de mercado que permite ao distribuidor exigir aos fabricantes condições para acesso dos seus produtos ao linear – de referência, de localização, de reposição,... – completamente distintas das que (não) são aplicadas aos produtos das suas próprias marcas, a que se adiciona o já referido efeito de distorção provocado pelo diferencial de margens comerciais aplicadas a umas marcas e outras.

Desse desequilíbrio negocial resulta, como facilmente se compreende, o estabelecimento de uma posição dominante por parte dos maiores operadores do retalho, implicando, para os fornecedores, uma realidade de dependência económica e de permeabilidade a práticas comerciais menos adequadas.

... a menor equidade presente ao longo da cadeia de valor ... no atual formato de funcionamento do mercado, gera um constante e consistente benefício do distribuidor em detrimento dos outros elos da cadeia..”

Acresce ainda a disputa pelo espaço de prateleira, pois, como é sabido, os lineares dos supermercados não são infinitos e quanto maior for o espaço ocupado pelas suas marcas próprias, obviamente menos sobeja para as restantes marcas, sendo que essa repartição de espaço, em regra, não tem qualquer relação com o peso efetivo das vendas de cada um dos produtos presentes na prateleira. Isto obriga os fornecedores a lutarem entre si e a terem que pagar mais para ocupar aquele espaço, que se converte num bem escasso face à oferta de produtos existente no mercado.

Em todos estes aspetos, fica bem presente a menor equidade presente ao longo da cadeia de valor, a qual, no atual formato de funcionamento do mercado, gera um constante e consistente benefício do distribuidor em detrimento dos outros elos da cadeia, um constante e consistente benefício das marcas de distribuidor em detrimento das restantes marcas presentes no mercado.

Relações entre fornecedores e distribuidores

As dificuldades no relacionamento entre fornecedores e distribuidores são reconhecidas há décadas e têm, de há muito, vindo a ser sinalizadas e denunciadas pelas organizações representativas de produtores, industriais e marcas. Por essa razão, Portugal foi, ainda na segunda metade da década de noventa, um dos países precursores no estabelecimento de instrumentos de relacionamento entre

produtores e distribuidores, através de um Código de Boas Práticas Comerciais assinado em 1997 pela CIP e a APED. Esse Código foi perdendo fulgor e importância e em face da sua inoperacionalidade, foi denunciado – pelo lado da indústria – no início da presente década, com o propósito de induzir a aprovação de nova legislação.

Foram também essas dificuldades que, depois de anteriores tentativas mais ou menos incipientes, levaram à constituição, no final de 2011, da PARCA – Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar¹. O diploma que a constituiu indicava que a mesma “*tem por missão promover a análise das relações entre os sectores de produção, transformação e distribuição de produtos agrícolas, com vista ao fomento da equidade e do equilíbrio na cadeia alimentar*”.

E o preâmbulo do seu Despacho fundador referia que “*na actual situação económica surge com acrescida premência a necessidade de garantir a transparência nas relações de produção, transformação e distribuição da cadeia agro-alimentar*”; sendo fundamental, para tal, “*começar por reconhecer a imprescindibilidade do bom relacionamento entre as diversas entidades que participam nesta cadeia, sendo esse um factor decisivo não só para o desenvolvimento de uma concorrência mais saudável, como também para garantir uma justa e mais equitativa distribuição de valor ao longo da referida cadeia*”. No seu quadro de funcionamento, foi dada especial prioridade à transparência, informação e formação dos preços e à revisão do quadro legislativo sobre o qual as relações

... Portugal foi, ainda na segunda metade da década de noventa, um dos países precursores no estabelecimento de instrumentos de relacionamento entre produtores e distribuidores ...

... a maioria das entidades ligadas à produção, transformação e marcas entendeu, logo após a constituição da ... PARCA, que a prioridade deveria ser dada ao processo legislativo e à revisão da regulamentação então existente.

entre fornecedores e distribuidores se desenvolviam.

Sendo certo que a autorregulação é, sem dúvida, menos invasiva da liberdade

negocial do que será, em qualquer circunstância, a aprovação e implementação de ferramentas legislativas, é igualmente verdade que a eficácia dos mecanismos de resolução não regulamentares será sempre diminuta quando não exista alguma paridade no poder entre as partes, ou quando uma das partes considere deter como que um direito de veto em relação às questões mais complexas, cuja resolução equilibrada implique cedências do seu lado e, de certo modo, uma redução ou remoção da vantagem anteriormente detida.

Nesse sentido, a maioria das entidades ligadas à produção, transformação e marcas entendeu, logo após a constituição da já referida PARCA, que a prioridade deveria ser dada ao processo legislativo e à revisão da regulamentação então existente. E que apenas depois da nova legislação implementada, se deveria avançar – complementarmente - para a construção de um mecanismo de autorregulação, indutor das melhores práticas comerciais.

• Instrumentos de regulação

No contexto atual, pelas razões adiantadas, é difícil introduzir alterações comportamentais e de práticas sem ser pela via legislativa. E esse foi também, nos anos mais recentes, o entendimento do poder político.

Ainda na legislatura anterior, foi aprovada uma nova legislação, dita das Práticas Individuais Restritivas do Comércio, geralmente conhecida como o decreto-lei das PIRC (DL 166/2013), uma legislação moderna e

¹ <http://www.gpp.pt/index.php/parca/parca>

cobrindo as matérias mais relevantes no relacionamento entre as partes, atacando as práticas mais perniciosas – aplicação de preços e condições de venda discriminatórias, transparência das tabelas comerciais, condições de recusa de venda e, especialmente, a venda com prejuízo e as práticas negociais abusivas – suportada numa prática de redução a escrito de todos os aspetos da relação comercial e, contrariamente ao que se verificava na legislação que veio substituir, instituindo uma moldura contraordenacional ambiciosa e dissuasora.

Mais de quatro anos volvidos sentimos que a legislação surtiu efeito em muitas matérias, diminuindo o número de situações de resolução complexa e baixando o nível de conflitualidade entre as partes. Sabemos, apesar disso, que ainda ocorrem situações que não deveriam existir, mas parece haver hoje uma clara unanimidade, pelo menos do lado dos fornecedores, de que os resultados alcançados foram razoavelmente interessantes.

Tal não impede que exista um certo amargo de boca quanto aos resultados da atuação das autoridades. Não é linear que o sucesso na implementação de um diploma se meça pelo número de ações realizadas e/ou pela quantidade e valor das multas aplicadas, mas são reconhecidas, desde há anos, as dificuldades ao nível dos recursos humanos e técnicos da autoridade competente para a fiscalização deste diploma – a ASAE –, sendo que o diploma, concordamos, conterà ele próprio algumas disposições que não são facilitadoras da atuação dos respetivos inspetores.

Por isso, consideramos muito positivo o esforço que o Governo está a fazer de atualização do diploma, no sentido de introduzir revisões pontuais, mas que esperamos eficazes, visando atacar uma ou outra prática abusiva mais relevante e facilitar

a ação de quem tem a obrigação de, no terreno, monitorizar e fiscalizar o mercado.

Mais de quatro anos volvidos sentimos que a legislação surtiu efeito em muitas matérias, diminuindo o número de situações de resolução complexa e baixando o nível de conflitualidade entre as partes.

Por outro lado, existia um reparo frequente de que esta legislação era demasiado interventiva e se afastava daquilo que era a prática de regulação na Europa comunitária. Hoje, não só mais de

20 dos ainda 28 Estados-Membros possuem legislações que atacam, sob diferentes formatos, estas práticas comerciais restritivas, como é agora a própria União Europeia a avançar com a construção de soluções legislativas harmonizadas, estando em preparação uma nova Diretiva sobre Práticas Comerciais Desleais que, esperamos, deverá ser aprovada ainda durante o mandato da atual Comissão Juncker.

• Instrumentos de autorregulação

Como referimos, a maioria das entidades ligadas à produção, transformação e marcas preconizava que só depois de implementada a nova legislação, se deveria avançar – complementarmente – para a construção de um mecanismo de autorregulação, posição essa que foi partilhada pelo legislador.

O diploma PIRC introduziu a autorregulação em regime de complementaridade à legislação em vigor e depois de uma negociação, apesar de tudo complexa, foi finalmente formalizado, no final de 2016, um novo Código de Boas Práticas Comerciais², subscrito pelas principais organizações da produção primária, da indústria e do retalho e que bebe, em larga medida, do código de conduta europeu, a chamada *Supply Chain Initiative*³.

Este Código é de natureza voluntária e estabelece princípios e regras, mas não possui natureza san-

² <http://www.boaspraticas.pt/>

³ <https://www.supplychaininitiative.eu/pt-ptorganisation>

cionatória, colocando sobre os ombros da preocupação reputacional – o vulgarmente conhecido princípio de ‘name-and-shame’ – a expectativa da sua eficácia. E, num ou noutro caso, houve já a oportunidade de testar, ainda que por via do código europeu, os seus mecanismos de resolução de litígios com resultados interessantes.

Numa altura em se assiste à introdução de algumas alterações na governação da *Supply Chain Initiative*, as mais importante das quais são a criação da função de *Independent Chair* e o reforço dos mecanismos de resolução de conflitos, a grande aposta em Portugal passa por tornar o nosso Código de Boas Práticas Comerciais tão útil e eficaz quanto possível e ajudar a ultrapassar os obstáculos que surjam à sua consolidação. O primeiro destes obstáculos é o da adesão das empresas – fornecedores e distribuidores – a operar no mercado nacional, passo essencial para que se cumpram as expectativas geradas ao longo do processo.

Notas finais

A questão dos equilíbrios na cadeia de aprovisionamento, de uma forma mais ampla, e na cadeia agroalimentar mais especificamente, passa, infelizmente, bastante ao lado do cidadão comum e do consumidor, que não a integra devidamente no seu comportamento de compra ou no poder de reclamação que, cada vez mais, exerce. No entanto, pelo menos nos corredores do poder e a nível institucional, no país e na esfera europeia, já adquiriu uma razoável maturidade seja na identificação dos problemas, seja na necessidade de encontrar soluções eficazes senão para os resolver, pelo menos para os minimizar.

... a grande aposta em Portugal passa por tornar o nosso Código de Boas Práticas Comerciais tão útil e eficaz quanto possível e ajudar a ultrapassar os obstáculos que surjam à sua consolidação.

... o esforço para a sua resolução deveria estar mais bem integrado no espectro mais alargado da responsabilidade corporativa de fornecedores e distribuidores.

Estas dificuldades são fator de tensão e incompreensão no relacionamento entre as partes, de dispêndio evitável de recursos e de energia, e o esforço para a sua resolução deveria estar mais bem

integrado no espectro mais alargado da responsabilidade corporativa de fornecedores e distribuidores.

Mais ainda, quando aparentemente está ultrapassada a crise económica profunda que assolou Portugal e muitos dos países do espaço europeu, com a retoma é reforçada a exigência do consumidor com desafios para quase todos os gostos: conveniência, experimentação, digitalização das novas gerações ou envelhecimento populacional, para lá de temas sub-

jacentes como a segurança alimentar, a genuinidade dos produtos, a responsabilidade social ou a *performance* ambiental. E este é também um consumidor que, relativamente ao setor agroali-

mentar, mostra cada vez mais preocupação com a sua alimentação, a sua saúde e o seu bem-estar.

Em conclusão, aos fornecedores interessa, sem qualquer dúvida, trabalhar com os melhores clientes, clientes com capacidade de fazer chegar os seus produtos ao consumidor, clientes que lhes deem expectativas de continuidade de negócio, mas também de crescimento da relação comercial, clientes que os motivem para a inovação, clientes que cumpram os compromissos assumidos.

Clientes que exigindo o que entendam ser o mais conveniente para as suas lojas e a sua estrutura económica, percebam também que os fornecedores são seus parceiros de negócio e que apenas uma relação duradoura, consistente, equilibrada e benéfica para os dois lados lhes permitirá oferecer a melhor proposta de valor ao consumidor final.

A cadeia de valor do setor agroalimentar na ótica da distribuição

JORGE JORDÃO

Presidente da Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED)

O contexto

Os mais recentes números sobre o agroalimentar na União Europeia (UE) consolidam uma tendência: o espaço comunitário é líder no comércio destes produtos a nível mundial. De acordo com a informação contida em MAP 2018-1 (*Monitoring Agri-trade Policy*)¹, divulgada em junho último, as exportações de produtos agroalimentares da UE alcançaram 138 mil milhões de euros, registando um aumento de 5,1% sobre o ano precedente. Como as importações totalizaram 117 mil milhões, a UE gerou um excedente comercial líquido de 21 mil milhões de euros no comércio mundial de produtos agroalimentares, para além de ter batido, uma vez mais, os EUA, a China, o Japão e o Canadá no pódio dos maiores exportadores mundiais.

... a quota das exportações na cadeia de valor da produção continua a aumentar, sendo as exportações um verdadeiro motor de crescimento e de emprego no setor agroalimentar ...

Os dados divulgados no citado relatório demonstram também que a quota das exportações na cadeia de valor da produção continua a aumentar, sendo as exportações um verdadeiro motor de crescimento e de emprego no setor agroalimentar europeu. Em 2017, o *output* do setor agrícola da UE foi assim estimado, pelo Eurostat, em 427 mil milhões de euros, correspondendo a um aumento de 5,2% sobre o valor de 2016. A cadeia de transformação de produtos alimentares representou 7,5 % do emprego e 3,7% do total do valor acrescentado na União. Estes dados revelam o bom momento do agroalimentar europeu que se reflete também expressivamente nalguns dos seus países membros como, por exemplo, Portugal.

Em maio deste ano, o secretário de Estado da Agricultura e da Alimentação afirmava que o agroalimentar está com uma grande dinâmica, dando como exemplo o montante das exportações, que atingiu o valor de 6,6 mil milhões de euros em 2017. Ou seja, um valor superior ao registado, também em 2017, em dois setores tradicionalmente

¹ Cf. MAP 2018-1 - *Agri-food trade in 2017: another record year for EU agri-foodtrade*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/news/documents/agricultural-trade-report_map2018-1_en.pdf

exportadores – o do calçado (2,2 mil milhões de euros no ano passado) e o do têxtil (5,8 mil milhões no mesmo período)². As Estatísticas Agrícolas do ano passado do Instituto Nacional de Estatística (INE) relativas às exportações de algumas rubricas do agroalimentar confirmam a subida: em 2017, as exportações de “Produtos agrícolas e agroalimentares” (exceto bebidas) aumentaram 12,0% face ao ano anterior, totalizando 4 442,0 milhões de euros.

Todavia, esta evolução tem sido conseguida devido a uma melhoria da competitividade dos produtos nacionais, também alicerçada num crescimento sustentado da produtividade total dos fatores da produção agrícola que tem vindo a conferir a distinção ao nosso país de *front runner* da UE-15. Efetivamente, Portugal, juntamente com

... esta evolução tem sido conseguida devido a uma melhoria da competitividade dos produtos nacionais, também alicerçada num crescimento sustentado da produtividade total dos fatores da produção agrícola ...

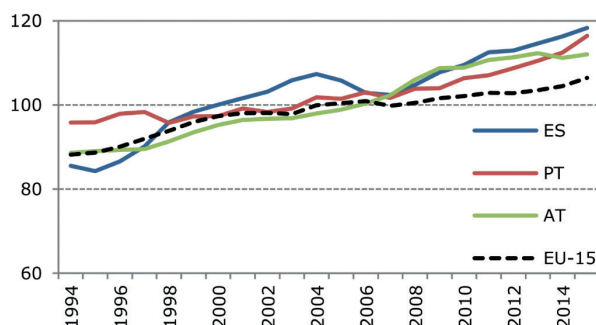
Contudo, o risco está sempre presente nas atividades económicas e, no caso da agricultura, há ainda um maior grau de exposição devido à influência de fatores externos que incidem sobre a rentabilidade e os preços dos produtos agrícolas.

a Espanha e a Áustria, integra o destacado grupo de 3 países que têm registado taxas de crescimento da produtividade total dos fatores acima da média UE-15, em particular desde o ano de 2006 (Gráfico 1).

Contudo, o risco está sempre presente nas atividades económicas e, no caso da agricultura, há ainda um maior grau de exposição devido à influência de fatores externos que incidem sobre a rentabilidade e os preços dos produtos agrícolas. A incerteza quanto à evolução dos preços resultante de um desequilíbrio entre a oferta e procura – eventualmente originada por concorrência, variação macroeconómica, perturbação geopolítica, mudanças climáticas, riscos fitossanitários, etc. – leva mesmo os agricultores a hesitarem quanto a investimentos de longo prazo para

o aumento da produtividade (Cf. *EU Agriculture Market Briefs*, No 12, Sep.2017)

Gráfico 1 – O caminho do crescimento da Produtividade Total dos Fatores na agricultura da UE-15 (países acima da média)



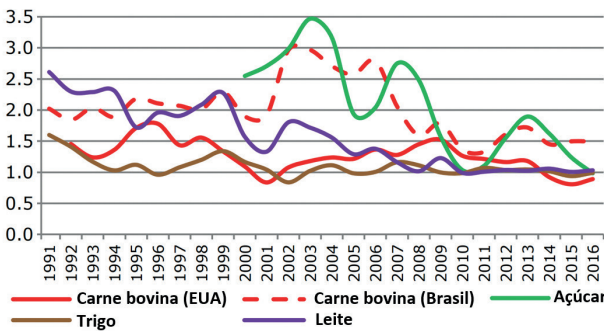
A evolução da Política Agrícola Comum (PAC) no sentido de uma maior orientação de mercado – desligando-se do apoio à produção para uma postura mais do tipo *crisis-safety net* do que *market-safety net* – tem naturalmente vindo a proporcionar maiores oportunidades de integração dos produtores da UE nos mercados globais, reduzindo o *gap* entre os preços ao nível da UE e dos mercados mundiais (Gráfico 2).

Se, por um lado, se pretende com a “nova PAC” evitar que o apoio do setor público se traduza numa válvula de segurança com preços garantidos para estimular a produção (originando as “montanhas de manteiga” ou os “lagos de leite” dos anos 80...), por outro lado, os desenvolvimentos recen-

² Cf. Público, Lusa – Sector agro-alimentar exportou 6,6 mil milhões de euros em 2017

<https://www.publico.pt/2018/05/09/economia/noticia/sector-agroalimentar-exportou-66-mil-milhoes-de-euros-em-2017-1829478>

Gráfico 2 – Rácio entre os preços da UE e os preços mundiais



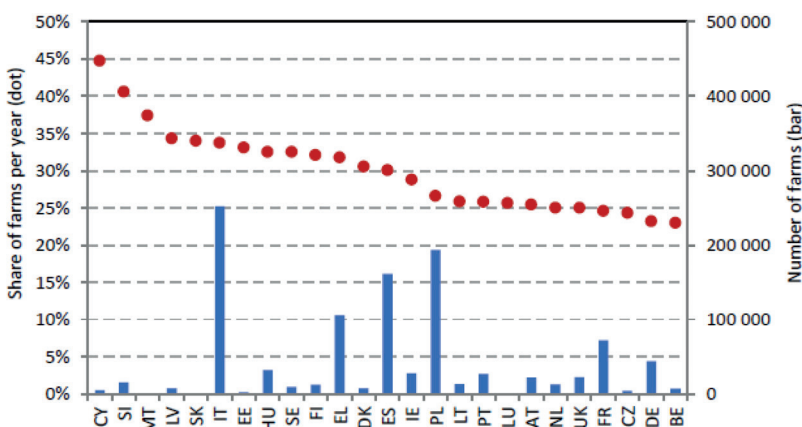
tes apontam para riscos crescentes dos agricultores europeus devido a uma maior exposição aos mercados globais e às mudanças climáticas (por exemplo, maior frequência de fenômenos meteorológicos radicais).

Flutuações altamente desfavoráveis nos preços e volumes de produção tendem a provocar restrições significativas de *cash-flow* dos agricultores que, nalguns países membros – como Itália, Polónia, Espanha ou Grécia – afetaram o maior número de explorações agrícolas, enquanto

... desenvolvimentos recentes apontam para riscos crescentes dos agricultores europeus devido a uma maior exposição aos mercados globais e às mudanças climáticas ...

A distribuição tem ajudado a mitigar os riscos enfrentados pelos agricultores através de diversos mecanismos, tais como contratos a longo prazo ou iniciativas promovendo produtos locais e de valor acrescentado.

Gráfico 3 – Proporção e número de explorações agrícolas com quebras de rendimento superiores a 30% na UE-25 (média 2007-2013)



Proporção do número de explorações (pontos); Número de explorações (barras)

noutros – casos de Chipre, Eslovénia, Malta e Letónia – acusaram um maior peso relativo dessas explorações agrícolas em dificuldades (Gráfico 3).

Uma relação de parceria

A distribuição tem ajudado a mitigar os riscos enfrentados pelos agricultores através de diversos mecanismos, tais como contratos a longo prazo ou iniciativas promovendo produtos locais e de valor

acrescentado. O sucesso de retalhistas e grossistas depende naturalmente de um saudável relacionamento a longo prazo com os seus fornecedores, capaz

de assegurar qualidade, consistência e inovação a consumidores cada vez mais bem informados e mais exigentes.

Foi neste contexto que se aprovou ao nível da Comissão Europeia, através do *High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain*, um conjunto de princípios de boas práticas comerciais em novembro de 2011 que veio a concretizar-se na chamada *Supply Chain Initiative* lançada em janeiro de 2013. Esta iniciativa congregou fabricantes (FoodDrinkEurope e AIM), retalhistas (EuroCommerce, European Retail Round Table e Independent Retail Europe) e *traders* de produtos agrícolas (CELCAA) para promover e aplicar uma conduta correta e justa nas relações comerciais. Desencadeava-se assim um movimento de autorregulação – no qual se

inspirou também o Código de

Boas Práticas Comerciais português – que concitou a adesão até à data de 1 181 companhias operativas das quais cerca de dois terços são PME e que, de acordo com o mais recente inquérito³, registava um bom nível de satisfação dos respondentes de pelo menos 70%, situando-se mesmo 42% a um nível muito bom. Lamentamos que, apesar da relevância desta aposta na autorregulação, ao nível nacional se prossiga com a legislação das PIRC (Práticas Individuais Restritivas de Comércio) e, ao nível da UE, se tenha enveredado, ao longo do último ano, pelo caminho conducente à atual discussão sobre uma diretiva destinada a regular as chamadas UTP (*Unfair Trading Practices* – Práticas Comerciais Desleais) com todas as incongruências e ambiguidades que têm vindo a ser debatidas nas principais instâncias da UE.

E, entre nós, como se tem processado o relacionamento da distribuição com os seus parceiros da cadeia de valor agroalimentar?

O relacionamento entre a distribuição, os agricultores e o agroalimentar começou a intensificar-se a partir de 1985, com o advento da distribuição moderna e organizada. Na realidade, há mais de 20 anos, em 1995, era assinado um protocolo entre a APED e a CAP, cujos objetivos fundamentais consistiam em orientar a produção agrícola nacional para o mercado e fomentar o consumo de produtos agroalimentares de origem portuguesa.

Desencadeava-se assim um movimento de autorregulação ... que concitou a adesão até à data de 1 181 companhias operativas das quais cerca de dois terços são PME ...

... outras iniciativas ... assinatura ... do Código de Boas Práticas Comerciais para a Cadeia de Abastecimento Agroalimentar, que resultou de um acordo de cooperação verdadeiramente pioneiro ... a PARCA (Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar) ... incentivo à valorização dos produtos nacionais ...

Desde então, outras iniciativas têm vindo a aperfeiçoar e aprofundar as relações entre todas as partes. A título exemplificativo, podem citar-se as seguintes:

– A assinatura formal, sob os auspícios dos Ministérios da Economia e da Agricultura, em dezembro de 2016, do *Código de Boas Práticas Comerciais para a Cadeia de Abastecimento Agroalimentar*, que resultou de um acordo de cooperação verdadeiramente pioneiro entre a APED, a CAP, a CCP, a CIP (FIPA), a CNA e a CONFAGRI, com o objetivo de acrescentar valor a toda a cadeia alimentar, tornando-a mais equilibrada e competitiva.

– A participação ativa em sessões de diálogo institucional, envolvendo representantes dos principais operadores da produção à distribuição, de que é um exemplo frisante a *PARCA (Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar)* cujas sessões vêm ocorrendo desde Novembro de 2011.

– O apoio da distribuição a diversas iniciativas do setor público, destacando-se, entre outras, a de incentivo à valorização dos produtos nacionais (Programa *Portugal Sou Eu* do Ministério da Economia, lançado em dezembro de 2012 e dirigido em particular às PME nacionais), a luta contra o desperdício alimentar (Protocolo assinado com a Câmara Municipal de Lisboa em junho de 2016) ou a promoção de uma alimentação saudável (Protocolo celebrado em julho de 2018 com a Direção-Geral da Saúde).

² Cf. SCI 4th Annual Report, Mar 2018 em <https://supplychaininitiative.eu/>

– A aposta da distribuição em iniciativas específicas intersetoriais através de campanhas de sensibilização para o consumo de produtos nacionais, tal como sucedeu relativamente às fileiras do leite e da batata ao longo dos últimos dois anos.

Tudo isto e também o trabalho desenvolvido no seio das comissões técnicas da APED, revelam o real compromisso dos seus associados em continuar a contribuir para o êxito dos produtos nacionais quer no mercado nacional, quer nos países além-fronteiras onde operam.

Mitos urbanos

Apesar desta relação de parceria, persistem ainda alguns mitos, frequentemente alimentados por falta de conhecimento da realidade que tendem a remeter o setor da distribuição e retalho para o “outro lado da barricada”.

Trata-se de *questões* como as seguintes: é o setor da distribuição uma barreira entre produtor e o consumidor? Veio este setor sobrepor-se aos produtores com a criação de marcas próprias? Tem este setor um papel na cadeia de valor que se limita à venda de produtos? As empresas de distribuição e retalho são um entrave à criação de riqueza?

Cabe-nos *responder cabalmente a estas dúvidas*, argumentando com décadas de experiência e conhecimento da cadeia de valor e das relações estabelecidas, entre as quais se contam importantes parcerias estabelecidas com operadores da mais variada natureza no mundo agroalimentar.

... aposta da distribuição em iniciativas específicas intersetoriais ...

Passemos à primeira questão: *o setor da distribuição e retalho constitui uma barreira entre o produtor e o consumidor? A resposta é manifestamente negativa.*

... o setor da distribuição e retalho constitui uma barreira entre o produtor e o consumidor? A resposta é manifestamente negativa.

Com efeito, o retalho estabelece canais de contacto imprescindíveis entre quem produz os bens e quem os consome, facilitando o acesso ao mercado de uns e outros.

Com efeito, o retalho estabelece canais de contacto imprescindíveis entre quem produz os bens e quem os consome, facilitando o acesso ao mercado de uns e outros.

Por um lado, quando o produtor decide delegar em organizações especializadas o escoamento dos seus produtos toma uma decisão profundamente racional. Na realidade, o setor da distribuição tem um conhecimento profundo do consumidor, das suas necessidades e exigências, bem como das grandes tendências de consumo.

Por outro lado, o comércio é, na verdade, o maior divulgador da comunidade produtiva em que se encontra inserido, promovendo e estimulando a proximidade entre quem produz um bem e quem o adquire. Relembremos um ponto já acima referido: as campanhas desenvolvidas junto do consumidor para a promoção do consumo de produtos nacionais. Atente-se nos casos recentes, por exemplo, das campanhas que foram desenvolvidas entre os operadores do setor do retalho e a ALIP – Associação Interprofissional do Leite e Lacticínios ou a Porbatata – Associação da Batata de Portugal.

Analisemos a segunda questão levantada: *veio o setor sobrepor-se aos produtores com a criação de marcas próprias? Decididamente, não.*

É de facto totalmente erróneo alegar-se que as marcas da distribuição foram criadas para difi-

cultar a vida aos produtores. Convém sublinhar, a propósito, que o crescimento das marcas próprias – com o alargamento das gamas e o acréscimo das vendas em promoção – deriva em grande parte do prestígio do comércio retalhista que lhes está associado, gerando junto do público mais exigente perceções positivas quanto ao preço e à qualidade dos produtos em causa. As marcas próprias vieram proporcionar maior escolha, inovação e acesso dos portugueses a novos e mais produtos, produtos esses que surgiram no mercado tendo por base a colaboração de um conjunto de produtores e fornecedores que viram, deste modo, prosperar o seu negócio.

Abordemos agora a questão: *tem o setor da distribuição e retalho um papel na cadeia de valor que se limita à venda de produtos? Não é de toda verdade.*

Além dos pontos acima referidos, há que destacar, por exemplo, as missões igualmente relevantes dos operadores do setor em matéria de inovação no armazenamento, controlo de *stocks* e seleção dos canais de distribuição; nos domínios do *marketing* e vendas; quanto à promoção de exigentes padrões de higiene e segurança alimentar, em linha com as melhores práticas internacionais; no tocante à promoção da sustentabilidade e da aplicação de práticas

... veio o setor sobrepor-se aos produtores com a criação de marcas próprias? Decididamente, não.

As marcas próprias vieram proporcionar maior escolha, inovação e acesso dos portugueses a novos e mais produtos ...

... tem o setor da distribuição e retalho um papel na cadeia de valor que se limita à venda de produtos? Não é de toda verdade.

... missões igualmente relevantes ... em matéria de inovação no armazenamento, controlo de stocks e seleção dos canais de distribuição ... marketing e vendas ... promoção de exigentes padrões de higiene e segurança alimentar ... promoção da sustentabilidade e da aplicação de práticas integradas da economia circular ... comunicação e apoio sistemático ao consumidor.

integradas da economia circular; e, finalmente, mas não menos importante, na comunicação e apoio sistemático ao consumidor. Convém também não esquecer tudo o que os associados da APED têm feito em termos de clubes de fornecedores, exportação de produtos agroalimentares portugueses e promoção de produtos nacionais nas mais variadas geografias.

E, por fim, analisemos ainda outra das questões recorrentes: *as empresas de distribuição são um entrave à criação de riqueza? Muito pelo contrário.*

O universo de empresas associadas da APED gera uma faturação correspondente a cerca de 11% do PIB nacional. Um número que demonstra a sua relevância para a economia nacional, mas que tem um significado muito mais amplo. Reflete o dinamismo que este setor tem vindo a imprimir, quer junto dos consumidores quer em novos modelos de negócio.

Este maior dinamismo tem um impacto positivo em todos os intervenientes da cadeia de valor refletindo-se, portanto, na criação de novas áreas de negócios, de mais postos de trabalho e na (re)qualificação de profissionais capacitados para dar resposta às novas exigências que continuamente se vão manifestando no mercado de produtos de grande consumo.

Perspetivas de desenvolvimento

O futuro, quanto a nós, gravita essencialmente em torno de dois vetores fundamentais: mais parceria e atenção permanente ao consumidor.

Efetivamente, a distribuição será tanto mais bem-sucedida quanto proporcionar aos seus clientes aquilo que eles desejam aos melhores preços. Para o conseguir, terá de aprofundar uma relação de parceria alicerçada num relacionamento de longo prazo com os seus fornecedores e fabricantes, de molde a assegurar uma qualidade consistente, inovação contínua e preços competitivos. Em abril do ano passado, a empresa de consultoria Deloitte adiantava que o “novo consumidor” português⁴ é mais racional, conectado e exigente. As cinco principais *tendências* que estão a redefinir os hábitos alimentares dos consumidores nacionais são o *smart shopping* (consumo menos impulsivo e mais ponderado), a *saúde e o bem estar* (consumidores cada vez mais conscientes da importância de hábitos de vida saudáveis e da aposta em alimentos biológicos ou funcionais), a *confiança* (dispostos a pagar mais por produtos e serviços prestados por empresas comprometidas em ter um impacto social e ambiental positivo), a *conveniência* (soluções de compra e consumo que se ajustem à sua rotina) e a *experiência* (valorizando cada vez mais os elementos de interação e experiência transmitidos ao longo da jornada de compra).

O futuro ... gravita essencialmente em torno de dois vetores fundamentais: mais parceria e atenção permanente ao consumidor.

A permanente mudança e a rapidez a que o mercado e o consumidor evoluem exigem mais do que nunca respostas concebidas por todos de forma dinâmica e eficiente.

Estas novas tendências da distribuição e do retalho têm vindo a encontrar resposta em *cinco pilares* que, estamos em crer, moldarão o futuro do setor em Portugal:

Experiência em loja – a compra de produtos agroalimentares sobretudo na categoria dos frescos (legumes, frutas, peixes ou carnes) é ainda feita com base na experiência (o consumidor gosta de ver e sentir o produto).

Informação ao consumidor

– hoje o consumidor quer saber mais sobre o que está a comprar, sobretudo no que diz respeito aos frescos (para além das suas propriedades e qualidades, quer saber também, por exemplo, a sua proveniência ou as suas possíveis utilizações).

Diversidade de produtos – é cada vez maior o leque de produtos ao dispor do cliente, com uma aposta crescente nos produtos biológicos e sustentáveis e nos produtos de proximidade (produtos de origem portuguesa e local).

Formatos de loja de pequena escala – com as insígnias a apostarem também nestes formatos para estarem mais próximas do consumidor e onde é ainda mais relevante a aposta nos agroalimentares e frescos, como *driver* de uma ida às compras.

Comércio digital – potenciado com ferramentas que permitem a hiperpersonalização e conhecer exata-

mente o perfil dos consumidores e aquilo que verdadeiramente desejam a partir da exploração de autênticos “lagos de dados”. É muito importante ultrapassar aqui as barreiras de entrega de produtos agroalimentares em *timings* e requisitos de serviço adequados com base numa *estratégia*

⁴ Cf. *Have you met the new consumer?* Análise das tendências de consumo alimentar – “Novo consumidor” português mais racional, conectado e exigente
<https://www2.deloitte.com/pt/pt/pages/consumer-industrial-products/articles/consumo-2017-press-release.html>

omnicanal assente numa perfeita articulação do mundo *online* com as operações *offline*.

Trata-se, pois, de desafios que toda a cadeia de valor agroalimentar deve pensar e repensar em conjunto para que continue a ser eficaz e competitiva. A permanente mudança e a rapidez a que o mercado e o consumidor evoluem exigem mais do que nunca respostas concebidas por todos de forma dinâmica e eficiente.

Outras fontes:

Teresa Costa, Dinheiro Vivo, maio 2018 – *20 medidas para relançar a produção de cereais*
<https://www.dinheirovivo.pt/economia/20-medidas-para-relancar-a-producao-de-cereais/>

Luís Magalhães, Deloitte – *Enquadramento macroeconómico da indústria agroalimentar em Portugal*
<http://www.anilact.pt/documentos/deloitte001.pdf>

Nuno Netto, Deloitte, outubro 2014 – *A importância da IAA para o crescimento da economia, Ambição 2020 – na rota do crescimento*
[https://www.fipa.pt/uploads/fotos_artigos/files/Ambicao2020\(1\).pdf](https://www.fipa.pt/uploads/fotos_artigos/files/Ambicao2020(1).pdf)

EU Agricultural Markets Briefs, N.º10, dezembro 2016 – *Productivity in EU agriculture - slowly but steadily growing*
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/10_en.pdf

EU Agricultural Markets Briefs, N.º 12, setembro 2017 – *Risk management schemes in EU agriculture – Dealing with risk and volatility*
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/markets-and-prices/market-briefs/pdf/12_en.pdf

CULTIVAR

Fig. *FORMAR PELA INSTRUÇÃO, DESENVOLVER.*

Melhorar as condições dos fornecedores de produtos alimentares

CHRISTINE TACON

Groceries Code Adjudicator, Reino Unido

Foi há apenas cinco anos que o Parlamento do Reino Unido decidiu que era chegada a altura de estabelecer um mecanismo de regulação para monitorizar a relação entre os fornecedores diretos e os dez maiores retalhistas do país - os grandes supermercados que dominam os centros urbanos, os centros comerciais e a cadeia de abastecimento alimentar. Foi assim criado o cargo de *Groceries Code Adjudicator* (GCA – Árbitro do Código de Produtos Alimentares¹) para garantir que os supermercados tratam os seus fornecedores diretos de forma legítima e justa.

Desde que, em junho de 2013, fui nomeada a primeira GCA do Reino Unido, o setor percorreu um longo caminho. Trabalhando em estreita colaboração com os retalhistas que estão sob a minha

supervisão – Aldi, Asda, Co-operative Group, Iceland, Lidl, Marks and Spencer, Morrisons, Sainsburys, Tesco e Waitrose – conseguimos obter melhorias significativas para os fornecedores diretos. E o meu trabalho envolve ajudar fornecedores sediados não só no Reino Unido, mas também em toda a Europa e no mundo, uma vez que a aplicação do *Groceries Supply Code of Practice* (Código de Boas Práticas no Abastecimento de Produtos Alimentares, adiante designado simplesmente por Código)² abrange todos os fornecedores de produtos alimentares que têm um acordo direto com um destes dez grandes retalhistas, aos quais se deverão em breve juntar ainda outros.

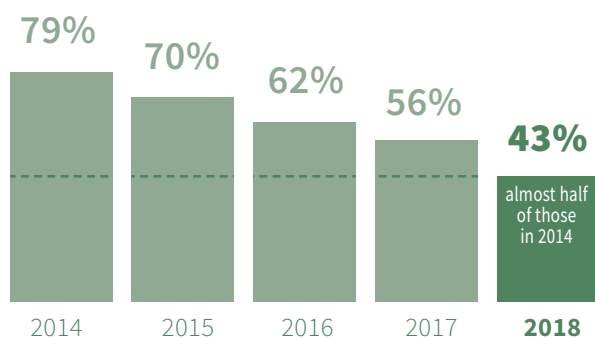
Estou confiante em relação a estas melhorias, porque tenho vindo a acompanhar as mudanças por meio de inquéritos anuais. Estes inquéritos, realizados a meu pedido por uma empresa de sondagens independente, são uma fonte essencial de informação e um excelente indicador do estado das

¹ Note-se que, nos termos do Código, “groceries” corresponde a “alimentos (exceto os vendidos para consumo na loja), rações para animais de estimação, bebidas (alcoólicas e não alcoólicas, exceto as vendidas para consumo na loja), produtos de limpeza, artigos de higiene e utensílios domésticos.” O termo mais próximo em português seria mercearias, aqui restringido por razões práticas a “produtos alimentares”. (N. da T.)

² <https://www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice>

relações no setor. Os resultados deste ano foram os melhores de sempre, com apenas 40% dos fornecedores a reportarem um problema relacionado com o Código nos últimos doze meses - em 2014 eram cerca de 80%, e houve uma grande melhoria em relação a 2017, altura em que 56% dos fornecedores afirmaram ter tido problemas. O Gráfico 1 mostra a forte tendência de descida desde o primeiro inquérito em 2014.

Gráfico 1 – Evolução da percentagem de fornecedores que tiveram problemas relacionados com o Código (2018 = quase metade do valor de 2014)



O inquérito de 2018 revelou também melhorias significativas em todos os retalhistas monitorizados. Anualmente, peço aos fornecedores para avaliarem o cumprimento do Código por parte dos retalhistas. Em 2014, a percentagem referida como cumprindo “consistentemente bem” ou “principalmente bem” variou entre 58% e 90%. Este ano, o intervalo é de 84%-97%, com apenas dois retalhistas com pontuação inferior a 90%, o que representa claramente uma melhoria significativa.

Todos os problemas apresentam uma acentuada tendência de redução, sendo o atraso nos pagamentos a questão mais reportada em 2018, mas por apenas 19% dos fornecedores. Em 2014, a questão mais frequente estava relacionada com as auditorias forenses por parte dos retalhistas, com 45% dos fornecedores a afirmarem que isso era uma preocupação, enquanto este ano essa questão foi referida por apenas 7%.

Uma recente avaliação oficial do desempenho da GCA pelo governo britânico chegou a uma conclusão muito positiva, descrevendo esta entidade como “um regulador moderno e exemplar de renome internacional”. Recentemente, o interesse pelas funções que desempenho tem vindo a aumentar, à medida que os retalhistas propõem fusões ou parcerias. Vários países europeus, como Espanha e Irlanda, introduziram regulamentação semelhante e a Comissão Europeia tem-se mostrado muito interessada no impacto da abordagem do Reino Unido ao considerar a sua própria proposta sobre práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar. Essa proposta é diferente do atual sistema de regulação britânico, mas ao ponderar uma regulação mais abrangente valerá a pena refletir sobre aquilo que fez a diferença no setor do retalho alimentar do Reino Unido e de que forma conseguimos obter avanços tão significativos.

Há três pontos que emergem claramente desta reflexão. Primeiro, que os meus poderes regulatórios têm bases sólidas; segundo, que recebi bons poderes de execução e, terceiro, que uma abordagem à regulação moderna, colaborativa e centrada nas empresas obtém resultados, sobretudo quando os regulados estão eles próprios abertos a um novo modelo de funcionamento.

Bases sólidas

A minha nomeação seguiu-se a uma investigação realizada em 2008 pela entidade reguladora da concorrência do Reino Unido, a então *Competition Commission* (Comissão da Concorrência, agora um novo órgão chamado *Competition and Markets Authority* – Autoridade da Concorrência e dos Mercados). Esta Comissão chegou à conclusão de que, embora o setor do retalho alimentar fosse em grande medida competitivo, alguns grandes retalhistas estavam a transferir riscos excessivos e custos imprevistos para os seus fornecedores dire-

tos. Estas práticas podiam desencorajar os fornecedores de investir em qualidade e inovação, levar pequenas empresas à falência e, em última análise, resultar em potenciais desvantagens para os consumidores.

Seguindo as recomendações da Comissão, em 2010 o Código foi introduzido, tendo sido concebido para regular a relação entre os dez retalhistas alimentares com um volume de negócios anual superior a mil milhões de libras esterlinas e os seus fornecedores diretos. O governo deu aos grandes retalhistas algum tempo para criarem um provedor de justiça voluntário, mas não tendo a autorregulação produzido grandes resultados, o cargo de GCA foi instituído pelo Parlamento para supervisionar a aplicação do Código. Foi também decidido que esta entidade seria financiada por uma taxa aplicada aos retalhistas monitorizados.

Segundo o Código, os grandes retalhistas são obrigados a negociar de maneira justa e legítima com os seus fornecedores diretos no que toca a diversas práticas na cadeia de abastecimento, nomeadamente: ausência de atrasos na realização de pagamentos; ausência de alterações sem aviso prévio nos contratos de fornecimento; pagamentos compensatórios por erros de previsão; ausência de encargos por quebras desconhecidas (*shrinkage*) ou desperdício; restrições em matéria de taxas de referência (*listing fees*), custos de comercialização e exclusões (*delisting*)³.

O Código não abrange questões como fixação de preços, que é matéria de negociação entre fornecedores e retalhistas; relação entre fornecedores indiretos (geralmente, produtores primários) e grandes retalhistas; segurança alimentar ou rotulagem.

Poderes de execução

A minha função é monitorizar e incentivar o cumprimento do Código, assim como aplicá-lo, e tenho dois poderes específicos - arbitragem e investigação. Se um fornecedor o solicitar, é meu dever arbitrar qualquer litígio que se tenha intensificado entre ele e um distribuidor e também o posso fazer por solicitação do distribuidor. O poder de investigar é muito importante e pode resultar numa multa máxima, nos casos mais graves, de até 1% do volume de negócios no Reino Unido do distribuidor em questão. Tenho utilizado este poder com moderação, tendo até agora realizado uma investigação e estando atualmente em curso uma segunda.

A minha primeira investigação foi sobre a Tesco e teve início em fevereiro de 2015. Após uma análise muito circunstanciada, verifiquei que o distribuidor infringira o Código no que se refere a atrasos nos pagamentos. Os montantes eram significativos e frequentemente a demora no pagamento aos fornecedores era muito longa. Os atrasos resultavam de erros de introdução de dados, duplicação de faturas e deduções feitas para manter a margem da Tesco. Havia também deduções unilaterais resultantes de auditorias forenses, entregas aquém do solicitado (*short deliveries*) e encargos de nível de serviço.

Nessa altura, eu ainda não tinha o poder de aplicar multas, mas usei a minha capacidade de fazer recomendações vinculativas ao distribuidor. As minhas cinco recomendações incluíam impedir que a Tesco fizesse deduções unilaterais nos pagamentos devidos pelos bens fornecidos. Os fornecedores deveriam ter 30 dias para contestar qualquer dedução proposta e, se essa contestação fosse efetivamente feita, a Tesco não teria direito a fazer a dedução. Também insisti em que a empresa corrigisse os erros de preços num prazo de sete dias a contar da data da notificação do fornecedor.

³ Nos termos do Código, "delisting" por parte de um retalhista significa "deixar de comprar produtos alimentares para revenda a um fornecedor ou reduzir significativamente o volume de compras a esse fornecedor".

Ao abrigo da legislação do Reino Unido, a Tesco teve de aplicar estas recomendações, mas também deixei claro aos outros retalhistas monitorizados que esperava que eles seguissem os mesmos procedimentos. A clareza na definição daquilo que considero ser um atraso no pagamento contribuiu muito para melhorar a experiência dos fornecedores (Gráfico 2), embora esta questão continue a ser a mais preocupante e eu continue a monitorizar os progressos alcançados pelos retalhistas.

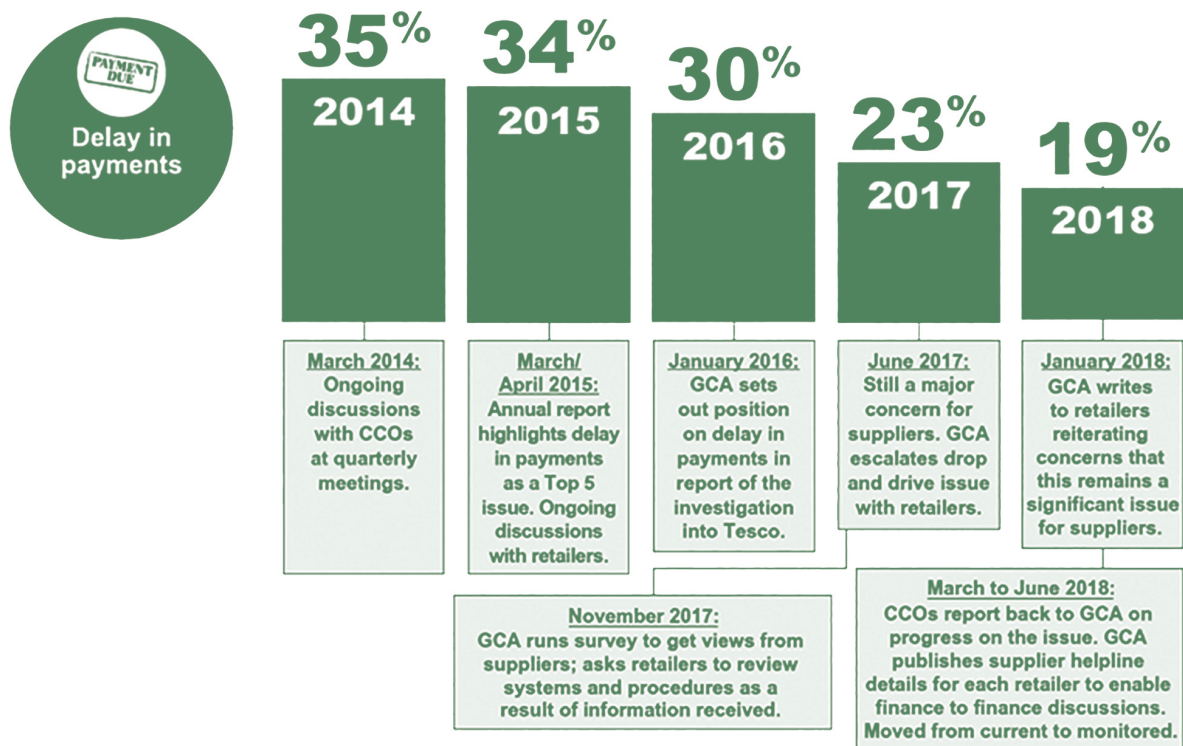
Em março deste ano, iniciei uma investigação sobre o Co-operative Group, já que havia uma suspeita razoável de que o distribuidor poderia ter violado o Código por meio de práticas relacionadas com exclusões (*delisting*) e com a introdução de alguns encargos específicos. Eu tinha vindo a manifestar as minhas crescentes preocupações junto do distribuidor, mas decidi que era necessária uma investigação para compreender integralmente até

que ponto o Código poderia estar a ser violado e as causas profundas dos problemas, bem como o seu impacto nos fornecedores. Prevejo que o meu relatório venha a sugerir novas áreas de trabalho com o Co-operative Group e os outros retalhistas.

Abordagem à regulação

Além das informações que recebo do inquérito anual, incentivo fornecedores e outros a continuarem a apresentarem-me questões relacionadas com o Código para que eu possa tomar decisões e realizar ações mais bem fundamentadas. Sendo uma entidade reguladora de pequena dimensão, tenho de priorizar as minhas atividades com eficácia, criando a minha base de provas, e a minha abordagem preferida é colocar a colaboração e as relações comerciais no centro da ação, trabalhando em estreita colaboração com os *Code Compliance Officers* (agentes responsáveis pelo

Gráfico 2 – Parágrafo 5 do Código: % de fornecedores que no inquérito afirmam terem sofrido atrasos nos pagamentos



cumprimento do Código) que cada distribuidor monitorizado tem de ter nos seus quadros. Encontro-me regularmente com eles, alertando-os para os problemas que me foram reportados – embora protegendo sempre a confidencialidade da fonte – e peço-lhes que investiguem a questão e procurem fazer as necessárias alterações. Esta atividade é essencial na minha abordagem colaborativa.

No entanto, deixo sempre claro que, se a prática continuar, poderei tomar medidas formais, tais como dar início a uma investigação. Grande parte das melhorias obtidas no cumprimento do Código foi inicialmente conseguida levando os retalhistas a pararem de fazer algo, a introduzirem um novo processo ou a mudarem uma política da empresa. Em alguns casos, publiquei orientações ou dei o meu acordo para uma declaração de boas práticas. Estas declarações, relativas a previsão e promoções e a reclamações dos consumidores, estão disponíveis no meu *site* (www.gov.uk/gca). Contactei igualmente os responsáveis máximos dos retalhistas para lhes pedir que efetuassem mudanças, bem como os presidentes das respetivas comissões de auditoria para os alertar para os consideráveis riscos financeiros decorrentes da violação do Código.

O inquérito anual provou ser um instrumento muito eficaz para impulsionar esta minha abordagem colaborativa com o setor e obter resultados. Com os dados pormenorizados que recebo, é possível identificar os problemas específicos que cada distribuidor precisa de trabalhar e um pouco de concorrência faz maravilhas, pois os retalhistas competem vigorosamente entre si para estarem no topo da minha tabela de desempenho. Foi gratificante observar a mudança ao longo dos anos e ter exemplos de retalhistas que me consultam quando estão a pensar introduzir novos processos, para verificarem se estarão em conformidade com o Código.

Além disso, em cinco circunstâncias específicas, publiquei estudos de caso em que o distribuidor

analisou uma questão que eu levantei, aceitou que estava em violação do Código e efetuou um minucioso trabalho interno, realizando as ações necessárias, tais como reembolsar os fornecedores afetados e pôr em prática salvaguardas para evitar repetições futuras.

Julgo que esta abordagem é extremamente eficaz, já que os retalhistas conseguem uma resolução rápida do problema, permitindo-me comunicar os resultados. Os dois estudos de caso mais recentes, envolvendo a Morrisons e a Asda, foram o culminar de um trabalho importante de ambas as partes. Incluíram relatórios de terceiros que tinham analisado a questão do ponto de vista forense e, em cada um dos casos, o distribuidor partilhou grandes quantidades de dados com o meu gabinete.

É claro para mim que um forte envolvimento dos retalhistas faz uma diferença significativa, permitindo avançar em questões sistémicas persistentes, em que as soluções são menos imediatas e esses avanços exigem um esforço mais concertado por parte dos retalhistas. Vale a pena o esforço e não é por acaso que os quatro retalhistas que mais melhoraram no inquérito deste ano – Tesco, Morrisons, Asda e Co-operative Group – passaram por uma análise mais rigorosa com níveis mais elevados de envolvimento comigo, por meio de investigações e de estudos de caso.

Centrando-me claramente nas questões sistémicas, as coisas começaram a mudar em algumas áreas fundamentais, como decidir se é a contagem do fornecedor ou a do distribuidor que é usada em litígios de entregas ou se uma previsão do distribuidor foi feita com o devido cuidado e, caso contrário, se pode haver direito a compensação.

Incentivei os retalhistas a adotarem processos justos em litígios de entregas que podem ser contestadas se o fornecedor tiver a certeza de que os seus números estão corretos. Disse-lhes que quando os

números não coincidem e não há comprovativo de entrega – seja porque não foi emitido ou porque a transportadora o perdeu - a solução não deve ser automaticamente obtida à custa do fornecedor.

Em matéria de previsão, deixei claro aos retalhistas que não podem afirmar que uma previsão produzida sem dar nenhuma oportunidade ao fornecedor de intervir foi feita com o devido cuidado. Em resultado disso, pode ser devida compensação se o fornecedor for prejudicado porque as encomendas diferem significativamente da previsão.

Novos desafios

Na conferência anual que organizo, tem sido prática habitual anunciar as questões em que me irei centrar, as chamadas “Questões Atuais”. Este ano foi um pouco diferente. Juntando os resultados positivos do inquérito de 2018 com as informações de fornecedores e associações comerciais, decidi não indicar uma questão atual nesta fase, o que não significa que o meu trabalho esteja terminado. Longe disso, temos novos desafios pela frente.

Estou certa do que afirmo por duas razões. Primeiro, porque estou envolvida na minha investigação sobre o Co-operative Group e, como referi, é provável que isso gere trabalho futuro para todos os retalhistas. Em segundo lugar, porque vou ter mais retalhistas para monitorizar. Quando o governo britânico efetuou a sua avaliação oficial da GCA, pediu também a grupos de interesses que apresentassem a sua fundamentação para o alargamento das minhas competências. Isso resultou sobretudo do facto de os produtores primários terem pedido para serem abrangidos pela regulação e da preocupação relativa aos fornecedores estarem a ser pressionados em matéria de preços, que como disse anteriormente não são cobertos pelo Código. A resposta do governo foi que a Autoridade de Concorrência e Mercados deveria avaliar se outros retalhistas deveriam ser monitorizados, e

espero em breve saber se serão designados um ou mais novos retalhistas. Congratulo-me com isso, porque precisamos de condições de equidade no setor e também porque garantir um nível consistente de cumprimento do Código em todo o espectro de retalhistas monitorizados será um trabalho exigente e estimulante.

Neste contexto, é importante que os fornecedores diretos – tanto sediados no Reino Unido como no exterior – me mantenham informada sobre as questões que os preocupam. No ano passado, lancei uma campanha para incentivar os fornecedores a confiarem inteiramente no Código. Esta confiança advirá de o conhecerem, de obterem formação sobre ele e depois de falarem comigo e com os *Code Compliance Officers* dos retalhistas quando houver problemas que os preocupem. Eu preciso de saber se os retalhistas continuam a fazer progressos, e se há novos problemas e qual o impacto que têm nos fornecedores. Há muitos fornecedores que ainda não tiveram nenhuma formação sobre o Código - incluindo 67% de micro fornecedores e a maioria dos fornecedores estrangeiros - e aqueles que já tiveram formação, passados estes anos poderão estar a precisar de uma atualização, uma vez que a minha interpretação do Código tem vindo a evoluir. Os fornecedores que não tiveram formação sentem-se normalmente menos à vontade para falar dos seus problemas, mas, como o inquérito revela, falar pode produzir resultados importantes. Estes fornecedores estão também em desvantagem na negociação com os responsáveis pelas centrais de compras dos retalhistas, que por lei têm de receber formação anual sobre o Código.

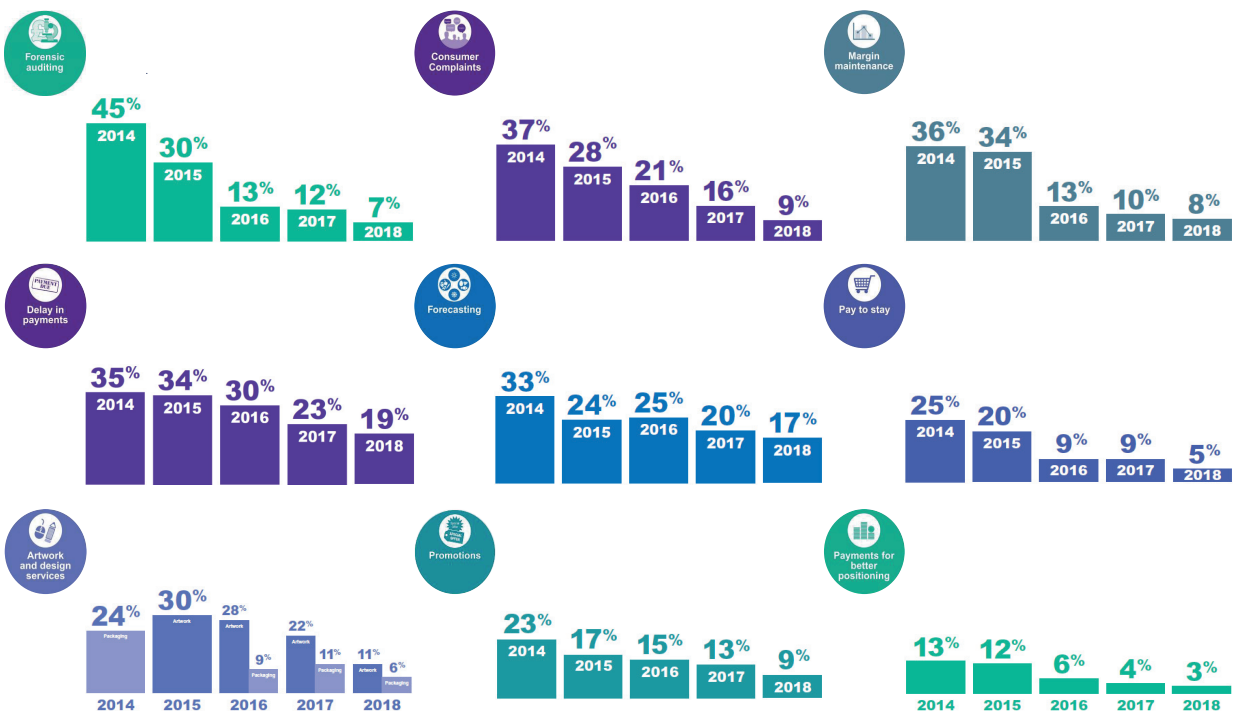
Assim, o setor do retalho alimentar britânico percorreu um longo caminho nos últimos cinco anos com um Código claro e um método de regulação robusto mas moderno. No entanto, não sou complacente e sei que, num mercado altamente competitivo, é essencial continuar a monitorizar o cum-

primento do Código. Gostaria de ouvir da parte dos fornecedores portugueses os problemas que enfrentam no nosso mercado. Mesmo depois de o Reino Unido sair da UE, continuarei a estar disponível para todos os fornecedores em qualquer parte do mundo, e os fornecedores portugueses de reta-

listas britânicos continuarão a estar protegidos pelo Código.

Para mais informações sobre o meu trabalho, visite o meu *site* www.gov.uk/gca ou contacte-me para o endereço eletrónico enquiries@groceriescode.gov.uk.

Gráfico 3 – Evolução de alguns indicadores relativos a problemas relacionados com o Código (auditorias forenses; queixas dos consumidores; manutenção de margens; atrasos nos pagamentos; previsões; taxas de referênciação; serviços de design; promoções; pagamentos para melhor posicionamento)



Making Progress for Groceries Suppliers

CHRISTINE TACON

UK Groceries Code Adjudicator

Just five years ago the UK Parliament agreed that the time was right to introduce a regulator to oversee the relationship between direct suppliers and the country's ten largest retailers – the major supermarkets that dominate city centres, shopping malls and the groceries supply chain. The Groceries Code Adjudicator (GCA) was set up to ensure the supermarkets treat their direct suppliers lawfully and fairly.

The sector has come a long way since I was appointed as the UK's first GCA in June 2013. Working closely with the retailers I regulate – Aldi, Asda, the Co-operative Group, Iceland, Lidl, Marks and Spencer, Morrisons, Sainsburys, Tesco and Waitrose – we have achieved significant progress for direct suppliers. And I am there to help suppliers based not just in the UK but across Europe and the whole world as the Groceries Supply Code of Practice (the Code) that I enforce covers all groceries suppliers who have a direct agreement with one of the big ten – soon to be joined by more.

I am confident about this progress because I have tracked the changes through five annual surveys. My survey, which is carried out for me by an independent polling company, is a vital source of information and a powerful indicator on the state of relations in the sector. This year's results were the best ever with only four out of ten suppliers reporting having experienced a Code-related issue in the last twelve months – down from a high of eight out of

ten in 2014, and a big improvement since 2017 when 56% of suppliers reported having experienced an issue. The graphic below demonstrates the strong downward trend since the first survey in 2014.

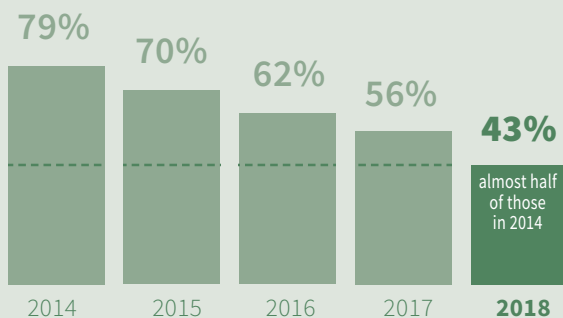
The 2018 survey also showed significant improvements across all regulated retailers. Each year I have asked suppliers to score retailers' compliance with the Code. In 2014, the percentage reported as complying 'consistently well' or 'mostly' ranged from 58% to 90%. This year, the range is 84% to 97%, with only two retailers scoring below 90%. A significant improvement.

All issues are on a steep downward trend with delay in payments 2018's highest-ranking issue but reported by only 19% of suppliers; in 2014 the highest rated concern related to forensic auditing by retailers with 45% of suppliers saying this was a concern but this year it was reported by only 7% of suppliers.

A recent statutory review of the GCA's performance by the UK Government came to a very pleasing conclusion – describing the GCA as “an exemplary modern regulator with an international reputation”. Interest in my role has grown recently as retailers propose mergers or partnerships. A number of European countries, such as Spain and Ireland, have introduced some similar regulations and the European Commission has been very interested in the impact of the UK's approach in considering its proposal on unfair trading practices in the food supply chain. This proposal is different from the UK's current system of regulation, but it is worth reflecting on what has made the difference in the UK groceries sector and how I have been able to make such significant progress when considering wider regulation.

A number of clear themes emerge. First, that my regulatory powers are based on strong foundations; second, that I have been given good enforcement powers and third, that a modern approach to regulation that is collaborative and business-focused gets results especially where those regulated are themselves open to a new model of operating.

% suppliers experiencing Code-related issues



Strong Foundations

My appointment followed a 2008 investigation by the UK's competition regulator the then Competition Commission (now a new body called the Competition and Markets Authority). The Competition Commission found that while the groceries sector was broadly competitive, some large retailers were transferring excessive risk and unexpected costs to their direct suppliers. Such practices could discourage suppliers from investing in quality and innovation, small businesses could fail and, ultimately, there could be potential disadvantage to consumers.

Following the Commission's recommendations, the Code was introduced in 2010. This was designed to regulate the relationship between the ten groceries retailers with UK annual turnover of more than £1 billion and their direct suppliers. The Government gave the large retailers some time to set up a voluntary Ombudsman, but self-regulation made little progress and the GCA was established by the UK Parliament to oversee the Code. It

was decided the GCA should be funded by a levy on the regulated retailers.

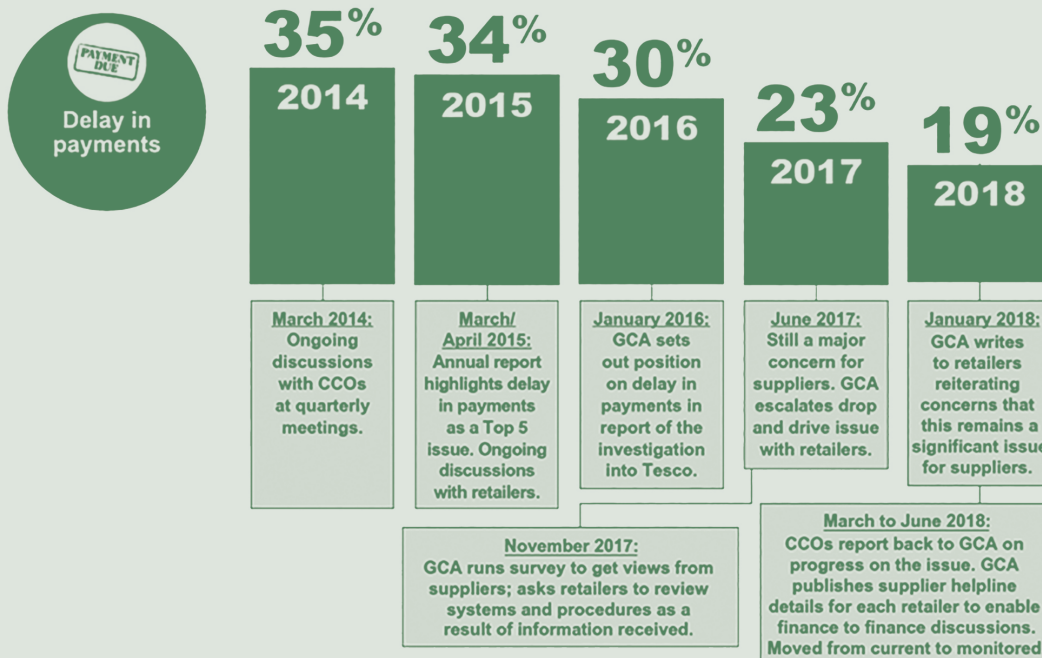
Under the Code the large retailers are obliged to deal fairly and lawfully with their direct suppliers across a range of supply chain practices. These include: no delays in making payments; no variations to supply agreements without notice; compensation payments for forecasting errors; no charges for shrinkage or wastage; restrictions on listing fees, marketing costs and delisting.

The Code does not cover issues such as price setting, which is a matter for negotiation between the suppliers and retailers, the relationship between indirect suppliers (often primary producers) and the large retailers, food safety or labelling.

Enforcement Powers

In March I launched an investigation into Co-operative Group Limited, having formed a reasonable suspicion

Paragraph 5 of the code



* % of direct suppliers reporting in annual survey that they had experienced a delay in payment

that the retailer may have broken the Code through practices relating to de-listing and the introduction of some specific charges. I had escalated my concerns with the retailer but decided the investigation was necessary to fully understand the extent to which the Code may have been broken and the root causes of the issues as well as their impact on suppliers.

I anticipate that my report is likely to provide me with further areas of work for the Co-operative Group and wider.

Approach to regulation

As well as the information I gather from my annual survey I encourage suppliers and others to continue to bring me Code issues and evidence to my attention to inform my decisions and action. As a small regulator I have to prioritise my activities effectively when I build my evidence base and my preferred approach is to put collaboration and business relations at its core, working closely with the Code Compliance Officers that each regulated retailer must employ. I meet them regularly, make them aware of the issues reported to me – always protecting the confidentiality of the source – ask them to investigate the issue and look to them to make changes. This is essential to my collaborative approach.

However, I make it clear that I may take formal action such as conducting an investigation if the practice continues. Much of the early increased compliance with the Code I secured was achieved by getting retailers to stop doing something, introduce a new process or change a policy. In some cases I have published guidance or agreed a best practice statement. You can read the best practice statements on forecasting and promotions and consumer complaints on my website (www.gov.uk/gca). I have also engaged with the retailers' most senior managers to effect change and their Chairs of audit committees to make them aware of the very significant financial risks of breaching the Code.

The annual survey has proved a very powerful tool in driving forward my collaborative approach with the sector to make progress. With the detailed data I receive I am able to pinpoint specific issues that each retailer needs to work on and a little bit of competition works wonders as the retailers compete vigorously to be at the top of my performance table. It has been gratifying to see the change over the years and to have examples of retailers coming to me for advice when they are planning to

introduce new processes to check whether they are Code compliant.

In addition, in five specific circumstances I have published a case study where a retailer has looked into an issue that I have raised, accepted a breach of the Code and carried out detailed internal work and taken necessary actions, such as repaying suppliers adversely affected and putting in place safeguards to prevent any repetition.

I find this approach to be extremely effective as they produce a swift resolution of the issue and allow me to communicate the outcomes. The two most recent case studies involving Morrisons and Asda were the culmination of significant work on both sides. They included reports from third parties who had examined the issue forensically and the retailer in each case sharing large data sets with my office.

It is clear to me intensive engagement makes a significant difference, helping make progress on stubborn systemic issues, where solutions are less straight forward and progress requires a more concerted effort from retailers. It is well worth the effort and no coincidence that the four most-improved retailers in this year's survey – Tesco, Morrisons, Asda and the Co-operative Group – have each undergone increased scrutiny and heightened levels of engagement with me through investigations and case studies.

By focusing intensely on the systemic issues, I have begun to shift the ground in some key areas such as resolving whether the supplier or the retailer count is used on disputed deliveries or whether a retailer forecast has been given with due care and - if not - whether compensation may be due.

I have encouraged retailers to adopt fair processes for disputed deliveries that can be challenged if the supplier is confident that its figures are correct. I have told them where figures are not agreed and there is no proof of delivery – either because none was issued or because the haulier has lost it – the solution should not automatically be to the supplier's cost.

On forecasting I have made clear to retailers that they cannot claim that a forecast produced with no opportunity for the supplier to input has been done with due care. As a result, compensation may be due if the supplier suffers when orders differ significantly from the forecast.

Fresh Challenges

At my annual conference it has been my practice to announce what issues I will be putting significant focus on as “Current Issues”. This year has been somewhat different. Putting together the positive results of the 2018 survey with information from suppliers and trade associations I have decided not to designate a current issue at this stage. But this doesn’t mean my job is done; far from it - there are fresh challenges ahead.

I can confidently say that for two reasons. First, I am busy on my investigation into the Co-operative Group Limited and as I have already said it is likely to generate future work for all the retailers. Second, I will have more retailers to regulate. When the UK Government carried out its statutory review of the GCA, it also asked for interested groups to produce evidence on extending my remit. This was largely as a result of primary producers requesting they be covered by the regulation and concern over suppliers being squeezed on price, which I have said earlier is not covered by the Code. The Government’s response was that the Competition and Markets Authority should consider whether further retailers should be regulated, and I expect to hear shortly that there will be one or more additional retailers designated. I welcome this because we need a level playing field in the sector and ensuring a consistent level of Code compliance across the entire regulated cohort will be challenging and exciting work.

Against this background it is important that direct suppliers – both UK-based and overseas-based – keep me informed

of issues that concern them. In the past year I launched a campaign to encourage suppliers to be fully Code Confident. Code confidence comes from knowing the Code, getting trained and then speaking up to me and to the retailers’ Code Compliance Officers when there are issues that concern them. I need to know if the retailers are continuing to make progress, whether there are new issues and how these are impacting on suppliers. Too many suppliers still have not had any Code training – including 67% of micro suppliers and most overseas suppliers – and those who have been trained may need a refresher after a few years as my interpretation of the Code evolves. Untrained suppliers are less likely to have the confidence to speak up but as my survey shows speaking up can bring valuable results; they are also at a disadvantage when dealing with the retailers’ buyers who must all be trained in the Code annually by law.

So, the UK groceries sector has come a long way in the past five years with a clear Code and a robust but modern method of regulation. However, I am not complacent and I know in a fiercely competitive market it is vital to keep monitoring compliance with the Code. I would welcome hearing from Portuguese suppliers what issues they are experiencing. Even after the UK exits the EU I will still be there for all suppliers anywhere in the world and Portuguese suppliers to the UK retailers will continue to be protected by the Code.

Please go to my website www.gov.uk/gca for more information on my work or write to me at enquiries@groceri-escape.gov.uk.

O papel da ASAE no âmbito das Práticas Individuais Restritivas do Comércio

PEDRO PORTUGAL GASPAR

Inspetor-Geral da ASAE, Mestre em direito (ciências jurídico-políticas)

A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) foi criada, na sequência do Programa do XVII Governo Constitucional e das orientações gerais constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/2005, de 24 de junho, quanto à reforma estrutural da Administração Pública. A ASAE surge, assim, da necessidade de congregar num único organismo as atribuições e competências dispersas por diversos serviços e organismos públicos, relacionadas com o controlo oficial dos géneros alimentícios, a fiscalização, avaliação e comunicação de riscos na cadeia alimentar, e a fiscalização do setor económico não alimentar. A opção pela criação da ASAE garantia uma maior rentabilização dos recursos humanos e materiais envolvidos, um aumento da confiança dos consumidores e uma melhor imagem da gestão de controlos junto dos operadores económicos, evitando sobreposições em matéria de fiscalização, e uma avaliação científica independente dos riscos da cadeia alimentar.

Deste modo, através do Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de Dezembro, foi criada a ASAE, “*serviço central da administração direta do Estado dotado de*

autonomia administrativa”, natureza jurídica que tem mantido nas suas sucessivas leis orgânicas¹.

A ASAE é, assim, a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica, responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas nos setores alimentar e não alimentar.

Exerce, ainda, funções de autoridade nacional de coordenação do controlo oficial dos géneros alimentícios e de organismo nacional de ligação com outros Estados-Membros. A ASAE detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal, prosseguindo atividades de polícia administrativa especial de âmbito económico.

¹ Artigos 2.º do Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de dezembro, e artigos 1.º dos Decretos-Lei n.º 274/2007, de 30 de julho e n.º 194/2012, de 23 de agosto.

A ação da ASAE em matéria de fiscalização destina-se a garantir a legalidade da atuação e a sã concorrência entre os operadores económicos, defender a saúde pública e a segurança dos consumidores, velando pelo cumprimento das normas legais que disciplinam as atividades económicas.

O conjunto de competências da ASAE encontra-se assim dividido em duas grandes áreas: área alimentar e área económica; a primeira mais ligada à defesa da saúde pública e da segurança alimentar dos consumidores, e a segunda, assegurando a referida legalidade de atuação dos operadores económicos e a sã concorrência, por um lado, e por outro, a segurança e a saúde dos consumidores.

Encontram-se dentro da área alimentar matérias como a higiene dos géneros alimentícios, as regras de rotulagem dos géneros alimentícios, as denominações de origem protegida e indicações geográficas protegidas, os materiais em contato com géneros alimentícios, os suplementos alimentares, os OGM, os alimentos para animais e medicamentos para animais, os aditivos alimentares, as regras de comercialização dos mais variados géneros alimentícios, designadamente, água para consumo humano e águas de minerais e de nascente, arroz, azeite, bacalhau, batata, café, carnes e seus produtos, farinhas e sêmolos, hortofrutícolas, leite e produtos lácteos, mel, moluscos bivalves vivos, ovos e ovoprodutos, produtos da pesca, refrigerantes, sal, bebidas espirituosas, vinhos, entre muitos outros.

Ainda na área alimentar, e na vertente criminal, são da competência específica da ASAE o crime de fraude sobre mercadorias, e os crimes contra a genuinidade, qualidade ou composição de géneros alimentícios e de alimentos para animais.

Na área económica, as competências da ASAE encontram-se, por sua vez, divididas em duas subáreas, designadas, a nível interno, por “práti-

cas comerciais e propriedade industrial” e “segurança e ambiente”. Encontram-se abrangidas pela primeira, matérias como o regime de acesso e funcionamento de atividades de comércio, serviços e restauração (mercados, feiras, estabelecimentos de restauração e bebidas, oficinas de veículos a gás, estabelecimentos de *sex-shop*, centros de bronzamento e agências funerárias), a atividade prestamista e a leiloeira, as atividades e estabelecimentos ligados ao turismo (empreendimentos turísticos, alojamento local, agências de viagem, empresas de animação turística), a prevenção e repressão do jogo ilícito, as práticas comerciais desleais, as vendas com redução de preço, os contratos à distância, as vendas de bens de consumo e suas garantias, as regras sobre a afixação de preços, o regime do livro de reclamações, a comercialização e restrição de venda de bebidas alcoólicas, a comercialização e proteção contra o tabaco, a matéria de prevenção contra o branqueamento de capitais por entidades não financeiras, as práticas individuais restritivas de comércio, os direitos de propriedade industrial e direitos de autor.

De igual modo, nesta subárea existem crimes da competência específica da ASAE, como seja o crime de especulação, e crimes cuja competência é usualmente delegada na ASAE, como seja o crime de contrafação e os restantes relacionados com a propriedade industrial e os direitos de autor.

Por sua vez, encontram-se integradas na subárea “ambiente e segurança” matérias como as regras de comercialização e requisitos de segurança de aparelhos a gás, aparelhos utilizados em atmosferas explosivas, ascensores, balizas, brinquedos, embarcações de recreio, material de baixa tensão, equipamentos marítimos, produtos da construção, equipamentos de proteção individual, equipamentos de rádio e máquinas, entre outros, o licenciamento industrial, o licenciamento de pedreiras, de instalações desportivas, de campos

de férias, e de recintos itinerantes e improvisados, o controlo do nemátodo do pinheiro, as novas substâncias psicoativas, a segurança geral dos produtos, o transporte de mercadorias perigosas, a gestão de resíduos de embalagens, de óleos alimentares, de pilhas e acumuladores, de veículos em fins de vida e de óleos novos e usados, a emissão de compostos orgânicos voláteis, a rotulagem de substâncias e misturas perigosas, a comercialização e rotulagem de produtos biocidas, entre outras.

Em todas estas matérias da área alimentar e não alimentar, cuja lista é meramente exemplificativa, a ASAE exerce competências de fiscalização e de instrução de processos (com algumas exceções pontuais), assim como, desde 2012, competências para aplicar coimas e sanções acessórias nos processos de contraordenação instaurados por violação dos diversos diplomas relativos a tais matérias.

Neste quadro de competências, foi publicado, no dia 27 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 166/2013², que veio estabelecer o regime das práticas individuais restritivas de comércio (PIRC), após quase 20 anos relativamente ao que estava estabelecido.

De facto, a matéria das práticas individuais restritivas encontrava-se prevista no Decreto-Lei n.º 370/93, de 29 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 140/98, de 16 de maio, e que individualizava as seguintes práticas:

- Aplicação de preços ou condições de venda discriminatórios;
- Tabelas de preços e condições de venda;
- Venda com prejuízo;

- Recusa de venda de bens ou de prestações de serviços;
- Práticas negociais abusivas.

O Decreto-Lei n.º 166/2013, de 27 de dezembro, veio revogar a legislação acima mencionada, e veio fundamentar a sua vigência na necessidade de assegurar a transparência e o equilíbrio nas relações comerciais e posições negociais entre agentes económicos, visando uma ajustada concorrência entre as empresas, assumindo que a evolução verificada no setor do comércio desde a última alteração ao Decreto-lei n.º 370/93, de 29 de outubro, revela a oportunidade de alterar a legislação até aqui vigente, procurando-se com o novo diploma um reforço daqueles desígnios.

Entre outras soluções inovatórias agora introduzidas face ao regime que se revoga, podem aqui referenciar-se como mais representativas, nomeadamente, as que se traduzem em alterações na noção da venda com prejuízo; alterações na definição de práticas negociais abusivas; aumento expressivo das penalizações pela violação das suas regras, através do agravamento dos montantes das coimas; previsão da possibilidade de adoção de medidas cautelares e de aplicação de sanções pecuniárias compulsórias; transferência para esta autoridade da competência para a instrução e decisão dos processos de contraordenação que anteriormente competiam à Autoridade da Concorrência.

A alteração orgânica que envolve a consagração de novas competências à ASAE (quer no que respeita às tarefas que se relacionam com a instrução e decisão contraordenacionais, quer no que concerne à adoção das medidas cautelares agora previstas e à aplicação de sanções pecuniárias compulsórias) acarretou dificuldades não antes sentidas por parte dos vários serviços e unidades desta autoridade que desenvolvem atividades

² Já alterado pelo Decreto-lei n.º 220/2015, de 8 de outubro.

neste âmbito e traduziram-se, a todos os níveis, num desafio ímpar à atuação de todos.

Assim, a ASAE adotou, desde logo, medidas concretas que se traduziram, ao nível da fiscalização, na criação de três Brigadas Especializadas (cada uma com dois inspetores), uma em cada Unidade Regional da ASAE, que apenas procedem à fiscalização do cumprimento do Decreto-Lei n.º 166/2013, bem como à aplicação das medidas cautelares previstas no seu Artigo 8.º. Procurou-se que os inspetores que compõem estas brigadas tivessem valências em economia, gestão ou contabilidade, e procedeu-se à formação teórica ministrada pela Autoridade da Concorrência.

Ao nível da instrução de processos, criou-se uma equipa de instrutores diretamente dependente da estrutura central, nomeadamente do Departamento de Assuntos Jurídicos e Contraordenações, os quais, para além da formação teórica, frequentaram uma formação *on job* também ministrada pela Autoridade da Concorrência, durante cerca de 10 dias. Esta última formação pretendeu fazer face à instrução dos processos que transitaram da Autoridade da Concorrência, nos termos fixados no Artigo 19.º do Decreto-lei n.º 166/2013.

Por fim, e ao nível da aplicação de coimas, a preparação das decisões coube, tal em como todas as restantes matérias, à Divisão de Gestão de Contraordenações da ASAE, cujos juristas participaram, durante 2 dias, na formação *on job* acima referenciada.

De forma resumida, o novo regime jurídico individualiza as seguintes práticas:

- A proibição da venda com prejuízo.
- A proibição de aplicação de preços ou de condições de venda discriminatórios.

- A promoção da transparência nas políticas de preços e nas condições de venda.
- A proibição de recusa de venda de bens ou de prestação de serviços.
- A proibição de práticas negociais abusivas.

Foi constantemente referenciado que o peso crescente da “grande distribuição” no circuito comercial acarretaria algumas consequências, entre as quais se inclui o eventual desequilíbrio das relações entre as partes contratantes.

As práticas proibidas são praticadas no decurso da relação comercial, tendo esta sido ou não concretizada, cabendo ao interveniente lesado tomar medidas no sentido de fazer chegar à ASAE elementos que permitam a esta Autoridade, e de forma reativa, averiguar a situação.

Não obstante, a ASAE teve até à presente data uma atuação proativa na verificação do cumprimento do disposto no Artigo 5.º – Vendas com prejuízo, do diploma em apreço, bem como na averiguação de denúncias relacionadas com o Artigo 3.º – Aplicação de preços ou condições de venda discriminatórios e com o Artigo 6.º – Recusa de venda de bens ou de prestação de serviços.

Consequentemente, desde o início da vigência do Decreto-Lei n.º 166/2013, a atividade operacional da ASAE resume-se da seguinte forma:

| Dados de fiscalização | | |
|------------------------------------|-----------------------|---------------------|
| Operadores económicos fiscalizados | Processos instaurados | Processos decididos |
| 1 131 | 122 | 52 |

No que se refere às infrações verificadas no âmbito dos processos instaurados, apontam-se as que

constam do seguinte quadro:

| Tipo de infrações / Processos de contraordenação | |
|---|-----|
| Oferta para venda ou venda com prejuízo | 93 |
| Recusa de venda de bens ou de prestação de serviços | 12 |
| Falta de apresentação das tabelas de preços com as condições de venda, quando solicitadas | 7 |
| Não redução a escrito de disposições sobre condições de venda a fornecedores | 3 |
| Aplicação de preços ou de condições de venda discriminatórias | 2 |
| Práticas negociais abusivas entre empresas | 2 |
| Falta de prestação ou prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas à entidade fiscalizadora | 2 |
| Subordinação da venda ou da prestação de serviços à aquisição de outro bem ou serviço | 1 |
| TOTAL | 122 |

Em relação aos 52 processos decididos, quase todos pela prática de venda com prejuízo, com exceção de cinco pela falta de apresentação das tabelas de preços com as condições de venda, importará sublinhar que em 24 desses processos foram aplicadas coimas, e que 28 deles foram objeto de decisão de arquivamento.

Porém, na maioria dos processos objeto de decisões de aplicação de coima, as mesmas foram impugnadas judicialmente pelos respetivos arguidos. No âmbito das vendas com prejuízo, em concreto, constatam-se até ao momento 16 decisões judiciais proferidas em sede de recurso de impugnação judicial. Nesse universo, apenas um processo mereceu a condenação do arguido, ainda que com redução substancial da coima aplicada, tendo as restantes decisões absolvido integralmente os respetivos arguidos, adotando argumen-

tação contrária aos fundamentos que conduziram a ASAE, nos processos de contraordenação, a afirmar a existência de venda com prejuízo.

Constatamos assim que das 24 decisões condenatórias proferidas pela Administração, 7 não foram objeto de impugnação judicial pelo que a coima foi assumida pelos particulares, 1 impugnação foi rejeitada parcialmente pelo tribunal, verificando-se igualmente uma condenação pecuniária e, por fim, houve 15 absolvições determinadas pelo tribunal em sede de impugnação.

Naturalmente que o propósito não é estabelecer um *score* entre decisões cumpridas, impugnadas e qual o resultado destas, o que seria muito redutor, pois traduziria reduzir a aplicação do normativo a um mero exercício contabilístico e obviamente que o Direito é muito mais do que uma mera apreciação quantitativa. Não deixa, contudo, de ser um elemento relevante para se conhecer uma tendência, principalmente interpretativo-argumentativa, sobre a avaliação do decisor judicial, última instância do cumprimento legal e, conseqüentemente, um importante auxílio para a reflexão do legislador, no quadro da dinâmica de produção/alteração legislativa.

Não obstante, a atuação da ASAE não se limita à atuação fiscalizadora, tendo simultaneamente desenvolvido desde o início da vigência do diploma uma intensa atuação preventiva, pois participou em diversas sessões de esclarecimento sobre esta matéria, junto de Confederações e Associações de operadores económicos, de ordens profissionais e em parceria com escritórios de advogados, bem como junto de outros organismos públicos, visando sempre o esclarecimento e aprofundamento de dúvidas sobre esta temática.

Aliás, ainda nesse sentido, importa referir a elaboração de 43 FAQs sobre esta temática, inician-

do-se com esta matéria este tipo de abordagem pela ASAE, as quais constam do respetivo *website*³, bem como os inúmeros pedidos de informação a que tem respondido, visando sempre assegurar um maior e efetivo nível de cumprimento da legis-

lação, alcançável tanto pela via preventiva e de esclarecimento, como pela via inspetiva, numa verdadeira articulação a dois níveis, complementares e não antagónicos, pois o fim último é sempre o do cumprimento legislativo.

² ASAE – FAQ's – Práticas Individuais Restritivas do Comércio

PSAE – Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar

INÊS MORAIS, PAULA RODRIGUES e LAURA RODRIGUES

Câmara Municipal de Torres Vedras

Consciente da importância que o poder local assume na formação dos seus munícipes, nomeadamente os mais jovens, o Município de Torres Vedras vem desenvolvendo um Programa de Alimentação Escolar que aplica a todo o pré-escolar e 1º ciclo, em que a palavra-chave é sustentabilidade. Sustentabilidade Social, Sustentabilidade Económica, Sustentabilidade Ambiental e Sustentabilidade Nutricional são os pilares que promovem a qualidade das refeições servidas a cada criança e contribuem para a manutenção da sua saúde e bem-estar.

O Programa está alinhado com as estratégias internacionais e europeias no âmbito das orientações da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável - uma agenda ambiciosa com vista à erradicação da pobreza e ao desenvolvimento económico, social e ambiental à escala global –, cumprindo 9 dos seus 17 objetivos¹.

O Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar (PSAE) tem uma visão holística da alimentação, pelo que a qualidade da refeição que é servida começa a ser preparada a montante, ou seja, na produção (eixo I), na aquisição das matérias-primas (eixo II) e na confeção (eixo III) para que o seu consumo (eixo IV) possa ser feito em segurança e acompanhado de ações e medidas consciencializadoras quer da prática de uma alimentação promotora da saúde (“somos o que comemos”, Hipócrates, século V a.C.), quer da importância da atividade física no desenvolvimento saudável e harmonioso da criança.

Eixo I – Produção

A aposta no contacto direto de alunos e professores com o processo produtivo dos bens alimentares é fundamental para conhecer a sua origem, composição, sazonalidade e para estabelecer uma relação afetiva com as plantas como seres vivos. Semear, acompanhar, cuidar, colher e consumir o que se produziu ajuda os mais jovens a perceber o ciclo de crescimento das plantas e incentiva o respeito pelas cadeias curtas de comercialização. As hortas escolares e a horta biológica do Centro de

¹ <https://www.unric.org/pt/17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>

Educação Ambiental têm sido os meios privilegiados para dar corpo a este eixo. No entanto, no próximo ano letivo queremos ir mais longe e, para isso, iniciaremos o Projeto Bio Hortas para que todas as escolas possam vir a ter a sua horta biológica. Os professores receberão formação inicial sobre agricultura biológica que os capacitará para fazerem a gestão da bio horta escolar com os seus alunos.

Eixo II – Aquisição

A aquisição de matérias-primas para a confeção das refeições tem sido o “calcanhar de Aquiles” da alimentação escolar de responsabilidade municipal. Sendo um processo complexo, moroso e sujeito às regras cegas da Contratação Pública, tem incentivado os Municípios a escolherem soluções “chave na mão” com a contratação de serviços a empresas nacionais especializadas neste tipo de atividade.

Não foi essa a opção em Torres Vedras. Num território vasto, com 13 freguesias e mais de 200 associações, muitas das quais IPSS com utentes seniores e infantis, a Câmara Municipal, no exercício das suas competências, escolheu (i) instalar uma cozinha central, de propriedade municipal, na cidade, que fornece refeições aos estabelecimentos de ensino pré-escolar e de 1.º ciclo aí localizados – cerca de 1000 refeições diárias; (ii) trabalhar em rede com as Juntas de Freguesia e as IPSS localizadas fora da cidade, para que estas entidades forneçam as restantes 3000 refeições diárias. Assim, 12 IPSS são responsáveis pelo serviço de refeições em 12 freguesias. Cada entidade é responsável pela aquisição dos produtos para a confeção das suas refeições. O Município contribui assim, de forma decisiva, para a aquisição de matérias-primas a entidades locais, para a criação líquida de emprego nas freguesias rurais, para a sustentabilidade económica do seu tecido associativo e das pequenas empresas locais. Por seu turno, as crianças têm à sua disposição refeições de qualidade.

O sistema tem ainda a vantagem de contribuir para a redução da pegada ecológica inerente ao transporte quer das matérias-primas quer das refeições já confeccionadas, sendo importante referir que os fornecedores vêm adotando, por solicitação, novas metodologias de conservação, transporte e embalagem: as embalagens de hortícolas, fruta, carnes refrigeradas e alguns transformados à base de carne são reutilizáveis; a matéria-prima é preferencialmente refrigerada e transportada a granel.

A cozinha central, sob administração direta do Município, além de servir 1000 refeições diárias, serve ainda como laboratório e modelo para as cozinhas da rede de entidades parceiras.

Eixo III – Confeção

Como referido anteriormente, o Município apostou no estabelecimento de uma rede de parceiros para servir as cerca de 4000 refeições diárias. Assim, rentabilizaram-se as cozinhas de 12 IPSS que cumprem rigorosamente todas as normas de higiene e segurança para o serviço em causa. Para a confeção das refeições, as capitações são aferidas em cada estabelecimento de ensino, tendo em conta os valores antropométricos das crianças, sendo pré-definido o valor de capitação utilizado pelo economato de cada unidade de produção. As ementas das refeições são cuidadosamente elaboradas por cada instituição, respeitando o equilíbrio nutricional e privilegiando os alimentos sazonais locais e os pratos tradicionais ou mais apreciados em cada local.

Eixo IV – Consumo e Hábitos de Alimentação Saudável

As refeições são transportadas até ao local de consumo – refeitório de cada escola – em sistema de ligação a quente (raio de 5 minutos da unidade de produção até ao destino) em contentores isotérmicos e o empratamento é feito no local.

O período da refeição é acompanhado por Auxiliares de Ação Educativa que apoiam os alunos mais novos, incentivam à calma e ao consumo de toda a refeição de forma correta.

Paralelamente, são desenvolvidos programas direcionados para as crianças, procurando fomentar os bons hábitos alimentares e associá-los às questões da saúde. São exemplos:

- “Escola Ativa/Alimentação Positiva” – trabalha-se, em família, o combate à obesidade infantil através da promoção de hábitos alimentares corretos e o aumento da atividade física, havendo monitorização periódica do índice de massa corporal em contexto escolar pelos Professores de Educação Física do 1.º ciclo do ensino básico;
- “Fruta Escolar” – distribuição gratuita de fruta junto dos alunos do pré-escolar e 1.º Ciclo; ações de sensibilização dirigidas aos alunos do 1º Ciclo sobre a importância do consumo de frutícolas e hortícolas e seus benefícios para o organismo;
- “Almoça Comigo nos Meus Anos” – os pais são convidados a acompanhar os seus filhos no almoço escolar do dia do seu aniversário, reforçando os laços entre pais e filhos e solicitando aos encarregados de educação que avaliem a refeição consumida;
- Visitas de estudo a quintas pedagógicas e a produtores locais, com o intuito de aproximar as crianças dos produtos da região.

Os próximos passos

O passo seguinte, já para o próximo ano letivo 2018/2019, é desenvolver um projeto-piloto que irá integrar produtos biológicos de produção local, devidamente certificados, nas ementas escolares. Numa fase inicial, este projeto decorrerá à escala

piloto, na cozinha central da cidade, com incorporação de uma percentagem destes produtos, dependente da disponibilidade da produção local, com o objetivo de ir aumentando este valor progressivamente até atingir a totalidade dos produtos vegetais, replicando-se posteriormente o conceito nas restantes cozinhas geridas pelas IPSS das freguesias do concelho. A incorporação de produtos de origem animal irá ser avaliada passo a passo, dada a indisponibilidade atual de produtos locais dessa natureza.

Assim e de forma a tornar possível majorar a utilização de produtos biológicos vegetais, bem como a inclusão de ovos biológicos, o Município está a desenvolver, em paralelo, as condições necessárias para a criação duma exploração de agricultura biológica com carácter social, cuja produção própria será totalmente canalizada para o fornecimento dos refeitórios escolares.

Esta exploração deverá incluir colaboradores com necessidades sociais específicas, como por exemplo: migrantes, ex-toxicodependentes, jovens com necessidades especiais de carácter intelectual e membros de etnia cigana do género feminino, ainda a definir em concreto perante as disponibilidades e as necessidades existentes no arranque da atividade da exploração.

Também no próximo ano letivo se dará corpo a mais uma contribuição para o “zero desperdício” e para a “economia circular” - encaminhamento dos desperdícios alimentares dos pratos (fim da refeição) para compostagem, cujo destino será as Bio Hortas Escolares.

Também no próximo ano civil passaremos a expressar, com maior rigor, nos cadernos de encargos para a aquisição das matérias-primas, os critérios ambientais específicos a ter em conta, nomeadamente a exigência de entrega dos produtos a

granel (sem necessidade de embalagem secundária e terciária) e a redução da distância de distribuição (diminuindo as emissões de CO₂) medidas de extrema importância para consolidar quer as iniciativas de redução de desperdícios quer a de cadeias curtas de comercialização.

A concluir

O PSAE tem permitido estimular os produtores locais a adaptarem-se à produção sustentada, no fornecimento dos serviços ao Município de Torres Vedras e às IPSS; tem possibilitado a prestação de um serviço de proximidade, respondendo às exigências nas áreas da qualidade, segurança alimentar e nutrição, e emprega, diretamente, mais de 50 pessoas. Tem custos de natureza financeira

mais elevados do que o simples recurso a prestação de serviços de empresas nacionais de *catering*, mas considerando o público-alvo (crianças de 3 a 10 anos) acreditamos que o projeto contribuirá positivamente para que, a médio prazo, se verifique uma alteração nas práticas alimentares e se promovam estilos de vida mais saudáveis e mais consentâneos com a preservação do ambiente e da economia local.

O Município de Torres Vedras crê firmemente no efeito sinérgico que advém da estreita ligação entre a sua zona urbana e a envolvente rural, em particular na conciliação possível e desejável, entre a grande produção agrícola local e a estratégia de sustentabilidade que tem vindo a adotar ao nível da gestão de todo o território.

Relações negociais na cadeia de valor alimentar – a PARCA e o reforço do diálogo entre os operadores nacionais

GABINETE DE PLANEAMENTO, POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO GERAL (GPP)

Em toda a Europa, o valor acrescentado bruto da produção primária tem vindo a perder peso relativo na cadeia alimentar para os setores mais a jusante, em grande medida devido à diminuição dos preços relativos. O poder negocial dos agricultores, em particular, e da produção agroalimentar, em geral, é hoje mais reduzido.

Na primeira década do século XXI, assistiu-se a um aumento da concentração dos Grandes Grupos da Distribuição. Em 2008, o total de nove grupos então a operar no mercado nacional, detinha uma quota de cerca de 85% do valor total de vendas no retalho alimentar, com os dois maiores grupos representando uma quota conjunta de cerca de 45% deste total.¹

A importância da distribuição no acesso pelo consumidor final aos produtos da indústria transformadora – alimentar e especializada – e enquanto

clientes da indústria de aprovisionamento é determinante na fixação do nível de preços ao longo da cadeia de valor, da produção ao aprovisionamento e na venda a retalho ao consumidor final. Deste modo, criam-se tensões ao nível das relações comerciais entre fornecedores e distribuidores.

Em Portugal, as crises recentes em setores como a carne de suíno, o leite, e de certa forma o hortofrutícola, são reflexo da maior atomização da produção face à agroindústria e sobretudo face à distribuição alimentar, o que causa uma diferença de poder negocial entre os elos da cadeia, potenciando práticas comerciais nem salutaras nem justas.

Apesar de alguns setores terem encontrado nos mercados externos de exportação (ex. vinho, azeite, hortofrutícola) algum contrabalanço à inferioridade negocial que encontram em Portugal, outros, como a carne de suíno e os lácteos, sentem dificuldades alicerçadas num nível mais elevado de concentração do retalho agroalimentar.

Os anos 2005-2011 foram particularmente sensíveis para as relações entre os operadores da cadeia

¹ Autoridade da Concorrência (2010), *Relatório Final sobre Relações Comerciais entre a Distribuição Alimentar e os seus Fornecedores*, Lisboa.

alimentar nacional, caracterizadas por uma volatilidade e imprevisibilidade crescente a nível de preços e por alterações nas relações de força entre os operadores.

Nesse período, a nível nacional, a evolução dos preços agrícolas foi, em geral, acompanhada por uma evolução aproximada nos preços dos bens alimentares na indústria e no consumidor, nos movimentos quer ascendentes quer descendentes. Contudo, a produção agrícola não conseguiu fazer repercutir nos preços de venda o grande aumento dos custos de produção, o que teve um forte impacto negativo sobre as margens dos agricultores².

Estas dificuldades dos agricultores em repercutir nos respetivos preços de venda o aumento dos custos foram evidentes na análise conduzida pela Autoridade da Concorrência *“aos múltiplos contratos celebrados entre distribuidores e fornecedores”* que revelou *“um desequilíbrio negocial entre as duas partes, com preponderância para os primeiros”*³.

Por outro lado, a partir de 2009 observou-se que os preços dos bens alimentares na produção, na indústria e no consumidor cresceram a um ritmo inferior ao da inflação, o que evidencia a importância dos bens alimentares na contenção geral dos preços, que resulta em sacrifício dos rendimentos dos agricultores. Esta situação foi específica de Portugal, uma vez que o ritmo de crescimento dos preços nacionais dos bens alimentares havia sido inferior ao verificado na UE27 em toda a cadeia de abastecimento alimentar, e o crescimento dos preços na UE27 nesse período foi superior ao da inflação em toda a cadeia.

A reforma da PAC de 2013 aprofundou a orientação para o mercado, com novos instrumentos (ou com o reforço de instrumentos existentes) tendencialmente potenciadores da melhoria do poder negocial da produção (organizações de produtores, organizações interprofissionais, possibilidade de contratação obrigatória em todos os setores, novas derrogações a regras da concorrência).

O exercício de ajustamento intercalar efetuado com o Regulamento ‘OMNIBUS’⁴ veio ainda dar mais ênfase à necessidade de reforçar o poder negocial dos produtores, com disposições relativas, por exemplo, a cláusulas de partilha de valor nos contratos de fornecimento de produtos agroalimentares.

Contudo, a realidade mostra que a sua concretização no terreno ainda não produziu resultados que possam reequilibrar a relação de forças, no contraste com a forte integração nacional (e transnacional) de grupos do retalho alimentar.

A concentração ao nível da produção é menor, o que só por si propicia a montante um menor poder negocial e uma maior vulnerabilidade a práticas comerciais desleais.

Para além disso, a especificidade do setor agrícola, em que grande parte dos fatores de produção não são controláveis ou são extremamente imprevisíveis (clima, pragas, doenças), em que existe uma forte ligação ao território através do fator terra e uma dependência de ciclos biológicos, assim como uma perecibilidade dos produtos, justifica que se lhe atribua uma atenção particular dado o seu papel no cumprimento de uma função básica de soberania, a produção alimentar.

² Gabinete de Planeamento e Políticas (2012), *Índices de preços na cadeia de abastecimento alimentar, 1.º Relatório*, Lisboa.

³ Autoridade da Concorrência (2010), *Relatório Final sobre Relações Comerciais entre a Distribuição Alimentar e os seus Fornecedores*, Lisboa.

⁴ Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que concretiza a revisão intercalar efetuada aos principais regulamentos da PAC em matéria de pagamentos diretos, organização comum de mercado e desenvolvimento rural.

Ao longo dos últimos anos, várias foram as análises a nível internacional (OCDE, G20, Parlamento Europeu e Comissão Europeia) que alertaram para a degradação das relações entre os agentes da cadeia de valor alimentar, sem que tivessem sido concretizadas ações regulatórias.

Mais recentemente, ao nível da União Europeia (UE), foi reconhecida pelo Comissário Phil Hogan a necessidade de uma atuação mais assertiva para mitigar problemas do mercado interno, contribuindo, designadamente, para o reequilíbrio da posição dos produtores na cadeia de valor agroalimentar. Para este efeito será necessário, entre outras iniciativas, um quadro regulador harmonizado ao nível da UE, em particular ao nível das Práticas Comerciais Desleais, que defina uma base comum de atuação, sem colocar em causa os dispositivos que os Estados-Membros (EM) já tiveram necessidade de ativar.

A ação enquadradora ao nível da UE pode ainda ser relevante na revisitação das regras de mercado interno e da política de concorrência, para que a PAC possa cumprir plenamente os objetivos que o Tratado lhe confiou e aumentar a transparência e o conhecimento sobre a formação de preços ao longo da cadeia, reduzindo assimetrias entre os agentes.

Não obstante toda a evolução do debate político centrado no equilíbrio da cadeia de valor, apenas

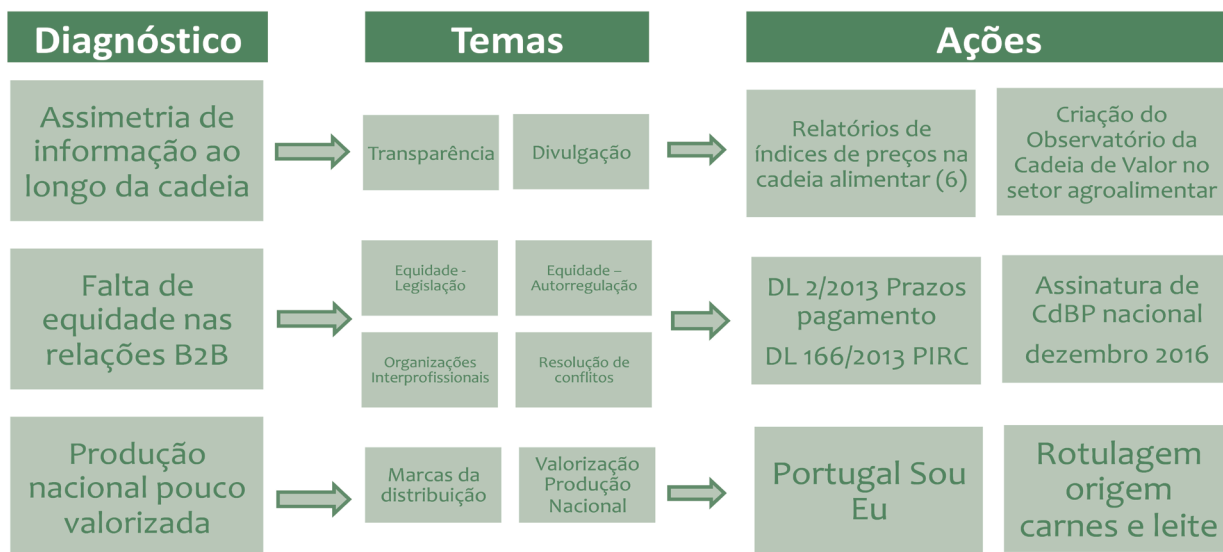
muito recentemente, em abril de 2018, foi apresentada uma iniciativa comunitária que estabelece a primeira abordagem regulamentar no combate às Práticas Comerciais Desleais (PCD) na cadeia de valor agroalimentar. A respetiva proposta de diretiva está a ser discutida no Conselho e no Parlamento Europeu, estando também a ser avaliada a necessidade de atuação comunitária em termos de melhoria da transparência e da informação nesta cadeia de valor.

Neste quadro de agravamento do desequilíbrio na repartição de valor e de crescente conflituosidade que se vinha a verificar em Portugal, e na ausência de um quadro regulador europeu, foi criada a nível nacional a PARCA – Plataforma de Acompanhamento das Relações na Cadeia Alimentar, com a missão de promover a análise das relações entre os setores de produção, transformação e distribuição de produtos agrícolas, com vista ao fomento da equidade e do equilíbrio na cadeia alimentar.



A PARCA é presidida por Membros do Governo das tutelas da Agricultura e Economia, e envolve na sua composição representantes da produção agrícola (CAP, CNA e CONFAGRI), da indústria agroalimentar (CIP, FIPA e CENTROMARCA) e do retalho (CCP e APED), assim como organismos da administração com atuação na matéria, GPP-MAFDR, DGAE-MEcon, DGC e AdC.





Ao longo de várias reuniões foram tratados temas importantes como: i) transparência; ii) equidade na distribuição de valor; iii) organizações interprofissionais; iv) resolução de conflitos; v) marcas da distribuição; e vi) valorização da produção nacional.

É de assinalar que estes temas estavam já a ser discutidos internamente, antes mesmo de terem sido identificados a nível europeu como as linhas de trabalho possíveis para uma iniciativa comunitária de quadro regulador para todo o mercado interno.

Os trabalhos da PARCA contribuíram, nomeadamente, para:

- a melhoria da equidade, por via dos diplomas relativos a práticas individuais restritivas do comércio (DL 166/2013, PIRC) prazos de pagamento (DL 2/2013),
- o aumento da transparência, através da elaboração de relatórios trimestrais da análise de índices de preços na cadeia alimentar e da constituição de um Observatório por iniciativa do Ministério da Economia,
- a melhoria do diálogo intersetorial, com o reconhecimento da PARCA enquanto fórum

de debate privilegiado na procura de consensos e equilíbrio de interesses diversos no seio da cadeia alimentar.

Após consolidação da via regulatória, a confirmação da PARCA como uma plataforma nacional de diálogo eficaz teve como momento relevante a assinatura, em dezembro de 2016, do Código de Boas Práticas Nacional (CdBP) entre todas as entidades privadas da PARCA, naquilo que representa um novo patamar de autorregulação a nível nacional.

O código aprovado demonstra a vontade das partes em promover o desejável equilíbrio e cooperação no relacionamento comercial, sendo constituído por um conjunto de regras e procedimentos que podem proporcionar uma maior efetividade do processo de autorregulação, através da criação de mecanismos de resolução de litígios entre os associados, e inspirado em grande medida no código europeu estabelecido pela iniciativa voluntária *Supply Chain Initiative – SCI*.

O trabalho de garantir uma cadeia de valor mais equitativa e equilibrada na distribuição de valor teve avanços significativos nos últimos anos, mas está ainda longe de concluído. Deve ainda ser tido em conta que a cadeia de valor alimentar é um

assunto transversal, que se cruza com objetivos da PAC, de política industrial, de inovação e de bem-estar do consumidor, os quais dependem do seu correto funcionamento.

No que respeita ao Mercado Europeu, será de esperar mais trabalho a nível UE, essencial para garantir condições equitativas entre os vários agentes da cadeia em todos os EM, mas a atuação comunitária terá de ser complementada com um esforço interno de articulação entre os operadores e com as autoridades públicas.

A título de exemplo dessa complementaridade, o diálogo e o reforço da transparência demonstraram eficácia no estreitar de diferenças, na construção de confiança e na aplicação de quadros legislativos quando necessário. Para combater as PCD, a autorregulação é importante, quer a nível UE quer nacional, mas face a limitações da legislação da concorrência neste domínio, uma moldura reguladora comum deve ser uma opção.

A autorregulação e a regulação legislativa não se anulam nem substituem, pois são complemen-

tares. Os caminhos desenvolvidos no trabalho realizado até à data a nível da UE e em Portugal iniciaram-se em sentido contrário, com o esforço comunitário a ter primeiro a preocupação com a iniciativa voluntária, e a atuação nacional a assentar inicialmente na produção legislativa, mas a evidência de que nenhuma por si só é bastante para uma solução completa, levou a que atualmente ambas as abordagens estejam a convergir, fechando assim um circuito semelhante.

Os trabalhos nesta plataforma permitiram confirmar a importância do diálogo na construção de confiança entre parceiros, para o entendimento dos problemas de cada um e dos comuns a todos os intervenientes, que são os problemas de toda a cadeia de valor no longo prazo.

A PARCA concluiu o “ciclo da equidade”, com legislação em vigor e CdBP assinado. O futuro será mais centrado em temas como a inovação e a internacionalização, existindo agora um clima mais propício a um debate por todas as entidades envolvidas que leve ao desenvolvimento de novos produtos e novos mercados para o setor agroalimentar nacional.

CULTIVAR

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

Melhorar o funcionamento do mercado, através do reforço da posição dos agricultores na cadeia de abastecimento

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

AUTOR: *Task Force* para os Mercados Agrícolas

TÍTULO: Improving Market Outcomes, Enhancing the Position of Farmers in the Supply Chain

EDITOR: Comissão Europeia; Bruxelas

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO:

https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf

IDIOMA: Inglês

NÚMERO DE PÁGINAS: 73

DATA DA EDIÇÃO: 2016

Palavras-chave: Cadeia alimentar, equidade, transparência de mercado, práticas comerciais desleais, negociações contratuais, organizações de produtores, organizações interprofissionais, gestão de risco, mercados de futuros, acesso ao financiamento, PAC pós 2020

Este relatório é o resultado da reflexão da “*Task Force para os Mercados Agrícolas*” (AMTF, na sigla

inglesa), criada pelo Comissário da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Phil Hogan, com a missão de assessorar a Comissão em matérias de funcionamento dos mercados agrícolas e posicionamento dos produtores na cadeia alimentar, no contexto do pacote de medidas de crise de mercado implementado pela Comissão em setembro de 2015, em consequência do embargo russo e de desequilíbrios principalmente sentidos nos setores do leite e produtos lácteos, da carne de suíno e hortofrutícola.

A *Task-Force*, coordenada pelo holandês Cees Veerman e composta por mais 11 especialistas em aspetos da cadeia alimentar, teve como corolário a produção de um relatório final (novembro de 2016) que percorre sete grandes domínios. Estes domínios são objeto de recomendações, no sentido de apoiar o reequilíbrio da posição dos agricultores na cadeia agroalimentar, propósito último e cimeiro deste mandato e grupo de trabalho. O relatório compreende ainda um capítulo dedicado à PAC pós 2020, mais abrangente e de tónica mais alimentar.

Transparência do Mercado: necessidade de melhorar, quer em quantidade quer em qualidade, a informação disponível relativa a toda a cadeia agroalimentar, a fim de ultrapassar as atuais limitações de informação que está concentrada nas fases de produção e venda, descurando os estádios intermédios. É recomendada a introdução da obrigação de comunicação de preços nos demais estádios da cadeia e o fornecimento mais atempado de dados normalizados.

Gestão de Risco: recomendações para que se invista mais em avaliações *ex ante* face a soluções *ex post*; na formação dos agricultores e das suas estruturas produtivas; na troca de experiências entre os Estados-Membros, bem como no reforço da monitorização. A gestão do risco pode e deve ser reforçada no contexto da PAC após 2020.

Mercados de futuros e outros: embora reconhecendo que estes podem oferecer aos agricultores um instrumento adicional, é necessário fazer mais em termos de sensibilização e formação. As recomendações passam por aproveitar melhor os Programas de Desenvolvimento Rural dos Estados-Membros e pela troca de experiências entre os EM.

Práticas comerciais desleais (PCD): problema identificado e reconhecido pela generalidade dos EM, já que estas não só aumentam a incerteza

junto dos operadores, mas também inspiram um quadro de receio nos agricultores, com potenciais efeitos nefastos no capítulo da inovação. O relatório da AMTF reconhece que, embora se tenham revelado úteis, as iniciativas voluntárias não têm conseguido induzir uma execução eficaz e independente. O documento vai mais longe do que as recomendações da Comissão nesta matéria de Janeiro de 2016, ao recomendar um quadro regulamentar comum, realçando a importância de assegurar a gestão de queixas anónimas, sugerindo-se a figura de um Provedor, a fim de dar provimento às mesmas, à semelhança do que já existe no Reino Unido e em Espanha. Na adoção daquele pacote legislativo comunitário, deveriam estar reconhecidas por todos as PCD mais comuns: atrasos de pagamento não superiores a 30 dias; impedir modificações retroativas unilaterais de contratos; impedir contribuições para promoções ou custos de comercialização; impedir o cancelamento *last minute* de encomendas de produtos perecíveis; impedir reclamações por produtos desperdiçados ou não vendidos; impedir pedidos de pagamentos adiantados para segurar determinada posição comercial do fornecedor.

Contratualização obrigatória: reconhecendo que desde a reforma de 2013, os Estados-Membros já podem obrigar, para todos os setores previstos na regulamentação da Organização Comum de Mercado (OCM), a adoção de contratos escritos, o relatório vai mais além, advogando que mesmo que o EM não decrete a contratualização obrigatória num determinado setor, o produtor agrícola deve passar a poder exigir um contrato escrito à contraparte, quando esta não seja PME. A Comissão deve ser uma facilitadora de novos tipos de acordos comerciais, estruturando a relação entre os elos e promovendo os benefícios mútuos. No âmbito da política agrícola, a “Contratualização” sempre foi sinónimo ou esteve associada a uma relação comercial de longo prazo, cobrindo áreas como as transações de

bens, entregas e pagamentos, num sinal de relação estável e duradoura. Contratos tripartidos de longa duração entre agricultores, transformação e retalho, permitem assegurar determinado rendimento aos primeiros, possibilitam aos retalhistas comercializar produtos de acordo com especificações de qualidade, e oferecem aos consumidores rastreabilidade e transparência.

A PAC e as regras de concorrência: neste domínio, o relatório alerta para a necessidade de se reforçar o setor produtivo via associativismo, com o desenvolvimento das Organizações de Produtores (e também Interprofissionais). É crítico em relação à Comissão em matérias que geraram confusão e controvérsia no passado recente, como sejam a aparente contradição entre a derrogação geral às regras de concorrência das Organizações de Produtores (OP) e as regras de venda conjunta (*joint selling*) previstas nos artigos 169.º a 171.º do Regulamento “OCM” para os setores das culturas arvenses, da carne de bovino e do azeite, esclarecendo que a jurisdição entre PAC e política de concorrência tem pendido para a primeira, ou seja tem dado primazia ao Tratado. Reconhecendo às OP e AOP (Associação de OP) a capacidade de integrar atividades, melhorando o seu desempenho quando promovem vendas conjuntas, como tal merecendo beneficiar de derrogações às regras de concorrência e proibição de formação de cartéis, as mesmas poderiam ser estendidas aos produtores agrícolas individuais e às cooperativas.

Acesso ao financiamento: evoca o Grupo BEI (Banco Europeu de Investimento) como a âncora neste domínio, sugerindo que seja o parceiro preferencial para atrair investimento privado para o setor. O BEI deverá promover mais garantias para empréstimos de bancos locais, e estes deverão ser capazes do mesmo junto dos agricultores, defendendo que haja mais projetos-piloto.

PAC após 2020: sublinhando os desafios decorrentes das alterações climáticas, bem como da escassez de água e de energia fóssil, o relatório refere a importância de os agricultores serem remunerados pelo fornecimento de bens e serviços públicos, sugerindo igualmente a possibilidade de introduzir elementos de uma política de gestão integrada dos riscos a nível da UE. Por último, salienta a importância da investigação e da inovação, e da atração de novos jovens agricultores para o setor, a fim de dar resposta aos desafios atuais e futuros.

Comentário final

Na revisão *Omnibus* intercalar dos principais regulamentos do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2010, terminada em dezembro de 2017, um ano depois do relatório da *Task Force*, foram várias as recomendações adotadas pelos legisladores.

Em todos os setores, incluindo o leite, mesmo que o EM não imponha contratos, um produtor, uma OP ou uma AOP pode agora passar a exigí-lo ao primeiro comprador, exceto se este for uma micro ou PME. O contrato passa a obrigar ao estabelecimento de “uma certa relação” entre preço e quantidade, o que antes não acontecia.

As Organizações de Produtores, para serem reconhecidas, têm agora de demonstrar que desempenham pelo menos uma função adicional, além das até agora exigidas nas negociações contratuais nos setores cereais, azeite e carne de bovino, disposições que desta forma passam a ser alargadas a todos os setores e não apenas àqueles três. Clarifica-se ainda que as OP (de qualquer setor) podem negociar e vender em nome dos seus membros, parte ou a totalidade da produção, em derrogação ao Artigo 101.º do TFUE, independentemente de haver ou não transferência de propriedade entre o membro produtor e a OP, e se o preço é ou não o mesmo para as quantidades em causa.

É introduzida a possibilidade de cláusulas de partilha de valor (*value-sharing*) para produtores de todos os setores (antes, só no setor do açúcar), não sendo necessária a condição de OP ou OI (Organização Interprofissional). As OI passam a poder desenvolver estas cláusulas nos seus objetivos, assim como a implementação de medidas relacionadas com doenças dos animais, das plantas e riscos ambientais.

Nas regras da concorrência é aditada uma norma que possibilita que agricultores, associações ou OP reconhecidas possam pedir parecer à Comissão sobre acordos. Esta tem (apenas) 4 meses para responder, no que se compreende como uma medida de “segurança adicional” face a potenciais investigações das autoridades de concorrência.

Estas alterações entraram em vigor a 1 de janeiro de 2018.¹

¹ Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2017 que altera os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), (UE) n.º 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum, (UE) n.º 1307/2013 que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum, (UE) n.º 1308/2013 que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e (UE) n.º 652/2014 que estabelece disposições para a gestão das despesas relacionadas com a cadeia alimentar, a saúde e o bem-estar animal, a fitossanidade e o material de reprodução vegetal.

Apreciação geral da proposta de Diretiva sobre Práticas Comerciais Desleais

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

TÍTULO: Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento alimentar COM/2018/173 final - 2018/0082 (COD)

TIPO DE DOCUMENTO: Proposta regulamentar

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0173>

NÚMERO DE PÁGINAS: 43

DATA/ANO DA EDIÇÃO: abril de 2018

Enquadramento

A cadeia de abastecimento alimentar integra diversos operadores ao nível da produção, transformação, comercialização, distribuição e venda a retalho, cujo número e dimensão, nos vários níveis da cadeia, não é homogéneo. Daqui resulta a existência de grandes diferenças de poder negocial, relacionadas com os diversos níveis de concentração de operadores, que podem possibilitar o exercício de certas práticas comerciais, impostas unilateralmente e que se desviam da boa conduta comercial, denominadas práticas comerciais desleais (PCD).

Essas práticas podem ser especialmente lesivas para os pequenos e médios operadores da cadeia de abastecimento alimentar, como os produtores agrícolas, fornecedores de produtos agrícolas primários, que em grande parte, são de pequena e média dimensão.

Apesar do risco empresarial ser inerente a todas as atividades económicas, a produção agrícola é uma área particularmente sensível, pela sua exposição às condições meteorológicas, pela dependência de processos biológicos e, em maior ou menor grau, pela perecibilidade e sazonalidade dos produtos agrícolas.

Num contexto de política agrícola nitidamente mais orientado para o mercado do que no passado, a proteção contra práticas comerciais desleais ganhou importância para os operadores que participam na cadeia de abastecimento alimentar, nomeadamente para os produtores agrícolas e as suas organizações.

Desde 2009 que a Comissão Europeia tem produzido documentação¹ sobre o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, nomeadamente sobre a ocorrência de práticas comerciais desleais.

Para abordar este problema, foi inicialmente sugerido que os Estados-Membros (EM) evoluíssem no sentido da autorregulação, promovendo a adoção voluntária, por parte dos operadores, de algumas sugestões no domínio das práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar. Para este objetivo, foi criada a nível europeu uma iniciativa voluntária, B2B, denominada *Supply Chain Initiative* (SCI)². No entanto, essas propostas não foram integradas pelos vários operadores dos diferentes EM de forma homogênea, e a ocorrência destas práticas continuou a ser objeto de debate político na União.

De facto, mesmo com recurso a legislação contratual e a iniciativas de autorregulação, o receio de retaliações contra o queixoso – o chamado “fator medo” – limita, na prática, o valor destas vias de

recurso. Alguns EM, que têm em vigor normas específicas em matéria de práticas comerciais desleais, atribuem a autoridades administrativas a execução dessas normas. E apesar de a maioria dos Estados-Membros dispor de quadros normativos nacionais específicos que protegem os fornecedores contra práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento alimentar, estas normas apresentam divergências significativas entre os vários EM.

Assim, em junho de 2016, o Parlamento Europeu, através de uma resolução³, convidou a Comissão a apresentar uma proposta de quadro legislativo da União no domínio das PCD. Posteriormente, a convite do Conselho Europeu, a Comissão elaborou uma avaliação de impacto com o objetivo de propor um quadro legislativo da UE, ou medidas não legislativas, para lutar contra estas práticas⁴. Esta avaliação teve por base uma consulta aberta ao público e consultas específicas.

Uma vez que a maioria dos Estados-Membros já tinha adotado normas nacionais em matéria de práticas comerciais desleais, apesar de divergentes, a 12 de abril de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de Diretiva destinada a combater estas práticas nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento alimentar, com o objetivo de introduzir um patamar mínimo de proteção no direito da União. Com esta proposta, pretende-se que os EM possam integrar as normas pertinentes no ordenamento jurídico nacional respetivo, de modo a constituir-se um regime coeso.

¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa», COM(2009) 591

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Lutar contra as práticas comerciais desleais (PCD) nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar», COM(2014)472 final.

² <https://www.supplychaininitiative.eu/pt-pt>

³ Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de junho de 2016, sobre práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar (2015/2065(INI)).

⁴ Conclusões do Conselho, de 12 de dezembro de 2016, sobre o reforço da posição dos agricultores na cadeia de abastecimento alimentar e a luta contra as práticas comerciais desleais.

A proposta de Diretiva sobre Práticas Comerciais Desleais

Esta proposta de Diretiva vem estabelecer ao nível da União um patamar mínimo de proteção contra determinadas práticas comerciais manifestamente desleais, com o objetivo de reduzir a ocorrência de tais práticas e contribuir para garantir um nível de vida equitativo aos produtores agrícolas. Esse nível de proteção deve beneficiar todos os produtores agrícolas e as pessoas singulares ou coletivas que forneçam produtos alimentares, incluindo as organizações de produtores e as associações destas, desde que as pessoas em causa correspondam à definição de micro, pequenas e médias empresas⁵. Efetivamente, estes fornecedores são especialmente vulneráveis a PCD e são os menos capazes de as suportarem sem que a sua viabilidade económica seja prejudicada.

Como é frequente que a pressão financeira decorrente de práticas comerciais desleais e exercida sobre as pequenas e médias empresas percorra a cadeia e atinja os produtores agrícolas, a proposta de diretiva estabelece que estas normas devem proteger igualmente os pequenos e médios fornecedores intermédios a jusante da produção primária. Ou seja, a proposta abrange “produtos alimentares” e não apenas os “produtos agrícolas” (previstos no anexo I do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE) sobre os quais incide a Política Agrícola Comum (PAC). Esta maior abrangência é possível ao abrigo de um acórdão do Tribunal de Justiça da UE, que confirmou explicitamente que os produtos alimentares não incluídos no anexo I do TFUE podem ser abrangidos por atos adotados ao abrigo do artigo 43.º desse Tratado, se tal contribuir para a consecução de um ou

mais objetivos da PAC⁶. Esta disposição é importante para o cumprimento do objetivo de garantir um nível de vida equitativo à população agrícola, já que a proteção dos fornecedores intermédios também deve evitar consequências indesejáveis (nomeadamente em termos de agravamentos indevidos de preços), sob a forma de desvios do comércio dos produtores agrícolas e das associações destes que produzem produtos transformados para fornecedores desprotegidos.

Pelo lado dos compradores, a proposta prevê que as normas se devem aplicar apenas às atividades dos grandes operadores na cadeia de abastecimento alimentar, uma vez que na relação comercial com fornecedores pequenos e médios, são os que normalmente detêm maior poder negocial. Ou seja, este nível mínimo de proteção é aplicável apenas aos fornecedores PME da cadeia de abastecimento alimentar, quando o comprador é não PME.

Para evitar que a proteção dos fornecedores na União gere distorções indesejadas, é proposto que os fornecedores estabelecidos fora da UE possam também contar com o patamar mínimo de proteção da União ao venderem produtos alimentares a compradores nela estabelecidos.

Todavia, as práticas comerciais desleais podem ocorrer em qualquer etapa da venda dos produtos alimentares, isto é, antes, durante ou após a transação de venda. Assim, os EM devem garantir ainda que as disposições da diretiva se aplicam a qualquer ocorrência de tais práticas.

De modo a reduzir o risco de limitar o recurso a acordos equitativos e geradores de eficiência esta-

⁵ Recomendação 2003/361/CE da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (JO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

⁶ Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de julho de 2009, no processo C-343/07, n.º 50 e 51.

belecidos entre as partes, a diretiva distingue as práticas ocorridas depois de iniciada a transação, sem acordo prévio em termos claros e inequívocos, das práticas que estejam previstas nesses termos claros e inequívocos, em acordos de fornecimento celebrados previamente à transação entre as partes.

Assim, os Estados-Membros devem assegurar a proibição das seguintes práticas comerciais: i) atrasos no pagamento pelo comprador ao fornecedor de produtos alimentares perecíveis superiores a 30 dias; ii) cancelamento, pelo comprador, de encomendas de produtos alimentares perecíveis num prazo tão curto que não é razoável esperar que o fornecedor encontre alternativas de comercialização ou utilização para esses produtos; iii) alteração, pelo comprador, de forma unilateral e retroativa, dos termos de um acordo de fornecimento relativamente à frequência, calendário ou volume do fornecimento ou entrega, padrões de qualidade ou preços de produtos alimentares; e iv) pagamento, pelo fornecedor, do desperdício de produtos alimentares nas instalações do comprador, quando aquele não se tenha devido a negligência ou dolo do fornecedor.

Contudo, a proposta prevê que os Estados-Membros possam permitir um conjunto de práticas comerciais, que à partida poderiam ser consideradas desleais, desde que tenham sido acordadas de modo claro e inequívoco na celebração do acordo de fornecimento. Enquadram-se neste âmbito: i) devolução, pelo comprador ao fornecedor, de produtos alimentares que não tenha vendido; ii) exigência, pelo comprador ao fornecedor, de um pagamento pelo armazenamento ou exposição de produtos alimentares do fornecedor ou pela inclusão destes no inventário de produtos do comprador; iii) pagamento, pelo fornecedor, de ações de promoção de produtos alimentares vendidos pelo comprador, que deve especificar o período da

promoção e a quantidade de produtos alimentares que prevê encomendar, se a promoção for da sua iniciativa; iv) pagamento, pelo fornecedor, de ações de comercialização de produtos alimentares realizadas pelo comprador.

A diretiva determina também que cada Estado-Membro deve designar uma autoridade que fica incumbida de garantir a execução efetiva das proibições estabelecidas. Essa autoridade pode agir por iniciativa própria, ou no seguimento de queixas das partes afetadas por práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar.

Na sua proposta inicial, a diretiva propõe que a apresentação de queixa seja sempre efetuada à autoridade executora do Estado-Membro no qual está estabelecido o comprador suspeito de práticas comerciais proibidas e se o queixoso solicitar que a sua identidade se mantenha confidencial, por temer retaliações, a autoridade executora desse EM deve respeitar esse pedido. No caso de o queixoso ser um pequeno ou médio fornecedor membro de uma organização de produtores, a queixa pode ser apresentada pela organização de produtores ou por uma associação de organizações de produtores que o inclua, a fim de proteger a sua identidade. No entanto, sempre que a autoridade executora considere não existir justificação suficiente para dar provimento a uma queixa, informa o queixoso das razões dessa decisão.

As autoridades executoras dos EM devem dispor das competências necessárias para iniciarem e realizarem investigações por iniciativa própria ou no seguimento de queixas, tal como para poderem reunir eficazmente, por meio de pedidos de informação a fornecedores e compradores, as informações factuais de que precisem. Devem ainda ter competências para ordenar o termo de práticas proibidas, aplicar coimas, publicitar resultados das investigações e emitir relatórios anuais, destinados

a compradores e fornecedores, que identifiquem o número de queixas recebidas e as investigações iniciadas e concluídas.

A Comissão e as autoridades executoras dos EM devem cooperar estreitamente de modo a garantirem uma abordagem comum na aplicação das normas estabelecidas nesta diretiva. As autoridades executoras devem, nomeadamente, prestar-se assistência recíproca, por exemplo partilhando informações e apoiando-se nas investigações com dimensão transfronteiras. E para facilitar uma execução efetiva, a Comissão deve ajudar a organizar reuniões entre as autoridades executoras dos EM, nas quais possam ser trocadas boas práticas e partilhadas informações pertinentes. A Comissão deve ainda estabelecer e gerir um sítio web que facilite esses intercâmbios.

As normas estabelecidas na diretiva não devem comprometer a possibilidade de um Estado-Membro manter normas existentes de maior alcance ou de as vir a adotar, sob reserva da observância dos limites do direito da União aplicáveis ao funcionamento do mercado interno. As normas aplicar-se-ão juntamente com medidas de governação de caráter voluntário.

De modo a garantir a execução efetiva da política relativa a PCD nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento alimentar, a Comissão deve acompanhar a aplicação da diretiva nos EM, e avaliar a eficácia da mesma. Para o efeito, a proposta prevê que as autoridades executoras dos EM apresentem, anualmente (até 15 de março do ano seguinte), à Comissão relatórios contendo todos os dados pertinentes relativos à aplicação e execução no EM em causa, no ano anterior, das normas estabelecidas na diretiva. A diretiva prevê ainda que a Comissão detenha competências de execução que lhe permitam assegurar condições uniformes na execução da obrigação de apresentação dos relatórios.

Tendo em vista a execução efetiva da política relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento alimentar, é proposto que a Comissão avalie a aplicação da diretiva e apresente um relatório ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Esse exame deve igualmente prestar especial atenção à eventual justificação de – além da proteção conferida aos pequenos e médios fornecedores – vir a proteger futuramente os pequenos e médios compradores de produtos alimentares da cadeia de abastecimento.

Esta avaliação será efetuada três anos após a data de aplicação da diretiva, com base em informação transmitida pelos EM. Essa avaliação será precedida de um relatório intercalar, a elaborar seis meses após a transposição da diretiva.

A proposta prevê ainda que os EM terão até seis meses, após a entrada em vigor da diretiva, para adotar e publicar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva, e doze meses para as aplicar.

Trabalhos desenvolvidos e perspectivas futuras

Após a apresentação da proposta de Diretiva, foi desencadeado o debate ao nível do Conselho e do Parlamento Europeu, tendo em vista a preparação de mandatos para o trílogo entre estas instituições e a Comissão Europeia.

A nível do Conselho, a proposta foi analisada ao nível do Grupo de Trabalho para as Questões Agrícolas Horizontais (Práticas Comerciais Desleais) e no Comité Especial de Agricultura, sob as presidências búlgara e austríaca. Tornou-se evidente que se trata de uma iniciativa apoiada pela maioria

dos Estados-Membros, por poder contribuir para que as relações entre os operadores da cadeia de abastecimento alimentar sejam mais equilibradas e transparentes, permitindo, em particular, um maior nível de equidade na distribuição do rendimento ao longo da cadeia. Será pois relevante para os objetivos específicos de manter a estabilidade do mercado, melhorar o rendimento dos produtores agrícolas e reforçar a competitividade de set or agrícola.

Foi também objeto de validação alargada o enquadramento legislativo da proposta no artigo 39.º e 43.º(2) do TFUE, o que representa atuar na PAC, pela primeira vez, a um nível para além do exclusivamente agrícola, abrangendo toda a cadeia de valor agroalimentar.

No entanto, alguns aspetos foram identificados como sensíveis e necessitando de revisão, com destaque para o âmbito dos operadores abrangidos, com a grande maioria dos EM a defender o alargamento da proposta, para que atue sobre todos os operadores, sem distinção de dimensão. Quer da parte da Comissão quer dos Serviços Jurídicos do Conselho foram levantadas algumas questões sobre as consequências que este possível alargamento poderá acarretar na base legal do TFUE.

Outros aspetos da proposta foram também identificados como sensíveis e a necessitar de discussão por parte dos EM, tendo estado no centro dos debates, tais como: a responsabilidade pelo ónus da prova, nos casos de práticas comerciais não proibidas por haver acordo prévio e inequívoco entre as partes, sanções e penalizações, definições, prazos de pagamento de produtos perecíveis, cooperação entre autoridades de execução, e o prazo de implementação da Diretiva.

Após esta primeira fase de análise, a proposta de diretiva irá passar pelo Comité Especial de Agri-

cultura, tendo em vista a obtenção de proposta consensual que habilite o mandato negocial no Conselho de Ministros de Agricultura, para início de trilogos.

A nível do Parlamento Europeu, houve um debate interno sobre a responsabilidade de elaborar o relatório de primeira leitura, uma vez que a proposta incide em agentes económicos de toda a cadeia de valor e a operar no Mercado Único. Esta atribuição ficou cometida à Comissão de Agricultura (COMAGRI), que irá também avaliar as propostas de alteração que possam ser apresentadas pela Comissão Mercado Interno (COMINT). É esperada uma decisão em plenário no início do mês de outubro de 2018.

Atendendo aos períodos eleitorais de 2019, existe a expectativa de concluir esta proposta ainda no decorrer da atual legislatura, ou seja, antes do final do 1.º trimestre de 2019.

Definições

Práticas comerciais desleais: práticas que se desviam claramente da boa conduta comercial, são contrárias à boa-fé e à lealdade negocial e são impostas unilateralmente por um parceiro comercial a outro.

Comprador: qualquer pessoa singular ou coletiva estabelecida na União que adquira comercialmente produtos alimentares. O termo «comprador» pode incluir agrupamentos dessas pessoas singulares ou coletivas.

Fornecedor: qualquer produtor agrícola ou qualquer pessoa singular ou coletiva que, independentemente do local onde esteja estabelecido, venda produtos alimentares. O termo «fornecedor» pode incluir agrupamentos desses produtores agrícolas ou dessas pessoas singulares ou

coletivas, incluindo organizações de produtores e associações de organizações de produtores.

Pequenas e médias empresas: empresas na aceção da definição de micro, pequenas e médias empresas estabelecida no anexo da Recomendação 2003/361/CE da Comissão.

Produtos alimentares: os produtos enumerados no anexo I do TFUE destinados a serem utiliza-

dos na alimentação e os produtos não mencionados nesse anexo, mas obtidos por transformação daqueles e destinados à alimentação.

Produtos alimentares perecíveis: os produtos alimentares que se tornarão impróprios para consumo humano, a menos que sejam armazenados, tratados, embalados ou conservados de algum outro modo para evitar que se tornem impróprios.

É tempo de mudar e de acabar com o sofrimento humano nas cadeias de abastecimento alimentar dos supermercados

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

AUTOR: Robin Willoughby e Tim Gore

TÍTULO: Ripe for Change – Ending Human Suffering in Supermarkets Supply Chains

EDITOR: Oxfam International

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO:

https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/cr-ripe-for-change-supermarket-supply-chains-210618-en.pdf

IDIOMA: Inglês (também disponível em francês e espanhol)

NÚMERO DE PÁGINAS: 120

DATA/ANO DA EDIÇÃO: junho de 2018

Palavras-chave: pobreza; cadeia de abastecimento alimentar; supermercados

Este relatório, recentemente publicado pela Oxfam¹, alerta para as condições de vida de milhões de pessoas que produzem os nossos alimentos, estando

sujeitas a condições de trabalho deploráveis e a viverem em situação de pobreza, apesar dos enormes lucros gerados pela indústria alimentar.

A Oxfam acredita que não há nenhuma razão para que os direitos humanos e do trabalho das pessoas que fornecem os supermercados não sejam respeitados e para que alguém que produz os nossos alimentos tenha de passar fome. A opção por políticas diferentes, tanto por parte dos governos como das empresas, pode reequilibrar o poder e distribuir de uma forma mais justa as enormes receitas da indústria alimentar, no interesse de muitos e não de poucos.

¹ A Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*) foi fundada em Inglaterra em 1942, sendo atualmente uma Confederação Internacional de 20 organizações reunidas em rede em mais de 90 países, como parte de um movimento global para redução da pobreza, erradicação da fome e das desigualdades (www.oxfam.org).

Em junho de 2018, a Oxfam lançou uma nova campanha para dar a conhecer a exploração económica que existe por trás dos alimentos que são vendidos em todo o mundo pelas grandes cadeias multinacionais de supermercados. Para a organização, é possível retirar os milhões de pessoas que trabalham nas cadeias de abastecimento dos supermercados de uma vida de trabalho em condições de extrema pobreza e fome, dando-lhes um nível de vida decente e digno. A campanha baseia-se em investigação recente, compilada no relatório “É tempo de mudar”, onde são apresentados resultados que expõem algumas das causas do sofrimento humano subjacente às cadeias de abastecimento alimentar, com enfoque particular nos supermercados.

Foram identificados 12 produtos alimentares produzidos em países em desenvolvimento – café, chá, cacau, sumo de laranja, banana, uvas, feijão-verde, tomate, abacate, arroz, camarão congelado e atum enlatado – que são comercializados em supermercados de todo o mundo. Foi determinado o lucro obtido com esses produtos pelas grandes cadeias multinacionais de supermercados da Alemanha, Holanda, Indonésia, África do Sul, Tailândia, Reino Unido e EUA. Verificou-se um aumento médio desse lucro de 43,5% em 1996/8 para 48,3% em 2015, com o concomitante decréscimo de 8,8% para 6,5% do lucro dos pequenos agricultores e trabalhadores no mesmo período.

Em 2017, com base no método HFIAS (*Household Food Insecurity Access Scale*)², foram efetuados

² A HFIAS é uma ferramenta utilizada na avaliação da insegurança alimentar das famílias, desenvolvida para assistência técnica da USAID (*U.S. Agency for International Development*) e inicialmente usada para medir a insegurança alimentar dos agregados familiares nos EUA. É uma das poucas ferramentas que é adaptável a contextos locais, podendo ser usada em diferentes países e culturas. O método baseia-se na ideia de que a experiência de insegurança alimentar (acesso) provoca reações previsíveis e respostas que podem ser captadas e quantificadas através de um questionário validado, sendo o grau de severidade da insegurança alimentar medido por uma escala.

inquéritos a 459 pequenos agricultores e trabalhadores de cadeias de abastecimento a supermercados de cinco países – Itália, Paquistão, Filipinas, África do Sul e Tailândia –, tendo sido caracterizada a situação de segurança alimentar dos seus agregados familiares. As grandes cadeias multinacionais de supermercados – Ahold Delhaize, Albertsons, Aldi Nord, Aldi Süd, Costco, Edeka, Jumbo, Kroger, Lidl, Morrisons, Plus, Rewe, Sainsbury, Tesco, Walmart, Whole Foods – foram avaliadas e classificadas quanto à transparência das suas cadeias de abastecimento e quanto ao tratamento de trabalhadores, pequenos agricultores e mulheres. Todos os supermercados analisados apresentaram classificações muito baixas nos parâmetros avaliados, tendo-se verificado que os temas “mulheres” e “transparência e responsabilidade” são os que apresentam mais baixas classificações.

A Oxfam apresenta este relatório como uma “história” sobre os alimentos, embora replicada noutros setores da economia global, que com o envolvimento de todos – governos, empresas e cidadãos – pode ser alterada para uma economia mais humana.

Estrutura do documento

- **Introdução:** inclui um resumo alargado do relatório, com perto de 20 páginas, onde se incluem os objectivos, os principais resultados e as recomendações da Oxfam para o objetivo de melhoria das condições de vida e da segurança alimentar dos pequenos agricultores e trabalhadores das cadeias alimentares dos supermercados.

O Relatório propriamente dito está organizado nas seguintes cinco secções:

- **Secção 1 – Alimentação e poder:** enquadra a alteração das cadeias de abastecimento

alimentar a nível global nos últimos 30 anos, que foi conduzindo à diminuição do poder dos pequenos agricultores e dos trabalhadores nalguns mercados regionais e internacionais de alimentos, ao mesmo tempo que foi aumentando o poder das grandes cadeias de supermercados.

- **Secção 2 – Aumento da desigualdade e do sofrimento humano:** descreve as consequências (aumento da desigualdade e violação generalizada dos direitos humanos), apresentando novas provas de ambas.
- **Secção 3 – O setor dos supermercados na encruzilhada:** apresenta o modelo do supermercado, apesar da aparente inexorável expansão em novos mercados, como estando numa encruzilhada, dividido entre seguir o mesmo caminho de reconhecida insustentabilidade ou encontrar formas mais justas e resilientes de prosseguir o negócio. Esta luta ditará a forma do comércio a retalho agroalimentar nas próximas décadas.
- **Secção 4 – Para uma revolução do retalho alimentar:** fornece novas provas a favor de medidas que podem ajudar a reequilibrar o poder e a distribuir com maior justiça as enormes receitas das cadeias de abastecimento dos supermercados, incluindo a apresentação dos resultados iniciais da classificação dos supermercados analisados pela Oxfam.
- **Secção 5 – Um plano de ação:** apresenta as principais recomendações que a Oxfam identifica para acabar com o sofrimento subjacente às cadeias de abastecimento alimentar nos supermercados: recomendações aos cidadãos, aos governos, aos supermercados e aos investidores.

Neste Relatório são ainda incluídos:

- **Apêndice 1:** exemplos de práticas comerciais desleais praticadas pelos supermercados.
- **Anexos 1 a 16:** apresentam a extensa investigação consultada e material complementar, incluindo os casos de estudo utilizados, estudos mais aprofundados sobre o setor dos supermercados na Alemanha, nos Países Baixos, no Reino Unido e nos EUA, dados de trabalhos de investigação e uma nota sobre as metodologias utilizadas neste relatório.
- **Notas:** listagem de mais de 300 referências bibliográficas.

Comentários

Este relatório da Oxfam destina-se a lançar uma campanha dirigida à cadeia de abastecimento de alimentos dominada por supermercados, que exercem o seu poder sobre produtores e trabalhadores de todo o mundo. Baseia esta campanha em casos de estudo cuidadosamente escolhidos, documentando as causas e as condições de insegurança alimentar em cinco países produtores: baixos salários, condições precárias de trabalho, discriminação contra as mulheres e frustração do direito de representação e de negociação coletiva são muito comuns.

O relatório não se limita aos factos, estabelecendo igualmente os princípios fundamentais de uma campanha que beneficie todas as partes interessadas. Enquadra a campanha, mobilizando também os consumidores a ajudarem na mudança de políticas e práticas dos grandes supermercados e na procura da melhoria da terrível situação de cer-

tos pequenos produtores, trabalhadores e mulheres. Os supermercados, os seus fornecedores e as empresas globais que trabalham em alimentação e agricultura têm um papel a desempenhar no combate a estas condições de vida, devendo começar por reavaliar as suas próprias práticas e modelos de negócios.

A divulgação deste trabalho, com os resultados que apresenta, deve encorajar as empresas (supermercados e seus fornecedores) a aumentarem a transparência e a garantirem uma melhoria dos direitos humanos e de trabalho dos agricultores e trabalhadores das cadeias de abastecimento alimentar em todo o mundo.

Inquérito aos preços da madeira – Fontes e metodologia (FR)

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

Referência

AUTOR: Ministère de l'agriculture et de l'alimentation de la République Française

TÍTULO: Enquête «Prix du bois» - Sources et méthodologie

EDITOR: Oxfam International

TIPO DE DOCUMENTO: Relatório

LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO:

<http://agreste.agriculture.gouv.fr/enquetes/forets-bois-et-derives/prix-du-bois-825/>

IDIOMA: Francês

NÚMERO DE PÁGINAS: 5

DATA/ANO DA EDIÇÃO: 2018

Palavras-chave: metodologia estatística, preços de madeira, inquérito, índices de preços

Estrutura do documento

1. Apresentação dos objetivos gerais
2. Âmbito, unidade, plano de amostragem
3. Modo e período de recolha de informação
4. Resultados
 - 4.1 - Madeira em toros
 - 4.2 - Madeira triturada
 - 4.3 - Produtos para produção de energia
5. Divulgação
6. Glossário

Principais conclusões

O Inquérito aos preços da madeira recolhe, de forma obrigatória, regular e independente, informações de forma a calcular índices de preços da madeira e sua variação, para informar os diferentes atores da fileira da madeira/floresta sobre as tendências do mercado francês de madeira. Centra-se no acompanhamento dos preços da madeira na mata e inclui três componentes:

- Madeira para serração, que diz respeito a três espécies de folhosas (carvalho, faia e choupo) e quatro espécies de resinosas (abeto, pseudotsuga, pinheiro silvestre e pinheiro bravo), divididas em duas ou três classes de qualidade;
- Madeira para trituração utilizada na produção de pastas de celulósicas e painéis de fibras ou partículas, divididas em três categorias (folhosas, resinosas de madeira clara e resinosas de madeira escura).
- Madeira para energia, dividida em três categorias (rolaria, toros e estilha).

Com base no inquérito anual às empresas de exploração de florestal, foi produzida uma amostra que responde semestralmente a inquéritos de âmbito nacional e/ou regional, conforme a sua área de atuação, isto no caso de madeira para serração.

Nos casos de madeira para trituração ou para energia, a abordagem é nacional e os dados são recolhidos trimestralmente junto de todas as empresas.

Os dados recolhidos permitem calcular 74 índices de preços, por espécie e qualidade, disponíveis a nível nacional e por região florestal.

Comentários

No contexto português, em que a propriedade florestal é quase exclusivamente privada (apenas 2% é pertença do Estado), é natural que a sua gestão esteja intimamente relacionada com a rentabilidade da produção obtida. Essa rentabilidade é naturalmente influenciada pelo preço que a madeira produzida obtém no mercado, podendo-se afirmar que o rendimento influencia a existência ou não de gestão do espaço florestal.

Existe um reconhecimento global de que o acesso a informação sobre os preços corretos no momento certo, do mercado de madeira e de produtos florestais é relevante como condição promotora de desenvolvimento de um setor florestal sustentável.

A Secção de Silvicultura e Madeira da UNECE / FAO e o Instituto Florestal Europeu (EFI, na sigla inglesa) têm-se dedicado a esta temática e publicado alguns trabalhos.

Em Portugal, têm existido ao longo do tempo algumas tentativas de criar sistemas de recolha da informação sobre cotações de preços de comercialização de produtos florestais.

No âmbito da PARE, foi estabelecido desenvolver em 2015 a linha de ação “Otimização das relações entre os agentes das fileiras florestais – Transparência”, que se consubstanciaria em dois temas principais: 1.º sistema de índices de preços: sistema de preços nas fileiras florestais; 2.º Observatório de preços. No 1.º, desenvolver-se-iam trabalhos de avaliação dos sistemas de cotações disponíveis e das necessidades de informação, no 2.º, analisar-se-ia a evolução de preços (produção, indústria e consumidor) e proceder-se-ia ao acompanhamento da dinâmica de evolução dos preços (índices de preços) e à disponibilização da informação.

Na sequência destas decisões, foi recentemente produzido pelo ICNF um novo Sistema Simplificado de Cotações de Mercado dos Produtos Florestais (SIMeF em <https://simef.icnf.pt/simef/>), que, à semelhança de sistemas anteriores, tem um cariz voluntário.

O exemplo francês, com recurso a variados sistemas de cariz voluntário ao longo de muitos anos, até à implementação de um sistema de cariz obrigatório, integrado no sistema nacional de estatística, pode constituir uma boa reflexão para o caminho que estamos a percorrer nesta matéria.

Edições publicadas:

- CULTIVAR N.º 1 – Volatilidade dos mercados agrícolas
- CULTIVAR N.º 2 – Solo
- CULTIVAR N.º 3 – Alimentação sustentável e saudável
- CULTIVAR N.º 4 – Tecnologia
- CULTIVAR N.º 5 – Economia da água
- CULTIVAR N.º 6 – Comércio internacional
- CULTIVAR N.º 7 – O risco na atividade económica
- CULTIVAR N.º 8 – Biodiversidade
- CULTIVAR N.º 9 – Gastronomia
- CULTIVAR N.º 10 – Trabalho na agricultura e as novas tendências laborais
- CULTIVAR N.º 11 – População e Território Rural
- CULTIVAR N.º 12 – Alterações Climáticas
- CULTIVAR N.º 13 – Cadeia de valor do setor agroalimentar

NOTA DE APRESENTAÇÃO

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

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

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

