

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Pedro José Pereira Santos

A EVOLUÇÃO DO DIREITO PÚBLICO AGRÍCOLA
SOB A INFLUÊNCIA DA ECONOMIA CIRCULAR

OS PODERES PÚBLICOS NA DEFESA DE UMA
AGRICULTURA CIRCULAR

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Menção
em Direito Administrativo, orientada pela Professora Doutora Maria
Alexandra de Sousa Aragão e apresentada à Faculdade de Direito.

Maio de 2022



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

PEDRO JOSÉ PEREIRA SANTOS

A Evolução do Direito Público Agrícola sob a Influência da Economia Circular: os poderes públicos na defesa de uma agricultura circular

*The Evolution of Agricultural Public Law under the Influence of the Circular Economy:
public authorities in the defence of a circular agriculture*

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em
Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em
Direito Administrativo.*

Orientadora: *Professora Doutora Maria Alexandra de Sousa
Aragão*

Coimbra, 2022

AGRADECIMENTOS

À Santíssima Trindade – Pai, Filho e Espírito Santo – pelos mandamentos, pelo caminho e pela orientação de vida!

À minha Mãe e ao meu Pai, os meus pilares, por me terem proporcionado todos os meios para chegar até aqui! Uma dívida impagável...

À minha Avó e ao meu Tio por todo o apoio ao longo destes anos!

Aos meus avós que partiram, a quem devo muito daquilo que hoje sou, por todos os valores transmitidos com que rego a minha vida! Estejam onde estiverem, em paz, que fiquem orgulhosos desta caminhada!

À Maria, um amuleto, que apesar de acompanhar estas linhas há pouco tempo, tornou tudo mais fácil, suportável e compreensível!

Ao Miguel, ao Daniel, ao Francisco, ao Miguel, ao Leandro, ao Zé Diogo, ao Gonçalo, à Miranda, à Marlene, à Paula, ao José João, ao João Maria, ao Guilherme, à Dra. Carla, à Diana e a tantos outros que Coimbra colocou na minha vida, o meu agradecimento é exíguo perante a marca que deixaram. Guardo-vos na minha capa, com estima, para a vida!

Ao Instituto Universitário Justiça e Paz, na pessoa do Rev. Pe. Paulo Simões e da Anita Escada, e à Paróquia de S. José, em Coimbra, na pessoa do Rev. Cón. Jorge Silva Santos, Rev. Pe. Francisco Silva e Rev. Pe. Fernando Santos, o meu bem-haja pelo acolhimento, pela confiança em mim depositada em projetos e atividades e por todos os ensinamentos ao longo do meu percurso em Coimbra. Aprendi e amadureci muito!

À Senhora Prof. Doutora Alexandra Aragão, que me incutiu o gosto pelo estudo do Direito Ambiental, o meu enorme bem-haja por ter aceitado orientar esta dissertação e por todo o apoio ao longo da sua redação. Seria impossível escrever estas palavras sem o apoio constante e muitas vezes em momentos complicados. Obrigado!

The last but not the least, a Coimbra, sem olvidar as minhas origens, de onde as boas memórias nem o tempo as conseguirá apagar...

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE / ABSTRACT AND KEY-WORDS

O propósito desta dissertação vai ao encontro de ser um contributo na defesa da sustentabilidade, por parte de vários intervenientes, sejam particulares, singulares ou coletivos, seja a Administração Pública e as suas instituições ou organismos públicos, no setor agrícola, perfilhando de ações económica e ambientalmente mais sustentáveis e verdes.

Conjugar sincronicamente *Poderes Públicos, Agricultura e Economia Circular* são a chave deste trabalho. Tem-se como proposição a análise da influência e a evolução da intervenção da Administração no setor agrícola, orientada por princípios de economia circular.

Trata-se, portanto, de uma temática atual da agenda política nacional e comunitária face a uma questão global que se reconduz às alterações climáticas, no seio de uma crise ambiental. Pretende-se pois, contribuir para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 2030, propondo que o setor agrícola adapte as suas técnicas, numa cadeia de valor, segundo princípios de uma economia circular, de valorização e aproveitamento dos recursos, isto é, uma *agricultura circular*, tarefa a que o Estado não pode escusar-se por força das gerações futuras e da própria Constituição da República.

Palavras-Chave: Administração – Poderes Públicos – Agricultura – Economia Circular – Apoios – Regulação – Estado Interventivo – Agricultura Circular – Ambiente.

The purpose of this study is to be a contribution to the defence of sustainability by various stakeholders, whether private, singular or collective, whether the Public Administration and its institutions or public bodies, in the agricultural sector, aiming at more sustainable and greener economic and environmental actions.

Conjugating synchronically Public Powers, Agriculture and Circular Economy are the key of this work. The proposition is to analyse the influence and evolution of the Administration's intervention in the agricultural sector, guided by circular economy principles.

It is, therefore, a current issue on the national and community political agenda in the face of a global issue that leads to climate change, within an environmental crisis. It is therefore intended to contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals set out in the 2030 Agenda, proposing that the agricultural sector adapts its techniques, in a value chain, according to the principles of a circular economy, enhancement and use of resources, that is, a circular agriculture, a task that the State cannot escape by virtue of future generations and the Constitution of the Republic itself.

Key-words: *Administration – Public Powers – Agriculture – Circular Economy – Support – Regulation – State Intervention – Circular Agriculture – Environment.*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

A. C. – Antes de Cristo

AA. VV. – Vários Autores

AAF DL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa

Al. / Als. – Alínea / Alíneas

ANIPLA – Associação Nacional da Indústria para a Proteção das Plantas

Art. / Arts. – Artigo / Artigos

CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal

CEDOUA - Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente

CEE – Comunidade Económica Europeia

Cfr. – Conforme

CNA – Confederação Nacional da Agricultura

CO₂ – Dióxido de Carbono

Cód. – Código

COM – Comunicação

CONFAGRI – Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal, CCRL

Coord. – Coordenação

CPE – Compras Públicas Ecológicas

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGADR – Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural

DGAV – Direção-Geral da Alimentação e Veterinária

DRAPLVT – Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo

Ed. – Edição

Et al. – *et alii* (e outros)

ETA – Estação de Tratamento de Águas

ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais

EUA – Estados Unidos da América

FAO – Organização para a Alimentação e Agricultura

FDUC – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

FDUL – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

GEE – Gases com Efeito de Estufa

I&D – Investigação e Desenvolvimento

I. P. – Institutos Públicos

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

N.º - Número

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações não governamentais

ONGA – Organizações Não Governamentais de Ambiente

ONU – Organização das Nações Unidas

Op. Cit. – *Opus Citatum* (Obra Citada)

Org. – Organização

P. / Pp. – Página / Páginas

PD&I - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica

PEDAP – Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa

pH – Potencial do Hidrogénio

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequenas e Médias Empresas

PRODER – Programa de Desenvolvimento Rural

RAN – Reserva Agrícola Nacional

RFCN – Rede Fundamental de Conservação da Natureza

Séc. – Século

Ss. – Seguintes

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UBI – Universidade da Beira Interior

UE – União Europeia

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

V. G. – *verbi gratia* (por exemplo)

Vol. – Volume

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO E PALAVRAS-CHAVE / <i>ABSTRACT AND KEY-WORDS</i>	6
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	8
ÍNDICE.....	10
INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – O NOVO PARADIGMA DA CIRCULARIDADE ECONÓMICA ..	16
1. Economia Circular: do conceito à aplicabilidade	16
2. Planos de Ação para a Economia Circular e a Intervenção do Estado	24
3. Economia Circular em Espanha e França.....	35
CAPÍTULO II – DIREITO DA AGRICULTURA E ECONOMIA CIRCULAR.....	41
1. Direito Agrário ou Direito da Agricultura – Breves Notas.....	41
2. Contexto Histórico Nacional e Internacional	44
3. Normas relevantes da Legislação Aplicável	53
4. Impacto	56
4.1. Jus-Económico	60
4.2. Jus-Social.....	72
4.3. Jus-Ambiental	77

5. Estado Administrativo e Estado Regulador	84
6. Organismos Regulatórios Estaduais	97
7. Alguns exemplos de adoção de práticas circulares	100
7.1. DELTA CAFÉS	100
7.2. HERDADE DO ESPORÃO	101
7.3. ALENTEJO CIRCULAR	102
8. Direito Comparado	104
CAPÍTULO III – PERSPETIVAS DE FUTURO E SOLUÇÕES	110
1. Visão jurídico-social	111
2. Visão jurídico-económica	114
3. Visão jus-ambiental	122
4. Um Regime Jurídico (autónimo) que regule a Agricultura Circular?	131
CONCLUSÃO	136
BIBLIOGRAFIA	139

INTRODUÇÃO

Nestas linhas introdutórias cumpre oferecer uma pequena aproximação ao tema tratado e facultar ao leitor, em traços gerais, a estrutura sequencial vertida neste trabalho.

Por conseguinte, falar da evolução do direito público agrícola numa lógica economicamente circular vai ao encontro de um dos maiores problemas do século: as alterações climáticas. E a agricultura é um setor estruturante da economia, de relevo exponencial. Note-se que são levadas a cabo técnicas, desde a plantação à colheita, no transporte, na distribuição, na comercialização, no fundo, nas diversas fases da cadeia de valor, onde grande parte das vezes não se equacionam as consequências, quer sejam ambientais, sociais ou económicas.

Aliar a economia circular à agricultura é uma das soluções no combate às alterações climáticas: optar por uma produção sustentável, reduzindo os impactos que a atividade agrícola produz, optando pelo aproveitamento de resíduos, a diminuição acentuada da utilização de fitofármacos, a reutilização de água, entre outras técnicas numa lógica circular. Evidentemente que os agricultores terão de adaptar as suas técnicas e os seus terrenos agrícolas para levar a cabo uma agricultura circular, mais amiga do ambiente, mais amiga dos seus rendimentos e, sem esquecer, mais amiga da própria saúde pública. É evidente que, para tal, exige-se formação e informação para os agricultores, bem como inovações tecnológicas, *eco-friendly*, para levar a cabo uma produção sustentável.

Neste périplo, tendo como desígnio a evolução para uma agricultura circular, onde essa transição nunca será escoceita, o Estado é chamado a intervir. E trata-se de uma tarefa da qual não pode abster-se, nos termos da Constituição. E deve dizer-se que está a laborar, graças ao *nudge* comunitário, nesse sentido, através dos Planos de Ação para a Economia Circular e da Política Agrícola Comum. Todavia, é possível fazer com que essa transição se efetive, tendo como intervenientes os organismos públicos, entidades competentes para concretizar e firmar uma agricultura circular.

Para isso, neste trabalho, tem-se como *prius* elucidar o que é a economia circular. E diga-se já que estamos perante um tema que não é recente. Há décadas que se escreve sobre circularidade económica e, portanto, há que pô-la em prática nos dias de hoje, combatendo os problemas ambientais, convergindo para o caminho da sustentabilidade. E há que perceber, nesta senda, o que são e o que comportam estes Planos de Ação para a Economia Circular em Portugal, bem como avaliar as experiências de outros países na aplicação dos mesmos.

Num segundo momento, há que acarear o direito da agricultura e a economia circular, numa lógica de articulação. Num primeiro momento para dominar o conceito de direito agrário oferecido por várias doutrinas e, num segundo momento, conhecer o seu contexto histórico nacional, na sua evolução ao longo de décadas, cuja interferência Estatal não é, de todo, inerte, e, num contexto internacional, com a Política Agrícola Comum e a sua aplicação, bem como a atenção para com a legislação relevante. Ainda a nível comunitário, é importante focar os impactos a nível social, económico e ambiental, sob o ponto de vista jurídico, os quais não são alheios à implementação de uma circularidade económica na agricultura. Seguidamente, e articulando a circularidade económica com a prática agrícola, entender de que forma os poderes públicos ingerem na economia e na agricultura, através da regulação, bem como conhecer os organismos públicos estaduais que, efetivamente, têm competências nesta matéria.

Ainda dentro do segundo capítulo, dar-se-á atenção a projetos e agentes económicos que, na sua atividade, aplicaram os princípios de circularidade económica com vista a transitar para uma produção mais sustentável – *Delta Cafés* e *Herdade do Esporão* – e o projeto *Alentejo Circular*. Por fim, atentar-se-á a dois Estados Europeus – Espanha e França – para compreender as políticas de uma agricultura circular nesses Estados.

Aqui chegados, cerra-se esta exposição com a apresentação de possíveis soluções e contributos para a transição e efetivação de uma verdadeira agricultura circular,

potenciadores de externalidades positivas quer a nível económico, quer a nível social, quer a nível ambiental, caminhando para um futuro circular no setor agrícola, colocando-se a hipótese da agenda política nacional equacionar um regime jurídico autónomo que regule a própria agricultura circular.

Findo este trabalho, um modesto contributo para o mundo jurídico hodierno, está latente a proteção de interesses públicos e privados, numa convicção europeísta e ecocêntrica, na defesa da sustentabilidade ambiental, da economia, dos *stakeholders* e dos cidadãos em geral, num contexto globalizante.

CAPÍTULO I – O NOVO PARADIGMA DA CIRCULARIDADE ECONÓMICA

1. Economia Circular: do conceito à aplicabilidade

A temática alvo de reflexão convoca conceitos que derivam das Ciências Económicas, Sociais e Ambientais.

Nesta senda, há que tornar evidente o que é a economia circular e diferenciá-la da economia linear. Veja-se: a economia linear contende com o modelo “extrair, transformar, descartar”, *cradle to grave*, modelo nascido da Revolução Industrial, defensor da produção e consumo, atribuindo superlativo valor a objetivos económicos em detrimento de objetivos sociais e ambientais. Por esta razão, o modelo de economia linear conduz a um crescente aumento de resíduos e à escassez de recursos, apresentando enormes riscos que afetam a economia, como também, a nível ambiental, a própria integridade dos ecossistemas, vitais para a sobrevivência.

Por sua vez, a economia circular, *cradle to cradle*, alicerça-se no uso eficiente de recursos naturais, reconduzindo-se a uma compreensão operacional e estratégica firmada na redução, reutilização, recuperação e reciclagem de materiais e energia, de forma a potenciar o valor e o próprio tempo de vida útil dos materiais, produtos e recursos na economia. Visto como um modelo alternativo à economia linear, esta que afeta os sistemas naturais por não conseguirem acompanhar e prover o alto nível de consumo nos países desenvolvidos e apresentar dificuldades de coadunar crescimento económico com eficácia ecológica, a economia circular caminha com o propósito de não dependência de recursos finitos,

escassos, para o desenvolvimento económico global, respondendo também aos desafios de criação de emprego, redução de impactes ambientais e de crescimento económico¹.

Este modelo circular não emerge apenas no séc. XXI, apesar de ter um reflexo maior nas últimas décadas. Tal surge no pós II Guerra Mundial, momento em que os problemas relacionados com o modelo linear começam a ser considerados e, nesse sentido, surgem propostas de um modelo económico sustentável. Nas palavras do holandês Herman Wijffels, “*Operational excellence of the industrial era brought us plenty, but this is an evolutionary moment where we need to turn back to circular principles*”², isto é, apesar da evolução que a Revolução Industrial trouxe, balizada de princípios lineares, é inevitável uma evolução assente em princípios circulares, que constituem o mundo tal como ele é. Nesta demanda, integram o rol de princípios circulares: preservar melhor o capital natural, controlando os recursos e equilibrando os fluxos de recursos renováveis; otimizar o rendimento dos recursos por via da circularidade dos produtos e materiais, com vista a uma maior utilidade e duração; e, fomentar a eficiência, evitando o desperdício e diminuindo a emissão de poluentes³.

O conceito “*economia circular*” tem a sua génese profundamente enraizada e não pode ser associada a uma única data ou um único autor. Todavia, a sua aplicação prática para os sistemas económicos hodiernos e para os atuais processos industriais adquiriram uma nova dinâmica a partir de finais da década de 70 do séc. XX, por intercessão de diversas escolas económicas: *Economia de Performance* (economia em circuito fechado e do desempenho); *Ecologia Industrial*; *Design Regenerativo*; “*Berço ao Berço*” (*Cradle-to-Cradle* ou *C2C*); *Biomimética*, e; *Capitalismo Natural*⁴.

¹ Cfr. PINHEIRO, Ana Paula, FONTOURA, Maria Paula, *A Economia Circular na Economia de Portugal: o caso da Corticeira Amorim*, in: *Economia Circular e Sustentabilidade*, coord. José Maria Carvalho Ferreira, Clássica Editora, 2021, pp. 259-260.

² Working Group Finance, *Money makes the world go round (and will it help to make the economy circular as well?)*, The Netherlands, 2016, p. 22.

³ Cfr. PINHEIRO, Ana Paula, FONTOURA, Maria Paula, *Op. Cit.*, pp. 262-263. Tais princípios orientam o PAEC, como se analisará *infra*.

⁴ Cfr. MONTEFUSCO, Renato Zanolla, CALISSI, Jamile Gonçalves, *Carbon Pricing – A Economia Circular e suas escolas de pensamento em prol da precificação das emissões de carbono como fundamento garantidor do direito fundamental à sustentabilidade*, in: *J2 – Jornal Jurídico*, Ponte Editora, Vol. 4, N.º 1, 2021.

Ora, o escopo da Economia Circular dirige-se, assim, ao encontro da valorização dos recursos, nomeadamente os recicláveis e renováveis, através de um conhecimento sustentado dos processos tecnológicos, sociais, ambientais, culturais e económicos no seio da própria economia. Desta forma, é inteligível que se associem conceitos como *sustentabilidade*, *resiliência*, *inclusão*, *competitividade*, *governança*, entre outros, uma vez que, no tempo atual, constituem um grande desafio às nações que, através de uma visão estratégica, laboram em processos de desenvolvimento e adoção de mecanismos mais eficientes de produção, na alteração de comportamentos poucos sustentáveis, na proliferação de tecnologias sustentáveis e materiais renováveis, na exploração de forma sustentável de matérias-primas e, claro, na perfilhação de políticas e mecanismos que permitam uma maior circularidade de bens, serviços, atividades, processos, dos próprios territórios e, claro está, da economia⁵.

É pois, numa lógica circular, que é dado o devido reconhecimento e respeito aos recursos naturais e, ao mesmo tempo, se promove um compromisso ético aos agentes capaz de alimentar o próprio sistema económico e conferir responsabilidade dentro da participação democrática de cada um na sociedade, no limite, um ato de cidadania⁶.

Para se efetivar e ser posta em prática, a Circularidade da Economia carece de uma participação ativa e generalizada dos protagonistas da cadeia de valor, dos produtores aos consumidores, passando pelos intermediários, com o objetivo de uma mudança que urge nos dias de hoje, mudança essa fulcral para as próximas décadas.

⁵ AA.VV., *Agenda Temática de Investigação e Inovação Economia Circular*, Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), 2019.

⁶ Cfr. VAL, Eduardo Manuel, ECCARD, Wilson Tadeu de Carvalho, ECCARD, Wilson Danilo de Carvalho, *Economia Circular, Direito e Ética em Amartya Sen*, in: *Direito na Lusofonia: direito e novas tecnologias*, Coord. Clara Calheiros *et al.*, Escola de Direito da Universidade do Minho e Centro de Investigação Justiça e Governação (Jusgov), 2018, pp. 81-82.

Frans Timmermans, Vice-Presidente Executivo do *European Green Deal* (Pacto Ecológico Europeu), em março de 2020, na apresentação do Novo Plano de Ação para a Economia Circular, doravante também designado de PAEC⁷, afirmou que, “*Se pretendemos alcançar a neutralidade climática até 2050, preservar o nosso ambiente natural e reforçar a nossa competitividade económica, temos de criar uma economia totalmente circular. Atualmente, a nossa economia é, ainda, quase totalmente linear, e apenas 12 % dos materiais e dos recursos secundários são reintroduzidos na economia. Muitos são os produtos que se avariam de forma demasiada rápida, não podem ser reutilizados, reparados ou reciclados ou são concebidos para serem utilizados uma única vez. Existe um enorme potencial a explorar tanto no que se refere às empresas como aos consumidores.*”⁸ Com isto, Timmermans apresentou o Plano de Ação para a Economia Circular, um dos grandes alicerces do Pacto Ecológico Europeu, do qual se destacam medidas a aplicar ao longo do ciclo de vida dos produtos, centrando-se nas fases de conceção e produção de uma economia circular, a fim de garantir que os recursos utilizados sejam preservados na economia da UE durante tanto tempo quanto possível e, ao mesmo tempo, possibilitar que os consumidores façam escolhas sustentáveis, para seu próprio benefício e para benefício do ambiente, através de meios que se encontram à disposição.

Dito isto, a discussão que se pretende levar a cabo nesta temática prende-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, doravante também designados de ODS, que constituem a Agenda 2030 definida pela ONU em articulação com o conceito de Economia Circular, sendo, para tal, imperativo recorrer ao PAEC. Ora, a Agenda 2030 prevê dezassete objetivos de desenvolvimento sustentável: erradicar a pobreza; erradicar a fome; saúde de qualidade; educação de qualidade; igualdade de género; água potável e saneamento; energias renováveis e acessíveis; trabalho digno e crescimento económico; indústria, inovação e infraestruturas; reduzir as desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; produção e

⁷ COM (2020) 98 final (Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões), *Plano de Ação para a Economia Circular: para uma Europa mais limpa e competitiva*, Bruxelas, 11 de março de 2020. Outro Plano de Ação para a Economia Circular foi implementado em 2017, com resoluções de três anos, até 2020, que analisar-se-á *infra*.

⁸ COMISSÃO EUROPEIA – Comunicado de Imprensa, *Mudar a forma como produzimos e consumimos: Novo Plano de Ação para a Economia Circular mostra o caminho a seguir para uma economia competitiva e neutra em termos de clima, aberta aos consumidores*, Bruxelas, 11 de março de 2020.

consumo sustentáveis; ação climática; proteger a vida marinha; proteger a vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; parcerias para a implementação dos objetivos.

Por sua vez, o Plano de Ação apresentado em 2020 compromete-se, em nome da União Europeia, a “*liderar o caminho rumo à economia circular*”, substantificando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Alinhada com os objetivos que o art. 191.º do TFUE dedica ao ambiente, relativos à preservação, à proteção e à melhoria da qualidade do ambiente, à proteção da saúde das pessoas, à utilização prudente e racional dos recursos naturais e à promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas, a União prevê, pois, um quadro estratégico para a sustentabilidade dos produtos, onde a Comissão irá propor nova legislação⁹ em matéria de sustentabilidade dos produtos, com a finalidade de fazer com que a prática nos mercados da União Europeia seja a presença universal de produtos sustentáveis, com maior durabilidade, possíveis de reutilização, reparação e reciclagem, cuja composição seja ela à base, na medida do possível, de materiais reciclados ao invés de matérias-primas primárias. Na mira comunitária, quanto à conceção e produção de produtos sustentáveis, pretende-se ainda diminuir a pegada ecológica e de carbono e mobilizar a digitalização das informações relativas aos produtos. Além disso, é mister do PAEC capacitar os consumidores e adquirentes públicos, informando os consumidores sobre o produto adquirido no que contende com a sua sustentabilidade, isto é, a durabilidade, a reutilização do produto, a sua reparação, protegendo os consumidores contra o branqueamento ecológico, a prematura obsolescência dos bens e estabelecendo requisitos mínimos para a rotulagem *eco-friendly*. Para tal, o PAEC prevê uma revisão da legislação comunitária em matéria de defesa e proteção do consumidor¹⁰, promovendo

⁹ Neste campo, a legislação europeia tem avançado paulatinamente, legislando sobre aspetos relativos à sustentabilidade dos produtos: v. g., a Diretiva 2009/125/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à criação de um quadro para definir os requisitos de conceção ecológica dos produtos relacionados com o consumo de energia, de 21 de outubro de 2009; o Regulamento (CE) n.º 66/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo a um sistema de rótulo ecológico da UE, de 25 de novembro de 2009; a Diretiva 2014/23/CE e Diretiva 2014/24/CE, de relevo incommensurável na contratação pública ecológica, entre outros.

¹⁰ Tal compromisso assumido pela Comissão foi levado a cabo com a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, COM/2020/696, de 13 de novembro de 2020, propondo uma *Nova Agenda do Consumidor*, sob o lema “*Reforçar a resiliência dos consumidores para uma recuperação sustentável*”.

estabelecer um instrumento jurídico, o “direito à reparação”¹¹. Em terceiro lugar, o Plano de Ação em causa defende uma circularidade nos processos produtivos, de forma a reduzir os custos ao longo do processo produtivo e nas próprias cadeias de valor. Para tal, direcionado sobretudo para o setor da indústria, pretende a inclusão de práticas de circularidade económica na Diretiva Emissões Industriais¹², promover a adoção de tecnologias ecológicas por via do registo do sistema europeu de verificação das tecnologias ambientais, assim como a promoção de tecnologias digitais para mapeamento, seguimento e localização de recursos. O PAEC define ainda algumas áreas setoriais às quais pretende localizar e retificar algumas barreiras à expansão de produtos circulares: é o caso dos produtos eletrónicos, baterias e veículos, embalagens e plásticos, têxteis, construção, edifícios e alimentação. Por fim, o plano objeto de análise discorre sobre resíduos, pretendendo fortalecer a política de resíduos de forma a incentivar a prevenção e a circularidade dos resíduos, promover igualmente a substituição de substâncias tóxicas e a circularidade num ambiente livre, algo já legislado com o Regulamento *REACH* mas que necessita de um maior aprofundamento no que reverencia a matérias-primas secundárias e, conseqüentemente, criar condições para um funcionamento coeso do mercado comunitário para estas mesmas matérias-primas. Por fim, restringir as exportações de resíduos que tenham impactos negativos em países terceiros, o que levará a uma revisão profunda ao Regulamento relativo a transferências de resíduos¹³. Resta, nesta análise ao PAEC, discernir sobre o objetivo de colocar a circularidade ao serviço das pessoas, das regiões e das cidades, com vista a uma “economia social”.

Tendo em conta esta análise, compreende-se que o Plano de Ação para a Economia Circular tem uma ligação vigorosa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, podendo mesmo afirmar-se que a arquitetura de todo o PAEC tem como baluarte os Objetivos previstos na Agenda 2030: saúde de qualidade, sendo o cerne deste ODS a saúde da população, garantido

¹¹ Cfr. AA.VV., *Agenda Temática de Investigação e Inovação Economia Circular*, Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), 2019 – Trata-se, pois, de fatores chave no âmbito de instrumentos jurídicos para a implementação de uma economia circular, sendo exemplo para os sistemas de prolongamento da vida dos produtos e processos, o alargamento dos prazos legais de garantia dos produtos e o alargamento dos prazos curtos de amortização e depreciação para efeitos fiscais.

¹² Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa às emissões industriais, de 24 de novembro de 2010.

¹³ Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo a transferências de resíduos, de 14 de junho de 2006.

o acesso universal à saúde e promovendo o bem estar geral de todos e em todas as idades¹⁴, facto é que o PAEC também se preocupa com a saúde pública, promovendo um mercado livre de substâncias tóxicas, de forma a proteger os cidadãos e o ambiente, pretendo desenvolver métodos que erradiquem a presença de substâncias que originem crises sanitárias ou ambientais nos materiais reciclados e nos próprios produtos que sejam criados; educação de qualidade, procurando promover acesso à educação, de forma inclusiva e de promoção de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, podendo ser associada a temática objeto de estudo, com a *ecoalfabetização*¹⁵ dos consumidores e produtores, garantindo a estes informações fiáveis sobre os produtos, desenvolvendo instrumentos de informação que amparam o consumidor e, concomitantemente, revelam uma função pedagógica; energias renováveis e acessíveis, principalmente as renováveis, eficientes e não poluentes que têm um reflexo incomensurável na economia¹⁶, onde se pretende garantir o acesso pleno, confiável, sustentável e atual de todos às fontes de energia, relacionando-se com a Diretiva Conceção Ecológica, que regula a eficiência energética e o consumo de energia com nuances de circularidade, onde se pretende uma produção com impactos neutros no clima¹⁷, com recursos eficientes de forma a sustentar o princípio *cradle to cradle*; indústria, inovação e infraestruturas, onde o desenvolvimento tecnológico e a diversificação industrial se assumem nucleares, fomentando a sustentabilidade¹⁸, referindo o PAEC, expressamente, que a transformação da indústria constitui um ponto essencial da circularidade, seja no desenvolvimento de técnicas verdes de produção, na adoção de tecnologias digitais e ambientais, fomentando também uma nova estratégia para as PME de “colaboração industrial circular”; cidades e comunidades sustentáveis, o que personifica colocar um modelo circular a servir regiões e cidades, contribuindo para o desenvolvimento económico, formando e criando emprego, mobilizando financiamento às várias regiões para que todas possam beneficiar da transição ecológica, assim como as cidades onde o PAEC

¹⁴ Cfr. CÂNDIDO, Nélon, *ODS – Estratégia Metodológica para a Sustentabilidade*, Lisbon International Press, 1.ª Ed., 2021, pp. 119 e ss.

¹⁵ Para maiores desenvolvimentos sobre *ecoalfabetização* ou *ecoliteracia*, vide ARAGÃO, Alexandra, *Ecoliteracia. O passo fundamental rumo ao desenvolvimento sustentável*, in: *Revista do CEDOUA*, n.º 35, 2017, pp. 159-174.

¹⁶ Cfr. CÂNDIDO, Nélon, *Op. Cit.*, pp. 313 e ss.

¹⁷ Sobre o clima, destaca-se a relativamente recente Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, publicada em Diário da República, n.º 253/2021, Série I, de 2021-12-31, pp. 5-32, que define como um objetivos da política do clima a promoção de uma economia circular, de forma a melhorar a eficiência energética e dos recursos (cfr. art. 3.º, al. e)).

¹⁸ *Ibidem*, pp. 359 e ss.

refere várias propostas às Iniciativas Urbana Europeia, Cidades Inteligente e Cidades e Regiões Circulares, de onde emergirão apoios para as cidades, sendo a circularidade uma das prioridades do Acordo Cidade Verde, reduzindo, claro, o próprio impacto ambiental negativo que está patente nos polos urbanos; produção e consumo sustentáveis, talvez o ODS onde se encontra uma ligação mais forte ao PAEC, assente numa gestão sustentável dos vários recursos naturais, escassos, numa lógica *cradle to cradle*, concebendo produtos sustentáveis, no fundo, produtos circulares; ação climática, sob a premissa de adotar medidas para enfrentar as alterações climáticas e os impactos das mesmas, ganha expressão no PAEC com a diminuição de GEE emitidos¹⁹, com uma proposta de um ambiente livre de substâncias tóxicas, retificando legislação relativa aos poluentes orgânicos, combatendo a mudança climática²⁰.

Evidentemente que os pressupostos da Agenda 2030 e da Economia Circular afluem numa aproximação ao princípio da sustentabilidade, isto é, ao entendimento de uma utilização racional dos recursos escassos e do espaço comum e da evolução do juízo de responsabilidade para com as gerações futuras, respetivamente, numa perspetiva sincrónica e diacrónica²¹. Grandes problemas de implementação se convocam nesta sede, quer económicos, quer sociais, quer ambientais, que levarão a própria Administração criar soluções capazes de implementar um modelo circular, o que será objeto de estudo *infra*²².

¹⁹ Cfr. ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change*, 2021 – A Fundação Ellen MacArthur, dedicada à investigação da Economia Circular, desenvolve um relatório onde afirma que, num contexto de circularidade, é possível, até 2050, reduzir a emissão de gases em 45%.

²⁰ No tocante à agricultura, proceder-se-á à análise dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que a Agenda 2030 relaciona com a Agricultura, nomeadamente, tendo em vista uma Agricultura Circular.

²¹ Cfr. RAIMUNDO, Lucinda, *A Sustentabilidade Financeira no Debate da Agenda 2030 e da Economia Circular: uma análise dos mercados de títulos públicos e de crédito no Brasil*, in: *Economia Circular e Sustentabilidade*, coord. José Maria Carvalho Ferreira, Clássica Editora, 2021, pp. 223-226. Para maiores desenvolvimentos sobre o princípio do desenvolvimento sustentável, numa análise sincrónica e diacrónica, ARAGÃO, Alexandra, *Sumários Desenvolvidos da unidade curricular de Direito do Ambiente (Mestrado Científico)*, ano letivo 2020/2021, FDUC, pp. 55-57.

²² No que contende às compras públicas circulares ou *contratação pública circular* em relação com o modelo de gestão dos operadores económicos, vide CARVALHO, Raquel, *Da Contratação Pública Sustentável à Contratação Pública Circular: o objeto da procura e o modelo de gestão*, in: *Concorrência e Sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública*, Actas da II Jornadas de Direito dos Contratos Públicos (30 de setembro de 2020, FDUL), Org. Miguel Assis Raimundo, AAFDL, 2021, pp. 83 e ss.

2. Planos de Ação para a Economia Circular e a Intervenção do Estado

Em Portugal, o Plano de Ação para a Economia Circular foi aprovado pelo em 2017 pelo Governo. Desde então, tem-se registado um progresso constante, nomeadamente ao nível do tecido empresarial, havendo cada vez mais empresas e organizações a assumirem e a desenvolverem processos e práticas de gestão com o fim de melhorar o aproveitamento dos recursos disponíveis²³. Neste sentido, é imprescindível recorrer à Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro de 2017, relativa à aprovação e implementação do Plano da Ação para a Economia Circular 2017-2020, doravante PAEC 2017, anterior ao Novo PAEC analisado *supra*.

Destarte, o PAEC 2017, que tem na sua génese o Pacote de Economia Circular apresentado em finais de 2015 pela Comissão Europeia, assenta em três níveis de ações: ações *macro*, estruturais e transversais a toda a sociedade, estendendo a esta os princípios de economia circular, firmando as várias áreas governativas para a transição; *meso*, setoriais, ações definidas por um grupo de intervenientes na designada cadeia de valor dos setores propícios à eficiente utilização dos recursos do país, de cariz exportador, e ao aumento da produtividade, chamando a si benefícios sociais, ambientais e económicos; e, *micro*, regionais ou locais, ações assumidas pelos agentes sociais e económicos locais ou regionais, com o recorte económico local e o valorizam para estímulos sociais, adaptando-as, claro, às especificidades de cada região. Matos Fernandes, então Ministro do Ambiente, afirma que o PAEC 2017 não é o início nem o fim de um caminho de promoção de políticas de uso eficiente de recursos: é, sim, “*um meio, em permanente evolução, e que requer o contributo contínuo de todos – ministérios, instituições públicas, empresas, comunidade.*”

²³ Cfr. AA. VV., *Economia Circular por uma sociedade sustentável e um planeta mais verde*, in: Revista PORTUGAL GLOBAL, n.º 140, março de 2021.

Sob o lema *Liderar a Transição*²⁴, o PAEC 2017 estabelece diretrizes ambiciosas para os fins a alcançar em 2050, levadas a cabo pelos ministérios, sociedade civil e organizações privadas, o que intensifica a globalidade do problema. Dito isto, as metas para 2050 centram-se na neutralidade carbónica (na emissão de GEE) e numa economia eficiente e produtiva na utilização dos recursos, reduzindo a extração e importação de materiais e uma melhor gestão dos mesmos; a aposta em soluções, por via da investigação e da inovação, criando modelos de negócio que fomentem a criação de emprego e a valorização dos recursos; extensível a todos os setores da sociedade, é mister laborar com vista à prosperidade económica resiliente e inclusiva, resistindo à volatilidade dos preços e ao risco de impactes ambientais e, conseqüentemente, sociais; por fim, uma sociedade alfabetizada para a economia circular, informada, participativa e colaborativa.

Aqui chegados, é o momento de desvelar as várias ações que foram desenvolvidas ao abrigo do PAEC 2017, fazendo uma análise sistematizada às mesmas, contribuindo para o cumprimento das metas propostas até 2050. Ora, quanto às *ações macro*, a primeira ação designa-se *Desenhar, Reparar, Reutilizar: uma responsabilidade alargada do produtor* e tem em vista um aumento da reutilização de produtos e conseqüente diminuição do consumo em massa, nomeadamente pelos produtores, bem como o decréscimo da produção de resíduos e acentuada diminuição da obsolescência dos mesmos. Para tal, têm-se como diretrizes a investigação e desenvolvimento de estratégias para uma maior vida útil dos produtos junto de produtores, nesta matéria, podendo tal passar pela servitização ou pela remanufatura, e desenvolvendo também parecerias com instituições de I&D. De forma a primar pela introdução de requisitos circulares, pretende-se avaliar a introdução de diferenciação nas prestações financeiras, v. g., incentivando ao retorno do produto, reparação e substituição de produtos ou peças sobresselentes num determinado período. Quanto aos produtos, de forma a ação atingir os objetivos que estabeleceu, pretende-se diminuir o volume das embalagens familiares com vista a uma auto regulação. Por sua vez, constituem diretrizes relativas ao consumidor, o desenvolvimento de uma rede de reparação, onde dá

²⁴ Vide *LIDERAR A TRANSIÇÃO*: Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal 2017-2020, Grupo Interministerial (Ambiente; Economia; Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior), 2017.

como exemplo iniciativas dinamizadas pelas juntas de freguesia (articulando com as ações locais), estabelecendo, também, parcerias com os municípios para formação e difusão de reparação e reutilização. Procura-se desenvolver ferramentas de comunicação, como o rótulo ecológico, para informar o consumidor das vantagens associadas da extensão da vida útil dos bens ou equipamentos e, por fim, desenvolver um banco de manuais para os estabelecimentos de ensino reutilizados na rede pública escolar. Esta ação não vai ser novidade no PAEC 2020, como se analisou *supra*, sendo parte integrante da economia circular e de qualquer plano que a ela se associe. No caso da agricultura, os intervenientes da cadeia de valor têm um papel central: repare-se, por exemplo, no embalamento dos produtos, onde são utilizadas caixas de cartão, plásticos, etc. Uma solução viável seria aplicar caixas reutilizáveis, para o embalamento e transporte dos produtos, bem como intensificar a utilização de papel e/ou cartão reciclados para acondicionar os produtos. Tal seria benéfico não só economicamente mas também ambientalmente.

A segunda *ação macro* conduz a *Incentivar um mercado circular*, tendo como escopo o investimento do setor financeiro na economia circular, a introdução progressiva de instrumentos que bonificam a produção e consumo sustentáveis e promover os princípios de circularidade no setor produtivo. Para atingir estes objetivos, há que envolver o setor financeiro e de investimento, criando redes de financiamento em prol da circularidade, na busca de soluções, em articulação com instituições internacionais, bem como fomentar, junto de gestores, o investimento em “circularidade”, mostrando os seus benefícios, como o caso de *green bonds* ou títulos que sejam emitidos para financiar projetos *eco-friendly*. E, como não poderia deixar de constar de tal plano, um modelo fiscal mais atrativo (fiscalidade verde) para negócios circulares, como o caso de incentivos fiscais relativos à redução do consumo de sacos de plástico e produtos à base de plástico descartável ou avaliar o mecanismo e-fatura, de modo a evitar a emissão em papel das faturas, entre outras diretrizes. Neste caso, uma das formas de aplicar a segunda *ação macro* à agricultura será a concessão de crédito ao produtor com condições vantajosas, de forma a caminhar para um investimento circular a sustentável na agricultura. Por outro lado, optar-se por um procedimento totalmente digitalizado no que toca à faturação e pagamentos, o que se revela benéfico em dois sentidos: por um lado, ambientalmente sustentável e, por outro, trata-se de um mecanismo que

possibilita um maior controlo e fiscalização das transações no mercado agrícola pelas entidades competentes.

Como terceira ação surge *Educar para uma economia circular*, com vista a chamada *ecoalfabetização*, firmando um compromisso colaborativo, coeso e estratégico na literacia ambiental através da Estratégia Nacional de Educação Ambiental (ENEA), educando os cidadãos para escolhas ambientalmente conscientes e sensibilizar a sociedade para as consequências dos impactes ambientais. Para chegar a esse nível, passar-se-á por três pontos essenciais: inovação, com concursos nacionais de ideias de negócios circulares e soluções desenhadas pelos cidadãos para os desafios colocados à menor obsolescência dos produtos; conhecimento, reforçando currículos académicos e métodos pedagógicos, promovendo a formação de agentes ao serviço da economia circular e da política pública, bem como capacitar o portal *ECO.NOMIA*, de forma a poder ser um meio educativo, para os diferentes públicos; e, por fim, cidadãos, promovendo campanhas de comunicação e sensibilização dos problemas em causa, bem como o apoio a atividades de *ecoalfabetização* e reflexão da temática e, novamente associada a esta ação, a aposta na reutilização de manuais escolares. Nesta esteira, note-se que a formação é essencial aos produtores, de modo que estes tenham consciência das suas práticas agrícolas (muitas vezes havendo outras economicamente mais razoáveis) e do que estas podem causar ao ambiente. Na perspetiva aqui defendida, parece tratar-se de uma excelente forma de, direta e indiretamente, promover a concorrência, a exportação e a qualidade: promover a concorrência porque agricultores formados, a aplicar os métodos apreendidos, vão ter uma produção a justificar um mercado concorrente e uma produção que poderá ser justificativa de uma maior exportação uma vez que, havendo formação, muitas pessoas sem prática no setor agrícola poderão dedicar-se ao mesmo (e com os apoios financeiros em causa não se trata de uma área de atividade de somenos), onde a produção aumentará e o escoamento é essencial²⁵. Por fim, a qualidade, na medida em que

²⁵ Curiosamente, a “Operação 3.1.1” do Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR 2020), relativa aos “Jovens Agricultores”, para obtenção de apoios destinados a estes, apresenta como um dos critérios de seleção o nível de qualificação e a formação agrícola do candidato (que a lei designa de “*formação agrícola adequada*”) em conformidade com os arts. 10.º, al. c), 11.º e 12.º da Portaria n.º 328-C/2021, de 30 de dezembro, que *Estabelece o regime de aplicação da operação 3.1.1 e 3.1.2 da ação 3.1, «Jovens agricultores», do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente PDR 2020*, disponível em Diário da República n.º 252/2021, 2º Suplemento, Série I, de 2021-12-30, pp. 2-18.

o produtor, no âmbito da circularidade, estando familiarizado com conceitos e práticas de proteção e produção integrada no âmbito da circularidade, laborará por produtos com maior qualidade, num mercado concorrente, o que se refletirá nos preços, nas rendas e na saúde da população. Nesta senda, devem ser as Autarquias Locais a laborar para que as práticas circulares sejam implementadas, nomeadamente municípios que contêm produtos agrícolas endógenos que, normalmente, são uma referência. Ao desenvolver a qualidade de produtos, apoiando os agricultores na adoção de práticas circulares, os municípios promovem-se bem como a qualidade dos produtos nas regiões produzidos. Isso poderá traduzir-se na fixação de novos intervenientes nas zonas rurais, comumente no interior, combatendo a desertificação.

Como quarta *ação macro*, *Alimentar sem sobrar: produção sustentável para consumo sustentável*, parte-se da monitorização da realidade nacional quanto ao desperdício alimentar, diminuindo a produção de resíduos orgânicos e aumentando a produtividade da cadeia de valor, de forma a contribuir para a conservação dos recursos naturais ligados ao setor alimentar e, também, para a educação do produtor/consumidor. Este será um ponto importante do estudo *sub judice*, com ligação à temática da agricultura. Pretende-se apoiar medidas de combate ao desperdício alimentar em zonas urbanas, bem como incentivos ao “desperdício zero” no retalho, *v.g.*, venda a granel. Também se pretende rever a legislação associada à doação de bens alimentares e as barreiras legais da utilização de subprodutos. Na agricultura, invariavelmente se convoca a proteção integrada com vista a uma produção sustentável e a utilização de subprodutos que podem constituir uma fonte de nutrientes para os solos agrícolas e, a nível agroenergético, utilização da matéria orgânica através da biomassa.

Nova vida aos resíduos é a quinta *ação macro* que aponta para a diminuição de resíduos na produção e na extração dos recursos naturais, provendo pela redução dos custos de contexto às empresas, e promovendo a introdução de matérias-primas secundárias na economia. Para tal, grande labor se terá a nível normativo, no que contende ao processo de classificação de

subprodutos e, ao mesmo tempo, na promoção de experimentações e inovações de subprodutos, mapeando-os quanto a boas práticas.

Como sexta *ação macro*, *Regenerar recursos: água e nutrientes*, tem-se como objetivo a reutilização hídrica, melhorando a sua eficiência e aperfeiçoar a recirculação de nutrientes nos seus ciclos naturais bem como da matéria orgânica. Esta será uma ação importante para fomentar o estudo da economia circular em relação à agricultura. Neste campo, limitações se impõem ao uso e consumo da água, primando pela eficiência hídrica, quer no setor urbano, quer agrícola, defendendo a certificação e o estabelecimento de objetivos quanto ao volume de água captado face ao utilizado. Defende a reutilização dos recursos para prossecução dos objetivos defendidos, quer no planeamento e gestão dos recursos hídricos, quer no desenvolvimento de tecnologias para essa reutilização. Quanto a regeneração de recursos, promove a biotecnologia para extração de nutrientes e compostos, bem como a agricultura sustentável e biológica para a aceleração da regeneração de nutrientes. *Infra*, aquando de algumas sugestões, explicar-se-á de que forma as práticas circulares podem ser benéficas no uso de água na agricultura, inclusivamente águas residuais.

Por último, no âmbito das *ações macro*, *Investigar e inovar para uma economia circular*, onde se pretende elencar as várias áreas de investigação e inovação para implantar a circularidade da economia em Portugal, definindo e aperfeiçoando competências para essas áreas e potenciando redes de conhecimento. Como meio para prossecução destes objetivos, pretende levar-se a cabo a definição de uma agenda de investigação e inovação (I&I) até 2030, promovendo projetos de economia circular. Neste ponto, a atividade agrícola não se exime no tocante aos processos produtivos, o que *infra* se descortinará, inclusivamente quando o estudo se debruçar sobre empresas que investiram na inovação, tecnologia e investigação, v. g., *Delta Cafés* do Grupo Nabeiro.

No que respeita às medidas *meso*, setoriais, tem-se em vista, como primeira ação, *Ambiente construído: mais eficiência e produtividade material*, que se reconduz à redução de emissões de GEE, do consumo de água, da extração de matérias-primas primárias e da produção de resíduos, aumentando, por outra banda, a introdução de matérias-primas

secundárias na economia. Para tal, promove-se, tendo em conta a conceção dos produtos, a construção circular, como o caso da reutilização de componentes e a reabilitação para uso de materiais. Insere-se aqui uma revisão legislativa no que concerne à reutilização e reciclagem e pretende-se promover a eficiência de recursos na cadeia de valor através, por exemplo, de planos de uso eficiente dos recursos.

Quanto às *Compras públicas ecológicas (e circulares)*, como segunda *ação meso* a desenvolver, o objetivo é a redução dos impactes ambientais e dos custos, promovendo a utilização de materiais eficientes e dinamizar um mercado para produtos e serviços circulares e inovadores. Para tal, determinados setores verão, entre outras diretrizes, o estabelecimento de critérios que promovem a circularidade, prevendo-se bonificações associadas a produtos e serviços que materializem princípios de circularidade no contexto das CPE.

Por fim, nas *ações micro*, locais ou regionais, pretende-se a criação de *Zonas Empresariais Responsáveis*, doravante *ZER*, promovendo a instalação de empresas neste tipo de locais, dando espaço a iniciativas para indústrias dos setores-chave da economia circular sediadas em *ZER*, o que contribui para a composição de Roteiros de Economia Circular em núcleos industriais, bem como cooperar para a criação de Planos Regionais de Simbiose Industrial. Neste campo, é necessária formação de técnicos qualificados para dinamização de projetos, bem como identificar barreiras (e eliminá-las) à concretização das referidas zonas empresariais responsáveis, formando e recolhendo exemplos de boas práticas de simbioses industriais no contexto europeu²⁶.

²⁶ No que toca a “*empresas sustentáveis*”, atente-se ao Sistema de Certificação EMAS. O Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) é um dos mecanismos voluntários desenvolvidos pela Comissão Europeia (Regulamento (CE) n.º 1221/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2009, relativo à participação voluntária de organizações num sistema comunitário de ecogestão e auditoria (EMAS), que revoga o Regulamento (CE) n.º 761/2001 e as Decisões 2001/681/CE e 2006/193/CE da Comissão), estando ao dispor dos agentes económicos, que podem ser voluntariamente utilizados como forma de assegurar um melhor desempenho ambiental das organizações e garantir o cumprimento das disposições regulamentares visando, pois, promover a melhoria contínua do desempenho ambiental das organizações mediante o estabelecimento e a implementação de Sistemas de Gestão Ambiental, bem como a disponibilização de informação relevante ao público e outras partes interessadas.

A *Circular Economy Portugal*, CEP, emitiu um parecer relativo ao PAEC 2017²⁷. Na generalidade, afirmou que o PAEC indica numerosos caminhos viáveis para operar as ações idealizadas, vendo-o com “*grande valor*”. A par disso, afirma que o Estado deve estar na “primeira trincheira”, assumindo, e bem, um papel de exemplo nos compromissos de práticas circulares, “*por dispor dos meios para criar, dentro dos seus limites, um quadro favorável ao florescimento da economia circular*”, sendo por via das compras públicas ecológicas ou por medidas de reaproveitamento das águas ou até mesmo as diversas instituições públicas laborarem em prol de novos negócios circulares. Desde a aprovação pelo Governo, regista-se uma positiva evolução, nomeadamente a nível empresarial: há cada vez mais empresas e organizações a desenvolverem métodos de gestão com vista a melhor aproveitar os recursos²⁸, apesar das muitas barreiras que as empresas encontraram para implementar a circularidade, como o caso dos obstáculos legais e de enquadramento regulamentar e, claro, económico-financeiros²⁹.

É aqui que entra o Papel da Administração e do Estado: além de reconhecer que o acervo legal carece de revisão nesta matéria, quer a nível nacional, quer por impulso europeu, diversos incentivos surgem para a Economia Circular se efetivar. Nesta senda, a Agência para a Competitividade e Inovação, I. P., doravante IAPMEI, I. P., é um instituto público que labora para a promoção e crescimento do tecido empresarial, tendo em vista a inovação, empreendedorismo, designadamente de PME’s. Como parceira de empresas na inovação e no desenvolvimento, a IAPMEI, I. P., apresenta um Guia dos Sistemas de Incentivos à Economia Circular³⁰, cujo escopo é ampliar a competitividade das empresas por via de modernização e inovação de processos produtivos, modelos de negócio, serviços, tornando-os, desta feita, mais eficientes em termos circulares. É o caso de incentivos à qualificação

²⁷ Parecer sobre PAEC, CEP – Circular Economy Portugal, setembro de 2017, (disponível no *sítio* oficial).

²⁸ Cfr. AA.VV., *Economia Circular por uma sociedade sustentável e um planeta mais verde*, in: Revista *PORTUGAL GLOBAL*, n.º 140, março de 2021.

²⁹ Resultado de um inquérito realizado pela CIP – Confederação Empresarial Portuguesa – inserida no projeto *Economia Mais Circular* (E+C), que tem como escopo prover a adoção de metodologias da circularidade nas empresas portuguesas.

³⁰ IAPMEI, *Sistemas de Incentivos à Economia Circular*. Tais incentivos estão previstos no Decreto-lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro, publicado em Diário da República, n.º 5/2015, Série I, de 2015-01-08, pp. 237-242.

das PME's, com vista a adquirir uma estratégia para a economia circular, a curto prazo, no tocante a eco-eficiência, eco-inovação, menor obsolescência, valorização de resíduos e subprodutos, etc.. No fundo, perceber qual a melhor estratégia para determinada empresa pôr em prática num contexto circular. Neste caso, trata-se de apoios não reembolsáveis com uma taxa de cofinanciamento de 75% até € 7.500,00³¹.

Ora, no tocante a I&D³², que o PAEC 2017 muito referenciava, surgem apoios para projetos de atividades de investigação e desenvolvimento industrial cuja finalidade se reconduza à criação de novos ou melhoria substancial dos já existentes produtos, processos produtivos ou sistemas. Enquadram-se projetos relativos a produtos *eco-inovadores* e sustentáveis; projetos de biorefinaria ou biocombustíveis derivados de resíduos; construção sustentável; valorização das lamas de ETA e ETAR, atribuindo-lhe um outro destino final. Tais projetos de desenvolvimento individual ou empresarial recebem incentivos de um milhão de euros por beneficiário, seja qual for a sua forma jurídica. Além da investigação e desenvolvimento, também na *Inovação* surgem incentivos, *Inovação Produtiva PME* e *Inovação Produtiva Não PME*, com vista à produção de novos bens e serviços ou melhorias relevantes nos existentes, ou adoção de práticas produtivas novas ou melhoradas, reconduzindo-se à ecoeficiência, eco-design, reciclagem e valorização energética, aproveitamento de resíduos agrícolas e florestais. Apesar dos incentivos serem reembolsáveis, há uma taxa de cofinanciamento para estas empresas de entre 30% a 75%, tendo em conta a sua dimensão, podendo o incentivo tornar-se não reembolsável até 60% se os objetivos forem superados.

O Fundo Ambiental, doravante F. A., é um outro organismo que apoia políticas ambientais que tenham por finalidade a prossecução de objetivos de desenvolvimento sustentável, constituindo um importante instrumento de suporte à política ambiental aprovada pelo Governo no que tende a economia circular. Com o selo do F. A., e tendo no centro as ações

³¹ O Sistema de Incentivos desenvolve ainda apoios para a qualificação de PME's, sejam projetos individuais sejam conjuntos, tendo em conta determinados tipos de intervenção e no contexto da economia circular.

³² Destaca-se a recente Portaria do Governo, Portaria n.º 89/2022, de 7 de fevereiro, publicada em Diário da República n.º 26/2022, Série I, de 2022-02-07, pp. 10–21, e aprova o Regulamento de Apoio à Promoção da Investigação, Desenvolvimento e Inovação na Agricultura, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência.

do PAEC 2017, apresentam-se cinco iniciativas. A primeira – *Repensar os Plásticos na Economia: Desenhar, Usar, Regenerar (DURE)*³³ – destinada a empresas que laborem no desenvolvimento de soluções circulares na cadeia de valor do plástico, sobretudo plástico descartável de fontes fósseis, com uma dotação financeira máxima de um milhão de euros. Ora, a agricultura é um setor que consome imenso plástico, seja em embalagens primárias ou secundárias, em estufas ou filmes, as embalagens dos produtos fitossanitários. Desta feita, tal como nas ações macro constantes do PAEC 2017 acima descritas, a solução passa pela reutilização de plásticos reciclados e pela adaptação do setor a outros materiais que sejam amigos do ambiente. A segunda ação, *Apoiar a Transição para uma Economia Circular*³⁴, que contou com duas fases. Em terceiro lugar, *Apoiar a Economia Circular no Setor da Construção (CIRCULAR – Construção)*³⁵, buscando uma abordagem de ciclo de vida ao projeto, reutilizando e reciclando materiais e componentes recuperados a partir da obra, sendo beneficiárias as empresas do setor privado da construção civil, com dotação máxima do F. A. de quinhentos mil euros. Como quarta ação, *Apoiar a Economia Circular nas Compras Públicas (CIRCULAR - Compras Públicas)*³⁶, cujos beneficiários são os municípios, associações de municípios e empresas municipais que apresentem projetos que contribuam para a execução das agendas de transição para as compras públicas verdes e circulares, cuja dotação máxima se fixa nos quinhentos mil euros. O Municípios, no plano autárquico e de Administração, pela proximidade que têm com a população, deveriam estar na linha da frente. No tocante ao setor agrícola devem ser estes município a contribuir para uma agricultura sustentável e circular, aproveitando os seus recursos e tornar o seu território (grande parte no interior do país) mais atrativo à fixação da população. O mesmo se aplica à última ação, *Economia Circular em Freguesias (JUNTA)*³⁷, com vista a apoiar Juntas de Freguesia que apresentem projetos (individuais ou em parceria com outras Juntas de Freguesia, empresas, universidades, ONGA's, associações culturais) de produção e consumo

³³ Aviso n.º 2436/2018, publicado no Diário da República, 2.ª série - N.º 37 - 21 de fevereiro de 2018.

³⁴ Fase I, constante do Aviso n.º 6907/2017, publicado no Diário da República, 2.ª série - N.º 119 - 22 de junho de 2017. Fase II publicada no Aviso n.º 2605/2018, publicado no Diário da República, 2.ª série - N.º 39 - 23 de fevereiro de 2018.

³⁵ Aviso n.º 5573/2018, publicado no Diário da República, 2.ª série - N.º 80 - 24 de abril de 2018.

³⁶ Aviso n.º 6147/2018, publicado no Diário da República, 2.ª série - N.º 90 - 10 de maio de 2018.

³⁷ Aviso n.º 3498-A/2018, publicado no Diário da República, 2.ª série - N.º 53 - 15 de março de 2018.

sustentável ou de reutilização de produtos, diminuição de resíduos, conservação de recursos naturais ou formação, com uma dotação máxima de um milhão de euros.

Como foi possível analisar, constata-se que o PAEC 2017, ambicioso, fez com que muitas empresas pudessem laborar tendo em vista a circularidade, com os apoios e incentivos fiscais. Além disso, o Plano de Recuperação e Resiliência³⁸, doravante P. R. R., teve um forte impacto num caminho para a sustentabilidade e para a circularidade económica. Com um período de execução até 2026, o P. R. R. visa executar um conjunto de investimentos e reformas que permitirão ao país voltar o crescimento económico sustentado, abalado pela interferência da crise pandémica vivida, fortificando a convergência com a UE ao longo da próxima década. Nesta conjuntura de circularidade, o P. R. R. lançou uma reforma que vai ao encontro da Gestão Integrada e Circular dos Recursos Hídricos em Situações de Escassez, aumentando a eficiência dos usos da água, desenvolvendo estratégias que minorem o risco de cheias e secas, respondendo aos futuristas cenários de fraca pluviosidade no território sul do Tejo. A carinhosamente designada de “bazuca” vai injetar cerca 390 milhões de euros na gestão hídrica. Soma-se a isto 21 milhões de euros destinados à *Transição Verde e Digital e Segurança nas Pescas*, criando novos modelos de negócio e processos produtivos numa lógica circular, buscando eficiência energética e digital.

Aqui chegados, depreende-se que um mundo circular é possível com a colaboração de todos, públicos e privados. Após uma visita aos regimes de circularidade económica espanhol e francês, chegará o momento de debruçar sobre a agricultura, entendendo os problemas, muitos deles transversais aos vários setores chave da economia circular, desenhando soluções que contribuam para a circularidade, estando atentos à *falsa circularidade* que pode surgir devido aos (elevados) incentivos financeiros que os vários setores são beneficiários.

³⁸ Plano de Recuperação e Resiliência – *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*, Ministério do Planeamento, abril de 2021 (disponível no *sítio* oficial).

3. Economia Circular em Espanha e França

Ora, no caso espanhol, também foi desenvolvida uma estratégia circular até 2030, um Plano de Ação para a Economia Circular. A *Estrategia Española de Economía Circular, España Circular 2030*, estabelece as bases para a promoção de um novo modelo de produção e consumo em que o valor de produtos, materiais e recursos seja mantido e/ou preservado na economia pelo maior tempo possível e seja promovida a redução da emissão de resíduos.

A Estratégia contribui, desta forma, para alcançar uma economia sustentável, descarbonizada, eficiente em termos de recursos e competitiva. A *Estrategia Española de Economía Circular* (EEEC) está alinhada com os objetivos dos dois planos de ação de economia circular da União Europeia, "*Fechando o círculo: um plano de ação da UE para a economia circular*", de 2015, e "*Um novo Plano de Ação para a Economia Circular: para uma Europa mais limpa e competitiva*", de 2020, além do Pacto Ecológico Europeu e da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

A Estratégia tem uma visão de longo prazo, *España Circular 2030*, que será alcançada através de sucessivos planos de ação, trienais, a serem desenvolvidos e que permitirão incorporar as políticas necessárias para concluir a transição em 2030. Nesse contexto, estabelecem-se diretrizes estratégicas, assim como uma série de objetivos, digam-se, quantitativos, a serem alcançados até 2030: reduzir em 30% o consumo nacional de materiais em relação ao PIB (tomando 2010 como ano de referência); reduzir a emissão de resíduos em 15%, em relação ao que foi gerado em 2010; evitar ao máximo o desperdício alimentar em toda a cadeia alimentar (redução de 50% no nível doméstico e no consumo de varejo e 20% nas cadeias de produção e abastecimento, a partir do ano de 2020); promover a reutilização, até 10%, dos resíduos urbanos emitidos; melhoria da eficiência no uso da água em torno de 10%; reduzir a emissão de gases com efeito estufa em dez milhões de toneladas de CO₂.

A *EEEC* identifica seis setores de atividade prioritários para incorporar este desafio para uma Espanha circular: os setores de construção, agroalimentar, pesca e silvicultura, industrial, bens de consumo, turismo e têxtil e vestuário. Apela, ainda, a políticas económicas, fiscais, de emprego, PD&I, políticas de consumo, industriais, hídricas, (as aqui importantes) políticas agrárias e de desenvolvimento para áreas rurais como chave para o avançar na economia circular. Por outro lado, resumem-se a oito as principais linhas de ação em que se centrarão as políticas e instrumentos da Estratégia para a Economia Circular e respetivos planos de ação. Cinco delas relacionadas ao fechar do círculo: produção, consumo, gestão de resíduos³⁹, matérias-primas secundárias e reutilização de água. E as restantes três, de carácter transversal: sensibilização e participação; investigação, inovação e competitividade; e, emprego e formação⁴⁰.

No que respeita ao setor agrário, que *infra* se descortinará, atente-se o projeto internacional *REiNOVA_Si*, liderado pelo Instituto Politécnico de Leiria, que apoiou cerca de trinta micro e PME's portuguesas e espanholas, do setor agroalimentar, no desenvolvimento de produtos e processos de produção inovadores, adaptados aos princípios da Economia Circular. No âmbito deste projeto foram concretizados diagnósticos no que reverencia aos ciclos produtivos das empresas apoiadas, que desenvolvem a sua atividade com produtos como fruta, carne, lacticínios, azeite, vinho ou apicultura, licores, coalho, derivados de cereais e até aloé vera, e fomentada a sua capacitação num contexto de Economia Circular, tendo sido desenvolvidos planos de ação destinados a catorze dessas empresas, para melhoria dos seus processos e/ou produtos, utilizando práticas mais circulares⁴¹.

³⁹ No tocante a gestão de resíduos, por exemplo, saúda-se o facto de Espanha afetar 17% de todos os seus resíduos orgânicos à compostagem, segundo a *Red Española de Compostaje*. Segundo o diretor de Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural da *Incatema Consulting & Engineering*, Sergio de Romána, estão em causa “pequenos passos que em conjunto nos vão aproximando do objetivo de uma economia circular na agricultura, que permita uma produção sustentável, um menor consumo de recursos e a redução da pegada ecológica”.

⁴⁰ Em conformidade com o documento disponibilizado pelo Governo de Espanha, *Estrategia Española de Economía Circular – España Circular 2030*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), Publicaciones de la Administración General del Estado

⁴¹ O projeto circunscreve as regiões Centro-Castela-Leão e Alentejo-Centro-Extremadura, com especial ênfase para os polos urbanos de Leiria, Castelo Branco, Évora, Valladolid e Badajoz.

A aposta espanhola neste novo modelo circular é inegável⁴². Assim é que foi criado, em 2018, o Observatório Espanhol da Economia Circular ou da Estratégia Espanhola para a Economia Circular. No entanto, parece que as empresas espanholas ainda não estão aptas a romper com o sistema linear⁴³. Assim verte o primeiro relatório do Observatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), elaborado pela Fundação Bancária “*La Caixa*”, referindo que os princípios da economia circular ainda são muito incipientes e estão longe de avançar para uma mudança de modelo. O estudo analisou as informações disponíveis sobre as políticas de reutilização, como prolongar a vida útil de produtos, reutilização, reparo e reciclagem. Ao todo, cerca de 22% das empresas não adotaram nenhuma destas ações. Entre aquelas que consideram os princípios do modelo circular, a reciclagem (cerca de 43%) e a reutilização (a rondar 33%) são as políticas mais frequentes tomadas pelos agentes económicos. Todavia, estes foram os primeiros tempos de implantação de um paradigma novo. Neste momento, a Estratégia Circular Espanhola está em andamento, virada para a inovação, para a competitividade, para o emprego, a preservação de recursos, no fundo, para a sustentabilidade.

No caso francês, a transição para uma economia circular é oficialmente reconhecida pelo Governo como um dos fins da transição energética e ecológica e como um dos pactos do desenvolvimento sustentável.

Os gauleses dispõem de uma legislação favorável e um claro discurso sobre a economia circular e a ecoinovação. Vários projetos como o “*Roteiro para a Economia Circular*”, que conta com cinquenta medidas para uma economia 100% circular, datado de 2018, e que

⁴² Destaca-se a recém aprovada *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, que entrou em vigor a 10 de abril de 2022. Segundo o diploma legal, este visa estabelecer os princípios da economia circular através de legislação sobre resíduos, bem como contribuir para a luta contra as alterações climáticas e para a proteção da vida marinha. Contribui, deste modo, para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incluídos na Agenda 2030 e, em particular, os objetivos de produção e consumo sustentáveis (12), ação climática (13) e proteção da vida marinha (14). Além disso, no que toca à luta contra as alterações climáticas, esta lei surge sincronizada com o planeamento energético e climático.

⁴³ Cfr. HEVIA, Francisco, PÉREZ, Carolina, HERRERO RUBI, Alba, *Inovação e sustentabilidade, parceiros na ruptura da economia circular*, d+i – desenvolvendo ideias, Llorente & Cuenca, Madrid, 2018.

estabelece como prioridades ações em áreas como produção, consumo, gestão de resíduos, matérias-primas secundárias, inovação e investimento⁴⁴, ou a Lei de Transição Energética para o Crescimento Verde, de agosto 2015⁴⁵, ambas impulsionaram uma economia circular, não só economicamente como também social e ambientalmente. E ainda a Lei Anti Resíduos, aprovada em fevereiro de 2020, que promove a gestão e prevenção da produção de resíduos, a melhoria da informação ao consumidor, a luta contra o desperdício e a reutilização dos recursos e transformar o sistema de produção, distribuição e consumo de um modelo económico linear para um modelo circular, tendo em vista: eliminar o desperdício, incentivando à reutilização e apoiando organizações de caridade; eliminar gradualmente as embalagens de plástico descartáveis até 2040; promover um melhor sistema de gestão de recursos desde a fase de projeto até à recuperação de materiais; lidar com a obsolescência planeada; e fornecer informações mais transparentes aos consumidores.

Em França, pretende-se a criação de emprego, cerca de 300.000 postos de trabalho, desenvolver novas atividades e consolidar o setor industrial. Assim, é possível a criação de empregos locais, sustentáveis e não realocáveis. Por exemplo, o desenvolvimento de atividades para reparação produtos utilizados ou a utilização de resíduos, o que concebe cerca de 25 vezes mais empregos do que o descarte desses mesmos resíduos.

Os produtores e demais agentes económicos propõem às autoridades públicas, para um determinado setor ou atividade, acelerar a transição para a economia circular, identificando os obstáculos e os mecanismos para os eliminar. Estes assumem, pois, compromissos

⁴⁴ Cfr. GONZALEZ, Tereza Sanches, *Economia Circular: Comparação dos Avanços à Transição entre Brasil e União Europeia*, Monografia de Bacharelado, UFRJ-Instituto de Economia, 2018, pp. 41-42.

⁴⁵ Esta Lei de Transição Energética para o Crescimento Verde fornece uma definição para a Economia Circular – *Code de l'environnement*, article L. 110-1-1 – “*La transition vers une économie circulaire vise à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets.*”.

contratuais, que podem gerar avanços significativos para a proteção do ambiente e para o desenvolvimento económico.

Segundo dados do Ministério da Agricultura Francês, indo ao encontro da componente agrícola, durante o período 2018-2020, foram implementadas ações articuladas em torno de três eixos, a partir do já referido “*Feuille de route nationale pour l'économie circulaire*” (FREC): a utilização de fertilizantes provenientes de recursos renováveis (envolvendo operadoras francesas do setor, como a *Fertimanure* e a *Sea2land*); a preservação da qualidade do solo e da produção (algo que na França tem sido extremamente debatido legislativamente, tendo sido conduzida a uma base regulamentar, o que pode influenciar positivamente outros países europeus); uma maior cautela e, ao mesmo tempo, uma melhor gestão dos resíduos agrícolas, valorizando-os. Em números, a reciclagem de resíduos de agrícolas representa 77.000 toneladas de embalagens e plásticos usados, recolhidos a cada ano, e mais de 90% são reciclados. Além disso, mais de 60.000 toneladas de CO₂ são evitadas, o equivale às emissões provenientes de 25.000 veículos por ano. Tudo isto tem influência no agricultor, colocando-o num papel central de protetor de recursos e, sincronicamente, criador valor⁴⁶.

Posta esta análise, onde se afere o que é a economia circular, a sua implementação em Portugal e na União e tendo em conta experiências paralelas em Espanha e França, é defensável que se apliquem princípios da economia circular à agricultura. Exemplos há, como é o caso da agricultura biológica, que se laboram para uma agricultura sustentável ambientalmente e saudável fisiologicamente. E, tendo em conta os grandes desafios do séc. XXI, transformar o planeta numa esfera mais “verde” é, indubitavelmente, neste entender, o grande desafio global que se encara. Ademais, ao assumir uma ligação entre a agricultura e a economia, um setor relevante com contributos tão valerosos para o ambiente e para as

⁴⁶ Cfr. GALLOUJ, Camal, VIALA, Céline, *Economie circulaire et agriculture*, Editions France Agricole, 2021. Para maiores desenvolvimentos sobre a economia circular francesa, nomeadamente resíduos, inovação e otimização do espaço urbano, vide MOREL-CHEVILLET, Guillaume, *L'économie circulaire : une source d'innovation pour les agriculteurs urbains*, in: VertigO - la Revue Électronique en Sciences de l'environnement, Hors-série 31, Septembre 2018.

pessoas onde podem ser postas em prática ações sustentáveis, é mais um contributo que pode ser dado, nos dias de hoje, no que toca ao combate às alterações climáticas assim como um impulso ao setor num país fortemente ruralizado e que terá impactos económicos positivos.

Nesta medida, a defesa de uma agricultura circular é essencial e, além disso, deve ser uma das preocupações da Administração tendo em conta as externalidades positivas que advêm para a agricultura, para a economia, para os ecossistemas, no fundo, para o ambiente, para a saúde e, claro, para as pessoas, mantendo plena consciência de que as mudanças a implementar são contributos e que não poderão, *in totum*, resolver a crise ambiental vivenciada, tendo como entendimento que as pequenas ações, a longo prazo, serão valerosas.

Estamos, desta feita, perante dois modelos de extrema importância, que representam uma enorme fatia do território europeu, que podem influenciar e serem influenciados por práticas agrícolas circulares, tendo em vista a sustentabilidade económica, social e ambiental⁴⁷.

Por conseguinte, descortinar-se-á no capítulo seguinte, de que forma se pode desenvolver uma agricultura circular, tendo em conta os avanços dados pelos Estados e de que forma se pode ir mais longe, *quiçá*, criando um diploma que regulamente a agricultura circular.

⁴⁷ Sobre a utilização dos solos e a política agrícola comum no Reino Unido, antes do Brexit, *vide* RODGERS, Christopher, *Agricultural Law*, Bloomsbury Professional, 4.ª Edição, Reimpressão, 2017, pp. 26-49.

CAPÍTULO II – DIREITO DA AGRICULTURA E ECONOMIA CIRCULAR

1. Direito Agrário ou Direito da Agricultura – Breves Notas

Como analisado *supra*, existe uma relação direta entre a economia circular e a agricultura, estando os Planos de Ação para a Economia Circular atentos ao mundo agrícola, o qual chama o direito.

Ao debater a agricultura em comunhão com o direito, coloca-se a questão fundamental de saber em que ramo se insere o direito agrário⁴⁸. E a resposta da doutrina não é unânime: por um lado, há quem defenda que se trate de uma ramificação do direito público, reconduzindo o direito agrário a uma fração do direito económico, um dos ramos do direito público e, em resultado dessa conexão, o direito da agricultura é assumido como jus-publicista.

Por outra banda, autores há que associam o direito agrário ao direito privado no que referencia aos problemas tradicionais que convoca, tendo em conta as “*relações jurídicas agrárias, onde se incluíam a relação homem-terra e terra-produção*”, tendo o seu estudo voltado para os contratos de arrendamento rural, o emparcelamento dos solos, o crédito agrícola ou o contrato de trabalho rural.

Por fim, há uma perspetiva eclética ou híbrida público-privada, que se acompanha, assente na ideia de que o direito da agricultura é um corpo autónomo de normas, que está ao lado de muitas áreas jurídicas recentes (*v. g.* direito da energia ou direito dos transportes) que emergem de uma nova forma de organização de um modelo capitalista, assentes em

⁴⁸ Descortinando aprofundadamente sobre a problemática, PINTO, Maria José Nogueira, *O Direito da Terra*, 3.º Volume de *Reforma Agrária*, Publicações Europa-América, 1983, pp. 21-36.

princípios jurídicos que justificam essa normatividade autónoma, como é exemplo o princípio da liberdade do agricultor, o princípio da liberdade do consumidor de alimentos, o princípio da segurança no abastecimento e da sustentabilidade na produção de alimentos⁴⁹.

Aqui chegados, o direito agrário subsume-se num direito novo, autónomo, composto de um conjunto de normas imbuídas tanto no direito público como no direito privado⁵⁰.

Desta feita, o Direito Agrário ou Direito da Agricultura, apesar das numerosas definições que a doutrina oferece, reconduz-se a um conjunto de princípios, leis, regulamentos e políticas estabelecidos por entidades locais, regionais, nacionais e internacionais, de cariz público-privado, que regulam o sistema agrícola e as suas ligações aos sistemas alimentar e ambiental⁵¹.

Como acabado de assinalar, e subsumindo as linhas orientadoras deste trabalho, há então uma clara relação entre a agricultura e a sustentabilidade ambiental que, por conseguinte, se aliará a uma circularidade económica, fenómenos agregados que as políticas públicas não podem descurar por força dos vários objetivos da política agrícola constitucionalmente previstos: o aumento da produção e produtividade agrícolas; a melhoria do nível de vida dos trabalhadores rurais e agricultores; a igualdade dos trabalhadores rurais evitando o desfavorecimento da agricultura nas relações económicas e, na senda ambiental, zelar pelo

⁴⁹ Na defesa de uma perspetiva de natureza híbrida, *vide* SILVA, Suzana Tavares da, *Razões para o regresso do (novo) direito agrário: algumas reflexões a pretexto da agricultura biotecnológica*, in: *Estudos de Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, Org. Maria Lúcia Amaral, Almedina, 2016, pp. 903-906.

⁵⁰ Cfr. PINTO, Maria José Nogueira, *Op. Cit.* - No entender da autora, tais normas não se reduzem aos ramos público ou privado pelo facto do seu objeto e da sua finalidade reordenarem as mesmas segundo um conceito de *funcionalidade*.

⁵¹ Cfr. ALABRESE, Mariagrazia, *Agricultural Law from a Global Perspective: an Introduction*, in: *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Springer, 2017, p. 8. Trata-se de uma definição completa e atual, sem retirar prestígio a definições primordiais neste campo, como de Carrara, Bolla ou Roberto Di Natale. Sobre estas propostas, PINTO, Maria José Nogueira, *Op. Cit.*, pp. 22-25.

uso e gestão racionais dos solos e demais recursos naturais, bem como a sua manutenção e regeneração⁵².

Ora, e por força do princípio da integração, um dos princípios jurídicos de direito ambiental, presente na CRP e nos acervos legais relacionados com o ambiente⁵³, reconhece-se que não há atividades humanas que sejam inofensivas para o ambiente. Não pode ser ignorado que qualquer atividade humana é suscetível de produzir impactes ambientais⁵⁴. É um princípio que indica que tais impactos ambientais provenientes de atividades com potencial nocivo, devem ser cogitados previamente tendo em consideração a própria eficácia da proteção ambiental⁵⁵. Aqui entra a agricultura como uma atividade que leva a impactes grotescos no ambiente, que ao longo dos anos se verificam e, de forma a reverter esta tendência, há que rever as políticas públicas para a agricultura: se a política agrícola não se pautar por um nível elevado de proteção ambiental, proibindo ou limitando a utilização de produtos tóxicos, determinados fitofármacos e fertilizantes químicos, está em desconformidade com aquilo que constitui o princípio da integração e o próprio princípio do nível elevado de proteção do ambiente.

Nesta senda, convoca-se o Anexo II do Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental⁵⁶ (doravante, AIA), que define um conjunto de projetos sujeitos a avaliação de impacte ambiental no campo agrícola, em conformidade com o art. 1.º, n.º 3, al. b) do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro: é o caso, e cita-se, *projetos de emparcelamento rural com ou sem infraestruturização para regadio; reconversão de terras*

⁵² Cfr. art. 93.º, n.º 1 da CRP.

⁵³ Cfr. ARAGÃO, Alexandra, *Principe D 'Intégration: évolution vers une nouvelle étape législative*, in: *D'urbanisme et d' environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, Groupe Larcier, Éditions Bruylant, 2015. – Surge referência ao princípio da integração no art. 66.º, n.º 2, al. f) CRP.

⁵⁴ Cfr. ARAGÃO, Alexandra, *Sumários Desenvolvidos da unidade curricular de Direito do Ambiente (Mestrado Científico)*, Ano letivo 2020/2021, FDUC, pp. 58-59.

⁵⁵ Cfr. MACHADO, Paulo Affonso Leme, ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, *Princípios de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora JusPodivm, 2022, pp. 151 e ss.

⁵⁶ Vide Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, publicado em Diário da República, n.º 211/2013, 2º Suplemento, Série I, de 2013-10-31, pp. 6-31, alterada pelo Decreto-Lei n.º 47/2014, de 24 de março; Decreto-Lei n.º 179/2015, de 27 de agosto; Lei n.º 37/2017, de 02 de junho; Decreto-Lei n.º 152-B/2017, de 11 de dezembro; Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro.

não cultivadas há mais de cinco anos para agricultura intensiva; projetos de desenvolvimento agrícola que incluam infraestruturação de rega e drenagem; florestação e reflorestação, desde que implique a substituição de espécies preexistentes, em áreas isoladas ou contínuas, com espécies de rápido crescimento e desflorestação destinada à conversão para outro tipo de utilização das terras. Trata-se, deste modo, de um instrumento capaz de analisar os diferentes impactos na tomada de decisão, conhecendo os reais impactos dos projetos em causa, privilegiando a sustentabilidade agrícola.

Assistindo a este cenário um quadro institucional agrário autónomo e sincronicamente influenciado por diretrizes europeias, os tópicos relativos à Política Agrícola Comum, doravante PAC, ou os Planos de Ação para a Economia Circular, que já mereceram atenção, constituem mecanismos de articulação dos Estados com a UE, de modo a serem profícuos na execução das várias políticas agrárias, sem esquecer de maneira alguma, a influência interna que será digna de estudo *infra*.

2. Contexto Histórico Nacional e Internacional

O Direito Agrário ou Direito da Agricultura acompanha, *mutatis mutandis*, a própria evolução da agricultura portuguesa. Esta sofreu alterações estruturais desde meados do séc. XX até aos dias de hoje, a níveis económicos, sociais e ambientais⁵⁷.

Desde meados da década de 50 do séc. XX até à entrada de Portugal nas Comunidades Europeias, o contexto agrícola nacional pode ser analisado em três fases distintas: uma primeira fase, até meados dos anos 60, onde a agricultura tem um papel de suporte ao modelo de industrialização adotado, atribuído por políticas públicas nacionais, o que representava

⁵⁷ Cfr. AVILLENZ, Francisco, *A Agricultura Portuguesa: as últimas décadas e perspetivas para o futuro*, Ensaio da Fundação (n.º 53), Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, p. 9.

cerca de 30% do PIB e 40% da população ativa; uma segunda fase, de cerca de dez anos, até ao 25 de abril, onde se observa uma clara rutura da agricultura com o modelo de indústria vigente, tendo em conta uma crise inflacionista e, em certa medida, momentos de tensão política; e, numa terceira fase, que parte da revolução de abril até à entrada de Portugal na então CEE, em 1986, num período em que o setor agrícola tem um travão na economia nacional, com uma forte instabilidade de estruturas empresariais agrárias motivadas pela Reforma Agrária, entre outros contextos.

Com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, acentuadas mudanças laboradas pela PAC provocam impactos na agricultura a níveis socio-estruturais, técnico-económicos e político-institucionais. Numa primeira fase, até à PAC de 1992, o escopo foi harmonizar as políticas portuguesas e comunitárias a nível de preços e mercados, a aplicação do PEDAP, com cerca de 700 milhões de euros para apoios estruturais à agricultura; e, claro, a integração da economia portuguesa na Europa. Numa segunda fase, da PAC 1992 até à Agenda 2000, momento de aplicação da PAC, mudanças surgem motivadas pela aproximação dos preços comunitários aos preços mundiais; e, numa terceira fase, de 2005 até aos nossos dias, destaca-se a concretização do processo de dismantelar medidas de suporte de preços de mercado, processo já iniciado na fase anterior e o processo de apoios estruturais e ambientais no âmbito do PRODER.

Numa conjuntura globalizante, o apelo internacional que concerne à agricultura é imenso, quer seja num contexto comunitário, na UE, com a *Política Agrícola Comum*, quer seja através de organismos internacionais como a *Organização para a Alimentação e Agricultura* quer seja a *Organização Mundial do Comércio*.

Já houve oportunidade de descortinar um pouco sobre a Política Agrícola Comum, PAC, que diz muito a Portugal não apenas por ser uma área fulcral da integração europeia como também pelo impulso económico que sustenta na agricultura portuguesa. Por força da redação contida no Tratado de Funcionamento da União Europeia, o art. 4.º define a

agricultura e o ambiente, matérias aqui relevantes, como domínios de competência partilhada ente a União e os Estados-Membros (n.º 2, als. d) e e)). É um sinal relevante que mostra a necessidade de colaboração conjunta entre a União e os próprios Estados-Membros para prossecução de fins públicos, essenciais num mundo globalizante.

Criada em 1962, cinco anos após a aprovação do TFUE, este prevê no art. 39.º os objetivos da política agrícola comum: *“incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra; assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores”*⁵⁸. Até aos dias de hoje, a PAC foi-se desenvolvendo e atravessou três períodos principais: num primeiro momento, levou a Europa da escassez alimentar à abundância. Posteriormente, apostou em qualidade ambiental e alterou a sua política de forma a acompanhar os desafios ligados à sustentabilidade da produção e ao ambiente. Por fim, possibilitou os agricultores a irem mais além, no que atenta ao desenvolvimento rural, do que a mera produção agrícola, com desafios ao nível da competitividade e da sustentabilidade da agricultura⁵⁹, pilar deste trabalho. Em 2018, a Comissão Europeia deu início a um processo de Revisão da PAC, assente em vários objetivos, entre os quais, a colaboração na luta contra as alterações climáticas e a proteção ambiental. Em 2018, o apoio comunitário aos agricultores esteve próximo dos sessenta mil milhões de euros, estando destinado para o período de 2021-2027, anualmente, mais de cem mil milhões do Orçamento Global da União Europeia. Em dezembro de 2021, foi apresentada a base para aplicação da nova PAC para o quadriénio 2023-2027, assente num reforço de maior sustentabilidade ambiental, económica e social, alinhavada com o Pacto Ecológico Europeu e, naturalmente, consentânea com o PAEC em vigor.

⁵⁸ Em conformidade com as als. a) a e) do n.º 1 do art. 39.º TFUE.

⁵⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *A Política Agrícola Comum – a história continua*, Comemoração dos 50 anos da Política Agrícola Comum, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.

Importam, nesta sede, o Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Na sua redação, o art. 6.º do diploma desenha como *Objetivos Específicos*, aliados a uma agricultura circular, o apoio ao rendimento das explorações agrícolas e a resiliência do setor agrícola, bem como a sustentabilidade económica da produção comunitária, o contributo para o combate às alterações climáticas e a adaptação às mesmas, por via da redução das emissões de gases com efeito de estufa e do reforço do sequestro de carbono, promovendo, desta feita, a energia sustentável, colocando um travão à perda de biodiversidade, melhorando os serviços dos ecossistemas e preservar os habitats e as paisagens. Promove, ainda o desenvolvimento sustentável de empresas em zonas rurais de forma a atrair e apoiar jovens agricultores. Claro que um diploma deste calibre não poderia deixar de lado a saúde, um efeito direto, diga-se, da adoção de práticas circulares na agricultura, no que concerne ao domínio alimentar, à produção sustentável de bens seguros, combatendo a resistência antimicrobiana. Curiosamente, este regulamento incentiva à prática do pousio e da rotação das culturas, de forma que as terras continuem aráveis, protegendo os solos da exploração massiva, fortalecendo-os, e não atentar de forma danosa contra os recursos sem, conseqüentemente, haver necessidade de introduzir adubos, químicos e produtos fitofármacos, permitindo aos Estados-Membros abarcar diferentes formas de produção e, ao mesmo tempo, a existência de uma zona não produtiva mas que melhora a biodiversidade nas explorações agrícolas. Outra medida que o regulamento consagra, e onde se encontram medidas de uma economia circular aplicável à agricultura, é a proibição da conversão ou lavoura de prados ambientalmente sensíveis à Rede Natura 2000, cujo objetivo é a proteção das espécies e ecossistemas, estes que muito laboram pela sustentabilidade ambiental. Trata-se de um pacote de medidas que os Estados devem ter em consideração no momento em que se dedicarem à PAC 2023-2027. Por fim, uma referência (já feita aquando da análise das ações macro do PAEC 2017) ao controlo ou proteção integrada, que também fazem parte do diploma, no que reverencia melhoria da resiliência quanto a pragas e redução dos riscos e dos impactos da utilização de pesticidas e a produção biológica e integrada, incluindo a

aplicação de técnicas de controlo integrado das pragas⁶⁰: em termos gerais, a proteção integrada constitui na avaliação ponderada de todos os métodos de proteção das culturas disponíveis e a integração de medidas apropriadas a diminuir a evolução de populações de organismos nocivos, mantendo a utilização dos produtos fitofármacos e outras formas de intervenção a níveis económica e ecologicamente justificáveis, reduzindo ou minimizando os riscos para a saúde humana e para o ambiente, privilegiando o desenvolvimento de culturas salubres com a menor perturbação possível dos ecossistemas agrícolas e agroflorestais e incentivando mecanismos naturais de luta contra os inimigos das culturas⁶¹. A proteção integrada (bem como a produção integrada) são, indubitavelmente, práticas circulares na agricultura e surgem dispersas nos vários acervos legais comunitários relativos quer à agricultura quer à economia circular. Através destes instrumentos, assegura-se a qualidade do produto, a sua rastreabilidade e segurança alimentar, bem como o desenvolvimento fisiológico e equilibrado da flora e, no fundo, a preservação do ambiente⁶², conseguindo-se executar a árdua tarefa de aliar a sustentabilidade ambiental com investimentos razoáveis⁶³. No que concerne à produção integrada, uma última nota à Portaria n.º 331/2021, de 31 de dezembro, que decidiu manter os apoios, no ano 2022, no âmbito das medidas agroambientais promovidas pela PAC face aos “*benefícios ambientais obtidos*”, segundo o próprio documento legal.

Soma-se o Regulamento (UE) 2021/2116 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021 - relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum, impelindo o FEAGA a financiar medidas específicas agrícolas em favor

⁶⁰ Cfr. Art. 47.º, n.º 1, al. a), subalínea viii) do Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho.

⁶¹ Em conformidade com a definição prevista no art. 4.º do Decreto-Lei n.º 256/2009, de 24 de setembro, publicado em Diário da República, n.º 186/2009, Série I, de 2009-09-24, pp. 6852-6857, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 37/2013, de 13 de março, publicado em Diário da República, n.º 51/2013, Série I, de 2013-03-13, pp. 1608-1619.

⁶² Cfr. FÉLIX, Ana Paula, CAVACO, Miriam, *Manual de Proteção Fitossanitária para Proteção Integrada e Agricultura Biológica da Vinha*, DGADR, Lisboa, 2009.

⁶³ Vide Anexo II da Lei n.º 26/2013, de 11 de abril, publicado em Diário da República, n.º 71/2013, Série I, de 2013-04-11, pp. 2100-2125, que regula as atividades de distribuição, venda e aplicação de produtos fitofarmacêuticos para uso profissional e de adjuvantes de produtos fitofarmacêuticos e define os procedimentos de monitorização à utilização dos produtos fitofarmacêuticos, onde faz referência aos *Princípios Gerais da Proteção Integrada* na agricultura e às diversas formas como tal proteção se efetiva (v.g., rotação de culturas; utilização de técnicas de cultivo, etc.).

das várias regiões comunitárias, mormente, num contexto circular, aquelas “*tomadas de acordo com o direito da União, destinadas a assegurar a conservação, caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura*”, em conformidade com a al. b) do n.º 3 do art. 5.º, bem como *Ações de Informação*, em consonância com o art. 46.º, n.º 1 do Regulamento Comunitário *sub judice*, que visam, “*nomeadamente, contribuir para explicar, executar e desenvolver a PAC e sensibilizar a opinião pública para o conteúdo e os objetivos dessa política, nomeadamente a sua interação com o clima, o ambiente e o bem-estar dos animais. Tem como objetivo informar os cidadãos sobre os desafios enfrentados no domínio da agricultura e da alimentação, informar os agricultores e os consumidores, restabelecer, através de campanhas de informação, a confiança do consumidor na sequência de crises, informar outras partes ativas nas zonas rurais e promover um modelo de agricultura da União mais sustentável, bem como ajudar os cidadãos a compreendê-lo*”. Ainda neste sentido, o Regulamento (UE) 2021/2117 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021 - altera os Regulamentos (UE) n.º 1308/2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, (UE) n.º 1151/2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, (UE) n.º 251/2014, relativo à definição, descrição, apresentação, rotulagem e proteção das indicações geográficas dos produtos vitivinícolas aromatizados e (UE) n.º 228/2013, que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União. Dos diplomas ora em análise, este último é o único que refere, expressamente, ter como objetivo “*incrementar a circularidade*”, no Considerando (50), afirmando que os “*Estados-Membros deverão ter a possibilidade de reconhecer as organizações de produtores que prossigam objetivos específicos relacionados com a gestão e valorização dos subprodutos, dos fluxos residuais e dos resíduos, nomeadamente para proteger o ambiente e incrementar a circularidade, bem como as organizações de produtores que prossigam objetivos relacionados com a gestão de fundos mutualistas para qualquer setor*”, indo mais além que o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 tendo, contudo, alguns paradoxos.

Ora, repare-se: o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE)

n.º 103797/2001, (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, é alterado com a introdução de um novo artigo – art. 210.º-A – cuja epígrafe é *Iniciativas verticais e horizontais em prol da sustentabilidade*, cujo objeto se repercute a acordos, práticas e decisões concertadas de produtores relativamente à produção e comercialização e que exijam a aplicação de uma norma de sustentabilidade superior à exigida legalmente, seja comunitária ou interna. Esta “norma de sustentabilidade” deve cumprir os objetivos descritos nas várias als. do n.º 3 – “*objetivos ambientais, nomeadamente a atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas; utilização sustentável e proteção das paisagens, da água e do solo; transição para uma economia circular, nomeadamente a redução dos desperdícios alimentares, prevenção e controlo da poluição e proteção e restauro da biodiversidade e dos ecossistemas; produção de produtos agrícolas por forma a reduzir a utilização de pesticidas e a gerir os riscos resultantes dessa utilização, ou a reduzir o perigo de resistência antimicrobiana na produção agrícola; e, Saúde e bem-estar animal.*”. Não é de louvar esta disposição legal, não pelo seu conteúdo, mas pelo alcance do mesmo: o entendimento que se retira é que a aplicação da “norma de sustentabilidade”, cujos objetivos se enquadram na geometria da economia circular, permite uma discricionariedade tal que desvirtua os objetivos a prosseguir pela mesma e que os Regulamentos em causa clamam. Ademais, face à relação *inter partes* para aplicação da “norma de sustentabilidade” outra designação caberia dar, v. g., “cláusula de sustentabilidade”. Acima disto, trata-se de acordos cuja aplicação da designada norma vai além do que é exigido em termos comunitários e/ou estaduais. Ora, tendo tudo isto em conta, esta norma faz parecer que as práticas circulares, adotando a “norma de sustentabilidade”, tendo em conta os objetivos previstos nas várias als. do n.º 3 e o facto de se tratar de um acordo que vai mais longe que os preceitos comunitários e/ou estaduais exigidas, não passam de *soft law* ou uma mera recomendação comunitária ou, por outra, os requisitos que tais acordos exigem seriam aqueles que a própria lei comunitária e estadual deveriam impor aos produtores optando, sim, por uma “norma de sustentabilidade”, com força de norma, eficácia *erga omnes*, geral e abstrata. Todavia, outras alterações realizadas ao Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, são de louvar: é o caso do art. 157.º, sobre as organizações interprofissionais e os objetivos a prosseguir. Aí, o Considerando (52) é profícuo: pretende evitar que organizações de uma determinada fase da cadeia de abastecimento alimentar concentrem mais poder, permitindo aos Estados-Membros o

reconhecimento, apenas, das organizações interprofissionais que procurem assegurar uma representação equilibrada das organizações das várias fases da cadeia de abastecimento alimentar que constituem a organização interprofissional, com o objetivo de incluir a prestação de informações necessárias e a realização de análise e investigação para desenvolver produtos mais adaptados à proteção climática e à proteção da saúde e do bem-estar animal, contribuindo para a valorização dos subprodutos e a redução e gestão dos resíduos, e a promoção e aplicação de medidas para prevenir, controlar e gerir os riscos para a saúde animal, os riscos fitossanitários e os riscos ambientais, nomeadamente através da criação e da gestão de fundos ou da contribuição para esses fundos, tendo em vista o pagamento de uma compensação financeira aos agricultores pelos custos e pelas perdas económicas decorrentes da promoção e da execução dessas medidas. Isto, sim, é uma medida que promove a agricultura circular, valorizando as organizações interprofissionais dos diferentes pontos geográficos e a união dos vários intervenientes no processo em busca da sustentabilidade ambiental.

No contexto internacional, do ponto de vista das Organizações, para além das instituições comunitárias, é importante destacar o papel da mais importante organização internacional sobre agricultura, fundada em 1945, a *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, doravante FAO⁶⁴. Sediada em Roma, contava em 2020 com 194 Estados membros, aos quais se soma a União Europeia e dois membros associados: Ilhas Faroé e Toquelau. Em Portugal existe um Escritório de Informação em Lisboa, desde 2009, que atua no âmbito dos Estados da CPLP, cujo objetivo constante do art. 2.º do Acordo entre a República Portuguesa e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, relativo ao Estabelecimento de um Escritório de Informação da Organização em Lisboa, assinado em Lisboa em 25 de Julho de 2008, afirmando que “*o principal objectivo do estabelecimento do Escritório de Informação da FAO em Lisboa é a difusão e troca de informação e conhecimento entre os Estados membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) para apoiar e fortalecer a sua cooperação técnica e esforços colectivos no combate à fome e pobreza, assim como sobre os bens públicos mundiais relacionados com a*

⁶⁴ Cfr. BASTOS, Fernando Loureiro, *Direito Internacional Agrário (ou da Agricultura)*, in: *Direito Agrário e Sustentabilidade*, Org. Rute Saraiva, AAFDL, 2021, pp. 145-150.

alimentação e agricultura, incluindo informação técnica, normas internacionais, avaliação da segurança alimentar, pestes e doenças, efeitos ambientais devido às actividades agrícolas, acordos internacionais sobre questões alimentares, recursos genéticos e gestão das pescas. O Escritório de Informação da FAO visará familiarizar a opinião pública com o trabalho da FAO, sensibilizá-la para a questão da fome e criar relações mais fortes com os governos da CPLP, ONG e sociedade civil, enquanto proporciona maior notoriedade da FAO nos meios de comunicação social.”⁶⁵.

Os propósitos da FAO reconduzem-se a erradicar a fome, a desnutrição e a insegurança alimentar; fomentar o progresso económico e social para todos e erradicar a pobreza; e, a promoção de uma gestão e utilização sustentáveis dos recursos naturais em benefício das gerações presentes e futuras, sendo objetivos estratégicos, no que respeita ao tema *sub judice*, tornar a agricultura, silvicultura e pescas mais produtivas e sustentáveis, promovendo sistemas agrícolas eficientes e inclusivos.

Outra organização internacional de relevo neste estudo é a *World Trade Organization*, doravante OMC. Surgida em 1995 e sediada em Genebra, conta com 164 membros (incluindo a UE) que representam 98% do comércio internacional. Relativamente à Agricultura, onde esta *beneficia de um estatuto especial nos acordos e memorandos de acordos da OMC sobre comércio*, com vista a um sistema de comércio de produtos agrícolas orientado para os mercados e equitativo, emerge o Acordo sobre Agricultura e um Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, ambos de 1994⁶⁶. Tal Acordo sobre a Agricultura, em que os Estados-Membros da OMC se vincularam, tinha em vista

⁶⁵ Vide Resolução da Assembleia da República n.º 86/2010, publicado em Diário da República, n.º 151/2010, Série I, de 2010-08-05, pp. 3209 – 3221.

⁶⁶ Em conformidade com NEGRÉ, François, *O Acordo Agrícola no Âmbito da OMC*, Fichas Técnicas sobre a União Europeia, 2021.

melhorar o acesso aos mercados, uma redução dos volumes de apoio em função da distorção comercial no seio de mercados agrícolas e uma redução dos subsídios às exportações⁶⁷.

Por conseguinte, está-se perante um direito agrário internacional que conduz, consequentemente, a um regime jurídico internacional aplicado aos Estados, por instituições cujas atividades são levadas a cabo no espaço rural, caminhando-se num contexto de cooperação global para a sustentabilidade e para a circularidade tão ambicionadas politicamente.

3. Normas relevantes da Legislação Aplicável

Nesta senda, peticionando o extenso acervo legislativo que o direito agrário comporta, destaca-se a Lei n.º 86/95, de 1 de setembro, a Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, doravante LBDA⁶⁸, o Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, que aprova o Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional⁶⁹, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2017, de 27 de julho, que aprova a Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica e o Plano de Ação para a produção e promoção de produtos agrícolas e géneros alimentícios biológicos⁷⁰. Poderiam, neste *iter*, ser convocados diversos diplomas legais, como o Sistema de Seguros Agrícolas, o Programa Nacional de Regadios, as normas relativas aos produtos Fitofarmacêuticos, etc. Todavia, atendendo que o estudo não se afaste do seu objeto, este

⁶⁷ *Ibidem*. – Aos olhos comunitários, tendo em conta a vigência da PAC de 1992, a UE cumpre cabalmente os compromissos que em Marraquexe assinou. A reforma da PAC de 1992 já tinha como objetivo facilitar o Acordo sobre a Agricultura.

⁶⁸ *Vide* Lei n.º 86/95, de 1 de setembro, publicada em Diário da República, n.º 202/1995, Série I-A, de 1995-09-01, alterada posteriormente pela Lei n.º 92/2015, de 12 de agosto, esta publicada em Diário da República, n.º 156/2015, Série I, de 2015-08-12, pp. 5754-5754.

⁶⁹ *Vide* Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março, publicado em Diário da República n.º 63/2009, Série I de 2009-03-31, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 199/2019, de 16 de setembro, este publicado em Diário da República, n.º 181/2015, Série I, de 2015-09-16, pp. 8123-8140.

⁷⁰ *Vide* Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2017, publicada em Diário da República n.º 144/2017, Série I de 2017-07-27, pp. 4207 – 4231.

centrar-se-á nestas temáticas de forma a compreender melhor o mundo jurídico da agricultura.

Na sua génese, a LBDA convoca diferentes dimensões, assentes nos princípios de multifuncionalidade da agricultura, de equidade nas condições de produção no interior do espaço comunitário e de proteção das zonas afetadas por desvantagens naturais permanentes⁷¹, tendo como objetivos da política agrícola (em conformidade com o art. 3.º), o “*aumento da produtividade e da competitividade da agricultura e a melhoria da situação económica e social da população agrária; o racional aproveitamento dos recursos naturais, com preservação da sua capacidade regenerativa e estímulo às opções culturais mais compatíveis com as condições agroclimáticas e com as exigências qualitativas dos mercados, com vista a assegurar um nível adequado de segurança alimentar; a preservação dos equilíbrios socioeconómicos no mundo rural, no reconhecimento da multifuncionalidade da atividade agrícola e da sua importância para um desenvolvimento integrado do país*”. Para os prosseguir, a LBDA elenca um conjunto de meios, como o caso da valorização dos recursos humanos, do emparcelamento das explorações minifundiárias, a organização de mercados agrícolas de forma a melhorar substancialmente a eficiência comercial e industrial, os apoios ao desenvolvimento agrícola em zonas desfavoráveis por via de ecossistemas específicos ou desfavoráveis, o próprio desenvolvimento da investigação no setor agrícola e, por fim, a redução das atribuições do Estado no setor agrícola, “*com transferência progressiva de funções para as organizações agrícolas e interprofissionais*”, estas chamadas a participar na definição das políticas agrícolas e na própria regulamentação da lei de bases.

Destarte, perante a LBDA, qual é o papel da Administração? Parece que se está perante uma Administração Estadual investida de funções *infraestruturais e de controlo*⁷²: no art. 29.º da citada Lei, é referido que ao Estado compete *a gestão rigorosa dos fluxos financeiros*

⁷¹ Art. 2.º da Lei n.º 86/95, de 01 de setembro.

⁷² Cfr. NEVES, Ana, *Direito Institucional Agrário: reflexos internacionais e europeus*, in: *Direito Agrário e Sustentabilidade*, Org. Rute Saraiva, AAFDL, 2021, pp. 68-70.

comunitários e nacionais destinados ao funcionamento das organizações comuns de mercado, podendo para tanto recorrer ao apoio operacional do sistema bancário; a promoção, por parte do Estado, da organização dos produtores para a comercialização dos seus produtos, apoiando a reestruturação do sector cooperativo e a constituição de outros agrupamentos de produtores, de acordo com o n.º 1 do art. 28.º da LBDA; por outro lado, o mesmo Estado está vinculado a exercer uma função de controlo e de fiscalização do cumprimento da regulamentação, de modo a assegurar o respeito pelas regras de concorrência, a qualidade dos produtos e a defesa da saúde pública e, ainda, de promover ou dinamizar projetos empresariais de importância estratégica para o desenvolvimento do sector agroalimentar, preferencialmente pela participação com capital de risco, bem como facultar a informação de conjuntura sobre mercados agrícolas⁷³, entre outras competências que a lei lhe confere.

Quanto ao Regime Jurídico da Reserva Agrícola Nacional, doravante RJRAN, este leva a uma componente do direito agrário bastante interessante: o solo. Ora, a Reserva Agrícola Nacional consubstancia, nos termos do art. 2.º do RJRAN, no conjunto das áreas que em termos agroclimáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a atividade agrícola (n.º 1) para além de ser uma restrição de utilidade pública, à qual se aplica um regime territorial especial, que estabelece um conjunto de condicionamentos à utilização não agrícola do solo, identificando quais as permitidas tendo em conta os objetivos do presente regime nos vários tipos de terras e solos (n.º 2). Os seus propósitos destinam-se a proteger o solo, elemento essencial para o desenvolvimento da atividade agrícola; contribuir para que esta seja realizada de forma sustentável pelas atuais gerações para que as seguintes possam herdar os recursos existentes; laborar na preservação dos recursos naturais; fomentar a competitividade dos territórios rurais e, nessa medida, para o ordenamento territorial; adotar medidas, assentes na precaução e prevenção, que possam fazer face a situações que atentem a perenidade dos solos; e, contribuir para a coerência e conectividade ecológica da RFCN, em conformidade com o art. 4.º do diploma.

⁷³ Em consonância com o art. 32.º, n.º 1 e 2 da LBDA.

Como se pode apreender, os objetivos da RAN, cujas áreas circunscritas devem ser exclusivas para atividade agrícola, isto é, *non aedificandi*, vão no seguimento de uma circularidade económica que invariavelmente se associa, sendo objeto para a implementação de medidas de tal teor na agricultura.

Por fim, no que respeita à a Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2017, que aprova a Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica e o Plano de Ação para a produção e promoção de produtos agrícolas e géneros alimentícios biológicos, a circularidade económica está presente, tendo tal emergido por influência do PAEC 2017. O próprio documento chama a atenção para o fenómeno da circularidade, atestando ser *“importante também destacar a relevância e o papel da agricultura biológica no âmbito do seu contributo para a descarbonização e promoção da economia circular, já que promove a regeneração do ciclo de nutrientes, gestão eficiente da água e reabilitação dos solos, em detrimento do uso de fertilizantes e pesticidas de base mineral. Está também associada a uma cultura de produção, consumo e colaboração locais que também contribui para a minimização de impactes ambientais”*. Recorreremos, indubitavelmente, a estes planos mais tarde.

4. Impacto

Como foi possível entender, a Economia Circular é um caminho a seguir para a resiliência, prosperidade e desenvolvimento sustentável, sendo a agricultura um dos principais vetores de transição para essa circularidade⁷⁴. Nos anos 60 e 70 do séc. XX, com a paradoxal *Green Revolution*, que introduziu meios tecnológicos, pesticidas e químicos, sistemas de irrigação, cruzamento de sementes, etc., a produção agrícola aumentou exponencialmente, de forma

⁷⁴ AA.VV., *Agenda Temática de Investigação e Inovação Economia Circular*, Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), 2019.

global⁷⁵. Todavia, tal crescimento teve e tem consequências através de danos e impactos negativos nos solos, na água e nos ecossistemas que ainda hoje não são verdadeiramente conhecidos⁷⁶.

Neste seguimento, foi possível analisar o *iter* que a Economia Circular se propõe a fazer em termos gerais. Cabe agora filtrar a circularidade económica na agricultura. Trata-se, pois, de uma visão que pode ser aplicada em diversos setores, inclusivamente na agricultura, principalmente no tocante ao aproveitamento de resíduos orgânicos gerados em centros urbanos para produção de produtos agrícolas, como fitofármacos, fertilizantes ou condicionadores de solo, ricos em nutrientes⁷⁷. Constata-se uma série de oportunidades para o desenvolvimento de tecnologias inovadoras e práticas comerciais de escopo lucrativo para integrar a utilização de resíduos e subprodutos agrícolas. Está, desta forma, aliada a três princípios, digam-se, gerais⁷⁸: produzir utilizando o mínimo de recursos possíveis; uma circulação de recursos e redução de descargas negativas para o ambiente; e, valorização de recursos agrícolas.

Por conseguinte, já se sinalizaram *supra* os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que a Agenda 2030 reservava aquando do debate sobre a temática da Economia Circular. No que reverencia à agricultura, e aliando-a a práticas economicamente circulares, curiosamente, ambos os temas convergem em alguns objetivos, os quais se pretendem analisar. Repare-se: o primeiro ODS que parece ser aqui estar em causa é, de facto, erradicar a pobreza, um ponto crucial para toda a estratégia de desenvolvimento sustentável, onde se espera que a sociedade adote medidas que possam ser aplicadas aos mais vulneráveis. É um objetivo que, indiretamente, se pode relacionar com a adoção de práticas circulares na agricultura. A

⁷⁵ Inclusivamente em países em desenvolvimento, muito embora estes assistissem a um crescimento populacional em grande escala, o que não surtiu efeitos no combate à fome e à pobreza.

⁷⁶ Cfr. ROBERTSON, Margaret, *Sustainability Principles and Practice*, Routledge, 2.^a Edição, 2017, pp. 224 e ss.

⁷⁷ Cfr. MOREIRA, Rodrigo Santos, LENSE, Guilherme Henrique Expedito, CHIBA, Marcio Koiti, MINCATO, Ronaldo Luiz, *Economia Circular: Gestão de Resíduos na Agricultura*, in: *Ciências Ambientais – Gestão e Educação Ambiental*, Org. Carmino Hayashi et al., 1.^a Edição, 2020, pp. 44 e ss.

⁷⁸ *Ibidem*.

questão da pobreza é muitas vezes associada à falta de direitos iguais no acesso a recursos económicos e mesmo aos recursos naturais⁷⁹. Note-se que a preservação e conservação destes está na primeira trincheira dos princípios orientadores de uma economia circular na agricultura. A exploração massiva destes mesmos recursos leva ao seu esgotamento e, conseqüentemente, a uma crise de produção. Economicamente, como foi possível analisar, havendo uma oferta de menor dimensão, a consequência é o aumento dos preços, o que se reflete na vida das pessoas, mesmo tratando-se de bens primários. Ora, dito isto, invariavelmente, é-se reencaminhado para o segundo objetivo de desenvolvimento sustentável, a erradicação da fome, que é um objetivo que traz consigo novas dimensões no mundo atual, como é o caso da produção de alimentos sustentáveis, tendo em vista a promoção de uma agricultura sustentável, ampliando as rendas dos agricultores e a sua produtividade⁸⁰.

Quanto a água potável e saneamento, objetivo n.º 6 da lista, as medidas a implementar pretendem fazer face, de entre outros problemas, à poluição dos recursos hídricos, reutilizando a água, tornando-a acessível e equitativa para todos. Como se verá mais à frente, já há legislação nacional neste sentido, com vista a proteger o “sangue da terra”, sem a qual a agricultura não pode sobreviver⁸¹. Posteriormente, as energias renováveis e acessíveis, eficientes e com níveis de poluição muito mais reduzidos que combustíveis fósseis. A energia é um campo muito influente no que toca à economia, à área de produção e ao comércio alimentar, como o caso da agricultura. O objetivo que a Agenda 2030 consagra é assegurar serviços de energia confiáveis a todos, com preços acessíveis, cuja matriz energética global se torne, cada vez mais, renovável. Na agricultura, a utilização de energias renováveis é um bom princípio, não apenas para a produção e para tarefas que envolvam utilização de maquinarias específicas, mas também no que reverencia à contaminação dos solos. Um outro objetivo que se deverá tocar é, sem dúvida, trabalho digno e crescimento económico. Uma das principais razões para o abandono da agricultura e, no caso português, do interior, é falta de condições e as pouco atrativas rendas que os agricultores têm à disposição, muito

⁷⁹ Cfr. CÂNDIDO, Néson, *Op. Cit.*, pp. 27-55.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 57 e ss.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 63 e ss.

esclarecido pelos paradoxos que a economia apresenta e mais abaixo se descreve. Trata-se de um objetivo que busca eficiência, produtividade, empreendedorismo, inovação, ou seja, objetivos a que nem a agricultura circular (nem o trabalho que aqui se apresenta) podem eximir-se. Quanto a Indústria, inovação e infraestruturas, fala-se, claro, de desenvolvimento tecnológico para criação de valor. As técnicas agrícolas rudimentares e antropocêntricas devem dar lugar a tecnologia mais avançada, mais ecocêntrica, que possibilite eficiência na produção. E falando em produção, esta vai ao encontro de um outro ODS ligado à agricultura em conjugação com a economia circular: a produção e consumo sustentáveis. Para tal, é necessário um uso eficiente dos recursos naturais, a redução do uso de substâncias químicas na agricultura, formando pessoas para saber em que condições aplicar, por exemplo, produtos fitofármacos. Em penúltimo lugar, e sem surpresas, a ação climática, que afeta a agricultura face aos riscos que as alterações climáticas comportam. É necessário dar importância a conceitos como resiliência, consciencializando e sensibilizando as pessoas dos impactos que as alterações climáticas têm surtido, trazendo consigo produções agrícolas deficientes na sua quantidade e qualidade. Por fim, a proteção da vida terrestre, cujo escopo vai ao encontro da preservação dos ecossistemas, da biodiversidade, evitando danos na natureza. A agricultura muito faz pela preservação dos ecossistemas e, por isso, deve intensificar-se a salvaguarda destes, evitando práticas lineares, o uso de químicos que põem em causa a biodiversidade e causam danos ambientais, laborando por uma agricultura mais verde⁸².

Estes objetivos de desenvolvimento sustentável são como uma introdução do que se abordará nesta dissertação, sendo os mesmos bastião dos problemas e das soluções que aqui se pretendem debater⁸³.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ Para maiores desenvolvimentos no que respeita à implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável em Portugal, veja-se *Indicadores ODS para Portugal: infografia*, elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística, I. P., em 2021 e, também, numa vertente mais social, AA.VV., *Portugal Social em Mudança: objetivos do desenvolvimento sustentável*, Coord.: João Ferrão, Ana Delicado, Instituto de Ciências Sociais, 1.ª Edição, 2019.

Neste seguimento, indo ao encontro dos objetivos plasmados na PAC para o período 2023-2027, desenharam-se nove objetivos centrais a nível económico, social e ambiental, aos quais o Estado não pode eximir-se de intervir. Assevere-se que há concomitância entre os objetivos *infra* elencados e o Plano de Ação para a Economia Circular, e, nessa medida, proceder-se-á a uma análise dos mesmos.

4.1. Jus-Económico

Em termos económicos, a PAC 2023-2027 pretende garantir um rendimento justo aos agricultores, aumentar a competitividade, reequilibrar a posição dos agricultores na cadeia de valor e promover zonas rurais dinâmicas.

Segundo o *Eurostat*, verdade é que, em 2020, a agricultura representou 1,3%, correspondendo a 171,9 mil milhões de euros do Produto Interno Bruto global da União Europeia, onde Portugal contribuiu com mais de 7,6 mil milhões de euros. Por sua vez, o peso do valor da indústria agrícola na economia da UE, fixou-se em 177 mil milhões de euros. Em 2020, estimou-se que setor agrícola da União produziu cerca de 414, 1 mil milhões de euros⁸⁴. Esta estatística demonstra o peso que a agricultura tem no seio económico da União daí que careça de alguma atenção na sua análise.

Ora, com a pretensão de se querer fixar um rendimento justo aos agricultores, não se auspacia nenhuma novidade: o TFUE já consagra este objetivo no art. 39.º há muitos anos e em diversos planos estratégicos precedentes, sem embargo de ser gorado.

⁸⁴ Eurostat, *Performance of Agricultural Sector*, Statistics Explained, European Commission, abril 2020, (disponível no *sítio* oficial).

Em geral, o rendimento agrícola na União Europeia está muito abaixo do rendimento médio noutros setores da economia, medido em termos de salário médio. Em 2017, os agricultores auferiam cerca de metade (46,5%) face ao salário médio dos outros setores económicos. Contudo em 2005, essa percentagem fixava-se em 29,1%, menos de um terço do salário médio⁸⁵. Portanto, parece ser de retirar duas conclusões: a primeira, positiva, é a de um crescimento do nível salarial, que acompanha uma tendência de crescimento económico comunitário; por outro lado, a segunda conclusão, mostra que nem sequer a metade do salário médio os agricultores conseguem aceder.

Isto são, aos olhos de hoje, problemas estruturais da economia agrícola aos quais não só a União Europeia é convocada a debater mas também os próprios Estados. Defende-se, assim, um Estado mais interventivo na economia no que concerne aos rendimentos dos agricultores por variadíssimas razões: por um lado, recorrendo a um argumento histórico, os sistemas económicos eclodiram com base na agricultura, atividade dominante dos primórdios da história, que muito contribuiu para firmar os alicerces económicos dos Estados⁸⁶. Ainda hoje, como foi possível analisar *supra*, os Estados têm na agricultura um dos setores económicos de dimensão. E, nesse sentido, há um dever de o Estado prover mecanismos que garantam um rendimento digno aos agricultores face ao peso que a agricultura manifesta na economia.

Para além disto, julga-se ser imperativa a intervenção do Estado pelo facto de, noutras economias europeias, o rendimento dos agricultores acompanhar ou até mesmo superar o salário médio. Repare-se que a tendência verificada em termos comunitários não se compagina em termos nacionais nos vários Estados-Membros. Veja-se o caso da República Checa e da Estónia: continuamente, desde 2008, estes dois países manifestam um

⁸⁵ Cfr. European Commission, *Ensuring Viable Farm Income*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 1, 2018.

⁸⁶ De acordo com PORTO, Manuel, *Economia: um texto* introdutório, 4.ª Edição, Almedina, 2014. – Em 1841, Friedrich List, da Escola Histórica Alemã, afirmou que a vida económica se desenvolvia com base no critério da *atividade dominante*, passando por quatro fases: pastorícia; agricultura; agricultura e indústria; agricultura, indústria e comércio.

rendimento agrícola superior face aos restantes setores⁸⁷. É necessário que o Estado intervenha, invertendo a tendência, de forma articulada com a União, para que os rendimentos dos agricultores atinjam um valor que se aproxime da média dos outros setores.

Por fim, um Estado intervencionista no que reporta aos rendimentos dos agricultores justifica-se, claro, pelas consequências: um rendimento significativamente mais baixo face às demais atividades económicas desmotiva os agricultores a continuar a sua atividade, abandonando-a, procurando melhores salários e rendimentos. Isso teria consequências gravíssimas: baixos níveis de produção, setor estagnado, recurso a importações, os fundos comunitários para a agricultura, conseqüentemente, diminuiriam. Além disso, os preços, no setor, tenderiam a aumentar, causando desigualdades sociais. Os próprios agricultores que abandonam a lavoura migrariam para setores onde não teriam qualquer contacto e sem formação. Adite-se a esta situação as condições climáticas: a agricultura depende muito da volatilidade meteorológica. Já foi referido *supra* que grandes catástrofes destruíram cultivos e terras de cultivo, apesar do clima mediterrânico que Portugal tem. Seguros Agrícolas são extremamente caros, pelo risco a que a lavoura se sujeita. Havendo tempestades ou secas, onde os cultivos ficam reduzidos a nada, significam prejuízos avultados para os produtores. É, assim, necessária, uma vez mais, a intervenção do Estado para colmatar estas desigualdades.

Um outro fator que faz com que os agricultores não auferam um salário avultado prende-se com o desequilíbrio da cadeia de valor⁸⁸: aqui quem sai beneficiado, na esmagadora maioria das vezes, são os supermercados. Nesse sentido, as receitas dos agricultores são manifestamente baixas uma vez que os seus produtos são subvalorizados na sociedade. Isso dificulta também a implementação de meios circulares de produção. E indo ao encontro de um contexto circular, optando por culturas sustentáveis, os agricultores em pequena escala não recebem apoios suficientes da União Europeia e do Estado. Evidentemente que, estando

⁸⁷ Cfr. European Commission, *Ensuring Viable Farm Income*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 1, 2018.

⁸⁸ Cfr. WUISAN, Lindsey, *O Sistema Alimentar numa Economia Circular*, Circular Economy Portugal, 2020.

os consumidores habituados a uma oferta agrícola a preços modestos e em quantidades oferecidas abundantes, ignoram o esforço de uma agricultura sustentável. Assim, uma via de intervenção do Estado, num contexto circular como se vive hoje e onde o próprio Estado se cognomina de defender valores sustentáveis, seria promover os produtos sustentáveis, no mercado, estabilizando os preços face aos produtos lineares, promovendo igualmente uma economia circular, concedendo apoios, formação aos agricultores, onde estes adquirissem conhecimentos para produzir quantidades ótimas, com técnicas verdes. Poderia isto fazer a diferença nas rendas dos agricultores, onde os seus rendimentos poderiam ser superiores ao salário médio das demais áreas económicas, possibilitando uma maior eficiência de recursos nos cultivos agrícolas bem como colocando a agricultura ao serviço dos ecossistemas e da biodiversidade.

Tendo em vista assegurar um rendimento agrícola justo e equitativo aos agricultores, que fornecem o mercado com os bens agrícolas produzidos e havendo uma *mão invisível* nesse processo orientada para benefícios ao ambiente, à biodiversidade, às paisagens, há que criar condições, a nível estatal, a fim de fixar os agricultores na agricultura, aplicando conceitos e processos circulares na produção e escoamento dos produtos, *v. g.* , maiores apoios económicos, com subsídios capazes financiar investimentos na terras⁸⁹, facilitar a entrada no mercado para escoar os produtos, diminuir a carga fiscal quer para os agricultores quer para os produtos, de forma a estes serem competitivos, etc.

O segundo objetivo jus-económico da PAC 2023-2027 cinge-se o aumento da competitividade. Este já é um velho objetivo plasmado no art. 39.º do TFUE, onde se pretende um aumento da competitividade e da própria produtividade agrícola de maneira sustentável, de forma a acarear a problemática da limitação de recursos e da incerteza climática.

⁸⁹ *Vide*, no tocante a subsídios agrícolas e a sua regulação internacional, FAVACHO, Frederico, *Subsídios Agrícolas e sua Regulação Internacional*, in: *Novos Temas de Direito do Agronegócio*, Coord. Tatiana Bonatti Peres, Frederico Favacho, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2018, pp. 3-26.

Para analisar o fenómeno da competitividade e da produção, que se almejam sustentáveis, há que recorrer a conceitos económicos: a procura e a oferta. Nos últimos anos, impulsionada pelo crescimento demográfico e pelo rendimento disponível, o crescimento da procura alimentar é uma realidade. Tal obriga a que a oferta de mercado convoque um esforço maior por parte dos produtores, o que significa uma crescente utilização dos fatores de produção – capital e trabalho – e também uma crescente utilização do capital natural – solo agrícola. Tal consubstancia numa utilização massiva do solo, com impactos ambientais e no clima, fazendo um uso abusivo da terra de cultivo para fazer face às quantidades procuradas⁹⁰.

Uma produção agrícola nestes moldes leva a problemas não só económicos como também a sociais, no que respeita aos preços e ao rendimento, problemas ambientais, no que reverencia à perda de biodiversidade e as alterações climáticas.

Ora, aqui chegados, mais uma vez deve o Estado intervir. E parece ser de seguir pela via da formação. É um caminho proposto pela PAC 2023-2027, caminho também ele seguido pelos Planos de Ação para a Economia Circular que já se analisaram, que se subscreve. É de conhecimento que há uma falta de informação quanto aos problemas ambientais decorrentes da agricultura. Agricultores e produtores informados estarão melhor preparados para contrariar a tendência de escassez de recursos, adquirindo conhecimentos sobre novas técnicas, com acesso a tecnologias digitais que possibilitem um maior controlo da produção a diferentes níveis. A própria Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, que define as Bases para a política do clima, procura promover uma agricultura de baixo carbono, no seu art. 54.º. Ora, são dados os alicerces para que a Administração, através dos seus órgãos, possa intervir para a promoção de uma agricultura sustentável e resiliente, combatendo a desertificação e prosseguindo os objetivos da neutralidade climática, da coesão territorial e da proteção da

⁹⁰ Cfr. European Commission, *Increasing Competitiveness: the role of productivity*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 2, 2019. – Apesar de se notar um crescimento da produção agrícola, este não está é feito numa situação ótima: trata-se de um crescimento de ritmo mais lento que no passado motivado pela sobre-exploração dos recursos. É uma tendência não só europeia: também nos EUA, Canadá e Austrália se evidencia um crescimento da produtividade mais branda.

biodiversidade⁹¹. Falta por essas mesmas políticas em prática e, na vigência do PRR, seria algo a que este deveria versar com mais vigor.

Segundo dados da *Directorate-General of Agriculture and Rural Development*, 8,9% dos agricultores beneficiaram de uma formação completa em 2016⁹². Em Portugal, apenas 2,5% dos agricultores beneficiaram de formação completa. O país está, assim, muito abaixo da média europeia. Há que criar condições, tanto o Estado como as Autarquias Locais, para possibilitar formação aos agricultores num país bastante ruralizado como Portugal, sendo esta uma das atividades dominantes, nomeadamente no Interior. É certo que já existem avanços no que respeita à formação específica para os agricultores, nomeadamente beneficiários de financiamento no âmbito, *v. g.* do PRD 2020 e Jovens Agricultores. A própria CAP – Confederação dos Agricultores Portugueses – possibilita essas formações. Mas há que garantir que todos têm acesso mas a Administração tem de promovê-las junto dos produtores para que estes se consciencializem dos problemas ambientais e de sobre-exploração que, muitas vezes de forma inconsciente, não são valorados. Trata-se, portanto de uma das medidas que a PAC 2023-2027 abarca e que se espera ser proveitosa.

Saúdam-se, igualmente, os Programas de Desenvolvimento Rural, que se revelam eficientes no apoio ao investimento, formação e aconselhamento à inovação tecnológica nos terrenos de cultivo, entre outros objetivos no tocante às cadeias de abastecimento e aos negócios. Ainda assim, surgem problemas: apesar dos investimentos nesta área serem de grande envergadura e terem efeitos positivos no que concerne à produtividade, a eficiência deste instrumento é prejudicada pelo facto de não chegar a todos, muitas vezes por falta de

⁹¹ Em conformidade com o art. 54.º, n.º 2, são definidas as políticas a desenvolver para uma descarbonização na agricultura: acelerar a transição para sistemas produtivos e culturas mais sustentáveis e resilientes; melhorar a alimentação animal e tenham uma abordagem holística da pecuária, designadamente recorrendo a tecnologias que reduzam a emissão de gases de efeito de estufa; promover o aumento do teor de matéria orgânica no solo, designadamente através de pastagens permanentes melhoradas e da aplicação de compostos orgânicos; melhorar os sistemas de gestão dos efluentes pecuários; fomentar o uso mais eficiente de fertilizantes, de energia e de água; promover a substituição de fertilizantes químicos sintéticos por orgânicos; expandir significativamente a agricultura biológica, de conservação e de precisão; estimular o desenvolvimento tecnológico e a inovação no setor agrícola; promover a agroecologia.

⁹² CAP Context Indicators – update 2019 – C.24 *Agricultural training of farm managers*, (disponível no *sítio* oficial).

integração e aconselhamento. E isto convoca problemas de competitividade. Desta feita, exige-se um maior acesso ao financiamento para a reestruturação e modernização nas explorações agrícolas. Tal questão pode ser colmatada com os serviços de Consultoria Agrícola, onde esta pode apoiar agricultores a controlar e a melhorar o seu planeamento empresarial, promovendo o conhecimento e a inovação e, claro, a resiliência económica⁹³.

Não pode deixar de se fazer menção à investigação e inovação, tão necessárias neste campo: um setor agrícola competitivo e sustentável, produtivo e eficiente é possível através de estudos que desenhem soluções para efetivar os objetivos delineados. São o primeiro passo a dar quando se caminha para soluções mais sustentáveis. O Programa *Horizon Europe* para a investigação e inovação está a ser apoiado em 100 mil milhões de euros, no período 2021-2027, o que permite continuar o reforço de sinergias com a PAC 2023-2027. Esse valor visa alcançar, em primeiro lugar, o reforço das bases tecnológicas e científicas da União bem como estimular a capacidade de inovação, investigação e empregabilidade no seio comunitário. Tal irá impulsionar inovação para os agricultores, o aumento da sustentabilidade e a competitividade das comunidades rurais, que beneficiarão de eficiência climática e de recursos, com melhores sistemas de partilha de informação e conhecimentos através de inovações digitais. Está-se, por conseguinte, perante um excelente mecanismo de combate aos problemas de competitividade, possibilitando, ainda, a difusão da circularidade económica.

O terceiro objetivo que a PAC 2023-2027 se propõe bater centra-se na posição dos agricultores na cadeia de valor, com benefícios a nível económico, social e ambiental. Seguindo este repto, a cadeia alimentar dos produtos agrícolas tem *alfa*, o agricultor, e *ómega*, o consumidor, sendo certo que são vários os intervenientes que participam nesta cadeia de valor.

⁹³ Cfr. European Commission, *Increasing Competitiveness: the role of productivity*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 2, 2019. – O FEADER prevê apoiar com 1,3 milhões ações de aconselhamento ao longo de sete anos.

Apesar da estagnação que a agricultura sofre, nomeadamente a agricultura minifundiária, de pequenos agricultores e familiar, dos custos e da variação relativos à produção, a incorporação de novos serviços e tecnologias, verdade é que a agricultura não deixa de criar postos de trabalho e que constitui valor. Nos dias de hoje, grandes desafios se colocam quando se reflete sobre a cadeia de valor. Um deles é, sem dúvida, a competitividade dos preços do mercado mundial para muitos produtos, sendo que o setor agroalimentar comunitário, pela sua qualidade e diversidade, alcança níveis de exportação enormes⁹⁴. Para atingir esta marca, foram imprescindíveis as reformas que a PAC implementou, aumentando a competitividade dos produtores, criando postos de trabalho, com a criação de cerca de 43 milhões de postos de trabalho no setor agroalimentar, dos quais 22 milhões com emprego regular, estável.

Em contrapartida, nem tudo se resume a sucesso económico, mas também social, tendo atenção para o facto de que tal pode ser vantajoso num primeiro momento. Repare-se: é facto que as exportações aumentaram, criaram-se postos de trabalho, aumentou-se a competitividade. No entanto, o setor enfrenta desafios de adaptação, de forma contínua, às normas ambientais e sanitárias, exigíveis e importantes num contexto circular, ligados aos custos de produção relacionados com a exploração terra, mão-de-obra, fragmentação do setor primário ao que se soma a pressão dos recursos naturais e as ameaças decorrentes das alterações climáticas. Tais assimetrias provocam um desequilíbrio na cadeia de produção agroalimentar com consequente limitação para os agricultores: a cadeia de valor encontra-se muito mais limitada, reduzindo o potencial poder no mercado, muito motivada pelos intermediários, como o caso dos supermercados e empresas de varejo, e pelas barreiras que existem a uma maior cooperação entre agricultores.

Efetivamente, um dos baluartes neste âmbito é a cooperação entre produtores, crucial para a PAC 2023-2027, e que almeja um fortalecimento. Apesar da falta de confiança, da falta de

⁹⁴ Cfr. European Commission, *Farmer Position in Value Chains*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 3, 2019. Dados da União Europeia mostram que, em 2018, o setor agroalimentar na exportação representava cerca de 137 mil milhões de euros.

informação e de conhecimento sobre os benefícios das Organizações de Produtores, do próprio desejo de manter o controlo sobre as suas decisões de produção e investimento, muitos produtores unem forças em Organizações de Produtores (doravante, OP's) ou cooperativas. E neste enquadramento diferenças emergem: em 2015, no setor das frutas e hortícolas, cerca de metade do valor dos produtos comercializáveis foram escoados através de OP's. No caso das cooperativas, estas mantêm-se como forças presentes no mercado em cadeia da UE, em alguns setores: com uma presença significativa nos Estados-Membros, detêm participações no mercado de produtos agrícolas de cerca de 83% na Holanda, 79% na Finlândia, 55% e 50%, respetivamente, em Itália e França⁹⁵.

Tal cooperação entre agricultores deve ser fomentada pelos Estados, o que estimula a economia, a coesão do setor, a possibilidade de um maior rendimento com uma produção e distribuição controladas, podendo aliar-se a prossecução de objetivos económicos, sociais e ambientais, isto é, circulares.

Outra questão relevante para este objetivo prende-se com a capacidade de resposta às mudanças nas preferências dos consumidores. Como se pode aludir *supra*, tal constitui uma realidade motivada por questões económicas (v. g., elasticidade do rendimento dos consumidores), por questões de saúde (v. g., nutrição, obesidade), por escolhas mais sustentáveis, ecológicas, saudáveis, a verdade é que o gosto comunitário coloca exigências qualitativas o que tem reflexo na economia oferecendo oportunidades para os mercados. Para tal, exige-se que o setor agrícola esteja preparado: exemplo disso é a produção orgânica, que tem tido um crescimento notável. Os consumidores, como se constata, requerem produtos mais ecológicos, naturais, motivados pela preocupação ambiental. Tal desempenha um papel fundamental na PAC 2023-2027, que se compromete a aumentar o nível ambiental e climático, que terá acentuado reflexo na cadeia de valor dos produtos agroalimentares e irá convocar os produtores a práticas mais ecológicas e que, invariavelmente, se traduzirá em

⁹⁵ Cfr. European Commission, *Farmer Position in Value Chains*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 3, 2019.

maior formação para os próprios. Tal faz refulgir um novo dinamismo no setor agrícola, com inovação na oferta proporcionada aos consumidores.

Outra aposta cinge-se às cadeias de abastecimento curtas. Relativamente a esta matéria, restringe-se o fator geográfico aos sistemas alimentares locais. Repare-se que, em média, cerca de 15% dos produtores destinam mais de metade das suas colheitas a venda direta do produtor ao consumidor. Decerto, existem benefícios económicos quer para o produtor, que vê a sua renda aumentar e vende diretamente o seu produto sem a influência de intermediários ou do varejo, quer para o cliente, que cria uma relação de confiança com o produtor no que respeita à qualidade dos produtos e aos preços considerados justos, quer o ambiente, cujo transporte e embalamento exigidos são muito mais diminutos, bem como, dada a natureza minifundiária, a exploração intensiva dos recursos. Além disso, promove-se o desenvolvimento rural. As próprias Organizações de Produtores e demais empresas rurais podem criar cadeias de abastecimento curtas, imbuídas no espírito da circularidade económica, onde podem aliar benefícios económicos, sociais e ambientais.

Por fim, quanto aos objetivos de cariz económico da PAC 2023-2027, pretende-se promover zonas rurais com vista a serem mais dinâmicas, fomentando o emprego e o crescimento. Este objetivo é um grande desafio ao paradigma vigente. Quase metade do território europeu é predominantemente rural, 44%, e representa cerca de 19% da população da União Europeia.

A PAC é, desta feita, um instrumento com efeitos positivos que irá atenuar as pressões do desemprego e da pobreza em zonas rurais, promovendo medidas de desenvolvimento rural⁹⁶.

Por conseguinte, a agricultura nas zonas rurais vai assumir um papel importante, direta e indiretamente, no que concerne às atividades económicas próximas da economia rural. A

⁹⁶ Cfr. European Commission, *Jobs and Growth in Rural Areas*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 8, 2019.

pobreza, infelizmente, é algo de destaque nas zonas rurais comunitárias: diz o *Eurostat* que, apesar do número de pessoas que vivem na pobreza ou risco de pobreza na UE esteja tendencialmente a diminuir, facto é que a percentagem de pobreza rural face ao risco dessa situação de pobreza aumentou. E, nesse aspeto, responsabilidades não-de retirar-se. Todavia, no tocante ao tema da circularidade económica na nova PAC 2023-2027, suscita considerar que se está perante uma situação de extremos: um entrave à circularidade económica mas, por outra banda, pode ser um estimulante à adoção de práticas circulares. Vejamos: um entrave, pelo facto de o investimento privado do agricultor na adoção de medidas circulares estar condicionado e, contrariamente, um estimulante, pela reutilização e redução de produtos e químicos nos cultivos, o que causará uma renda na economia dos lavradores.

Um das grandes preocupações nas zonas rurais, que conduz a esta situação de pobreza, é o desemprego, especialmente para os jovens. Na Grécia e em Espanha mais de 40% da população ativa jovem (15-24 anos) encontrava-se desempregada durante o período 2015-2017. Em termos gerais, quanto à população ativa dos 15 aos 64 anos, ambos os países tinham cerca de 20% de desemprego nas zonas rurais, sendo a média europeia de 8,7%, no mesmo período *ante* referido. Desde já se nota que os números ainda se reportam à crise financeira de 2008, valores que tendem a diminuir, todavia, sendo ainda muito elevados. É, no entender defendido, preocupante que haja cerca de 8% de pessoas em situação de desemprego e quase 20% são jovens, em zonas rurais⁹⁷. Ora, apesar de haver fundos europeus para a fixação de jovens agricultores, há que criar condições para que estes possam investir mais: por exemplo, impostos mais baixos para jovens agricultores que perfilhem de práticas circulares na produção e escoamento para o mercado, indo ao encontro da *fiscalidade verde*, fomentar a contratação de mão de obra para a agricultura, através de formação disponível para os jovens agricultores, podendo estes terem acesso a bolsas para investir em estudos científicos através da produção de bens, com apoios para produzir espécies que estejam em risco de desaparecer, etc. Há uma panóplia de soluções que, claro, implicam investimento, mas que o Estado pode desenvolver como alternativa aos fenómenos

⁹⁷ Segundo dados fornecidos pelo EUROSTAT.

da emigração e da não procedência de estudos no ensino superior, criando políticas de fixação de jovens na agricultura ou áreas conexas, em zonas rurais.

Há, assim, que seguir uma política de desenvolvimento rural, o que a PAC 2023-2027 propõe, com vista a promover uma sociedade mais inclusiva e fazer das zonas rurais um lugar melhor para viver. Tal estratégia labora para colocar em prática a coesão territorial⁹⁸: prevista na Carta de Direitos Fundamentais da União, no art. 36.º, a coesão territorial vai mais longe que a coesão económica ou a coesão social. O seu objetivo é, nesta lógica, promover um desenvolvimento equilibrado, apaziguando as disparidades e procurando evitar os desequilíbrios territoriais, com vista a uma maior coerência nas políticas com impacto territorial⁹⁹, *in casu*, tendo em conta as zonas rurais diversas que, no seu seio, vaticinam grandes potencialidades.

Claro que isso requer oportunidades de negócio, conhecimento e serviços básicos para que as pessoas se mantenham, nomeadamente os jovens, nas zonas rurais. As próprias autarquias locais, pela sua proximidade à população, deveriam laborar no sentido de fixar os habitantes dos municípios, procurando estabelecer empresas na área agrícola e formando pessoas na agricultura, investir na produção integrada, fomentando o cultivo dos produtos endógenos das várias regiões, entre outras ações, como projetos para desenvolver uma agricultura circular numa determinada região.

⁹⁸ Sobre a coesão territorial, *Vide* LOBO, Carlos Baptista, *O Novo Modelo de Regulação Económica do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, in: E-PÚBLICA – Revista Eletrónica de Direito Público, n.º 2, 2014, pp. 81-90. O autor sugere que, à eficiência produtiva se conjugue o mecanismo da redistribuição, tendo em conta a população.

⁹⁹ *Vide* BARROS, Vítor, *Op. Cit.*

4.2. Jus-Social

Na vertente social, são objetivos apoiar a renovação geracional e proteger a qualidade na alimentação e na saúde. Como já foi possível descortinar, a economia circular não descarta o domínio do social, nem a própria PAC a implementar no período 2023/2027 o fez.

No tocante à renovação geracional, esta é uma necessidade face a problemas estruturais. O setor agrário sente-se fragilizado no que respeita à dimensão e à modernização dos terrenos aráveis e, a par disso, a dedicação dos jovens à agricultura tem sido cada vez menor. Estes estão para encarar grandes desafios no que respeita à terra, como os preços elevados, os lucros baixos, dificuldades de acesso a crédito e, claro, a falta de formação e conhecimento. Mas são os jovens agricultores que vão responder às exigências da sociedade desde a qualidade dos produtos à própria defesa ambiental.

No contexto comunitário, em 2016, por cada agricultor com menos de 35 anos existem seis agricultores com 65 ou mais anos¹⁰⁰. Há um declínio no que concerne à fixação de jovens agricultores na lavoura, o que acontece há décadas, sem embargo de se assistir a um aumento no que concerne aos agricultores com 55 ou mais anos¹⁰¹.

Apesar deste decréscimo não se verificar apenas na agricultura, refletindo-se em toda a economia, o papel do agricultor intimida os jovens, pela sua dedicação, tendo responsabilidades no dia-a-dia das operações agrícolas. Além disso, outras razões são possíveis de justificar o paradoxo existente, com um decréscimo dos jovens e aumento dos mais velhos a investir na agricultura: ora, por um lado, os agricultores com uma idade avançada dedicam-se à agricultura para ocupar o seu tempo, sem olvidar o facto de estar em

¹⁰⁰ No caso cipriota, por cada agricultor com 35 ou menos anos de idade, existem 34 agricultores com 65 ou mais anos. No caso português, seguindo a mesma lógica, são cerca de 27 agricultores com 65 ou mais anos de idade.

¹⁰¹ Cfr. European Commission, *Structural Change and Generational Renewal*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 7, 2019.

causa o *habitat* de muitas pessoas mais velhas que sempre se dedicaram à lavoura ou casos de habitantes da urbe que decidiram mudar de vida. Muitos agricultores, que têm uma atividade agrícola quase desportiva, trabalham na lavoura apenas para ter um rendimento para além do seu vencimento. Nessa medida, apesar os agricultores com 65 anos ou mais representarem o maior número de agricultores no ativo, também são eles quem menos cultiva e produz.

Destarte, tal vai-se refletir na dimensão e na especialização: segundo dados do *EUROSTAT*, em 2016, a dimensão cultivada por agricultores com 65 ou mais anos é significativamente menor face a jovens agricultores, quase quatro vezes menor. O mesmo se reflete, invariavelmente, no valor produzido. Seguido esta análise comparativa em termos etários, são os agricultores jovens, com 35 ou menos anos, que são mais propensos à especialização e à formação quanto aos cultivos.

Aqui chegados, constata-se que os jovens agricultores têm muito potencial para a agricultura, podendo eles responder às necessidades que uma atividade agrícola sustentável e uma economia circular clamam. Para tal, a União Europeia tem vindo a promover a consciencialização dos problemas ambientais que surgem relativamente a culturas intensivas, métodos e processos de produção¹⁰², apostando na formação de agricultores com vista à promoção de uma agricultura sustentável. É com a nova geração de agricultores, os comumente designados de *jovens agricultores*, que se pratica o princípio da sustentabilidade ambiental, atendendo às gerações futuras. Até os próprios Estados devem promover esta realidade: há que apoiar os jovens agricultores, provenientes de uma geração que se inibe de colocar as “mãos na terra”, e laboram em diferentes áreas que não a agricultura. Corre-se o sério risco da lavoura se tornar um setor diminuto na economia, onde se sobrevirá das importações massivas.

¹⁰²Sobre métodos de produção agrícola e as suas consequências: agricultura orgânica, agricultura em pequenas e médias explorações agrícolas, agricultura industrializada, produção animal, organismos geneticamente modificados, irradiação e problemas para a saúde e ecossistemas, *vide* ROBERTSON, Margaret, *Op. Cit.*, pp. 225 e ss.

Não significa isto que os jovens agricultores estejam isentos de desafios. Aliás, encontrarão problemas a vários níveis. De um lado, a aptidão dos solos de cultivo e o acesso aos mesmos. Há, de facto, dificuldade em aceder a áreas de cultivo em várias regiões, seja para arrendar ou comprar. Além disso, procede que o valor do próprio terreno está em crescente aumento no mercado imobiliário (motivado, além de outros fatores, pelos apoios comunitários e estatais que já existem com o escopo de investir na agricultura, o que aumenta a procura dos prédios rústicos).

Outra grande dificuldade que se manifesta é a dificuldade de aceder a crédito. O capital é sempre um fator de produção que não pode ser apagado. A questão que se coloca agora é a de saber porque razão há dificuldades em aceder a este crédito. E a resposta cinge-se ao facto de os investimentos na terra serem avultados e, além disso, de haver altos riscos associados, estando em causa um setor aleatório.

Diversos entraves surgem para além dos mencionados: é o caso do ainda irrisório nível de formação, importantíssimo para prossecução de objetivos de uma agricultura moderna e sustentável; os lucros baixos que advêm das culturas; a própria imagem do setor; a regulação existente no setor agrário; a carga fiscal. Todas estas razões são vistas como barreiras ao investimento na agricultura, a que a UE e os Estados não podem ignorar.

Acareada com este panorama, a PAC, as instituições europeias e os Estados devem apoiar os jovens agricultores no arranque do seu investimento na agricultura, facilitar o acesso a instrumentos financeiros e créditos, promover a formação, apoiar novas formas de cooperação, incentivando-a entre diferentes gerações de agricultores.

De forma concludente, é necessário que a União Europeia e, sobretudo, cada Estado-Membro, laborem para a contínua evolução do setor agrícola, com vista a assegurar a capacidade de produção de qualidade e segurança e, ademais, fornecer a grande variedade

de produtos que a sociedade, motivada pelos seus gostos efémeros, exige¹⁰³. Num setor agrícola cada vez mais dominado pela tecnologia, quer através da utilização de maquinaria de alta tecnologia, quer através da utilização de técnicas modernas de organização e comercialização, uma população agrícola jovem e altamente formada é uma chave estratégica, quer a nível económico, quer a nível social e, claro, a nível ambiental.

É evidente que a mudança estrutural na agricultura irá continuar num futuro próximo, à medida que os agricultores mais velhos, mais pequenos e não competitivos abandonarem o setor uma vez que a política agrícola da Europa criou um quadro que continua a proporcionar uma reestruturação prudente. Ao mesmo tempo, devem os Estados permitir, de maneira adequada, que os jovens possam iniciar e desenvolver a sua atividade empresarial, e assegurar o alcance de um nível de vida justo através do envolvimento no setor agrícola, sabendo das externalidades positivas que daqui derivam.

A nova mudança que a PAC 2023-2027 comporta aponta para um sistema de apoio mais direcionado e baseado nas necessidades e que deverá permitir aos Estados-Membros adotar estratégias mais eficientes e sólidas para enfrentar o desafio da renovação geracional nos próximos anos.

Um outro objetivo da PAC a implementar nos próximos anos prende-se com proteger a qualidade na alimentação e na saúde. Invariavelmente ligado à matéria da circularidade económica, este propósito vai ao encontro de respostas às exigências da sociedade em matéria de alimentação e saúde, cuja chave se encontra na segurança alimentar, na nutrição, na sustentabilidade, na redução de resíduos alimentares, a melhoria da saúde e do bem-estar animal¹⁰⁴.

¹⁰³ Cfr. European Commission, *Structural Change and Generational Renewal* , in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 7, 2019.

¹⁰⁴ Cfr. European Commission, *Health, Food & Antimicrobial Resistance*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 9, 2018.

A especial preocupação da PAC aqui prende-se com a *Antimicrobial Resistance*, numa tradução literal, *resistência antibiótica*. Esta traduz-se no facto das bactérias, fungos e vírus se tornarem cada vez mais resistentes e imunes ao antibiótico, com o qual eram facilmente dizimados. Tal deve-se a mutações genéticas e de seleção natural, tornando-se uma séria ameaça para a saúde pública, sendo tal fenómeno responsável por um número crescente de mortes, um encargo significativo e necessário na saúde e na produtividade mas muitas vezes desconhecido para a produção, seja ela vegetal ou animal. No fundo, fala-se das já conhecidas infeções como *Salmonella*, *Campylobacter* e *E.Coli*.

Desta feita, aqui chegados, as propostas legais para a futura PAC contêm um conjunto de fatores de monitorização, incluindo a venda e utilização de antibióticos na produção de animais. Além disso, como um ponto imperativo para os Serviços de Consultoria Agrícola, exige-se que os Estados-Membros devam proporcionar aos agricultores uma formação de práticas agrícolas que impeçam a resistência antibiótica. Muitas vezes, certas medidas acabam por ser economicamente benéficas a longo prazo, emergindo soluções tecnológicas e inovadoras bem como iniciativas de investigação que promovam práticas de biossegurança.

Reitere-se o facto de não se tratar apenas de um problema existente na produção animal. Também nas culturas vegetais são utilizados imensos fitofármacos que consignam métodos que primam pela quantidade face à qualidade, sendo prejudiciais para a saúde humana, bem como para a qualidade dos solos. Contudo, a União já legislou sobre a aplicação e acesso a estes produtos tendo os Estados-Membros laborado um pouco sobre esta realidade de forma a salvaguardar “*a saúde e segurança, bem como assegurada a proteção dos recursos ambientais e naturais direta ou indiretamente expostos aos produtos fitofarmacêuticos ou aos seus resíduos*”¹⁰⁵. Espera-se que, ainda assim, os Estados não descurem tal questão,

¹⁰⁵ DGAV, ANIPLA, CAP, CONFAGRI, CNA, AJAP, DRAPLVT, *Código de Conduta na Aplicação de Produtos Fitofarmacêuticos*, Direção Geral da Alimentação e Veterinária, 1.ª Edição, 2020. (disponível no *sítio* oficial). Saúda-se o Código de Conduta para a Aplicação de Produtos Fitofarmacos que visa formar e informar sobre os perigos decorrentes em geral, tendo uma função pedagógica no que concerne ao fenómeno da utilização de químicos na agricultura.

promovendo a sustentabilidade agrícola como forma de melhorar significativamente a qualidade de vida e a saúde das populações, na prossecução do cumprimento do princípio da sustentabilidade.

4.3. Jus-Ambiental

Nos tempos que correm, os sistemas científicos vêm sustentando paradigmas de conhecimento vanguardistas, em defesa de novas orientações: destaca-se, neste campo, a *agroecologia*¹⁰⁶. Este é um conceito que não é estranho ao aqui exposto uma vez que engloba aspetos socioeconómicos e sociopolíticos à própria ecologia. A agroecologia tem como principais bandeiras a sustentabilidade, a manutenção da biodiversidade, a preocupação constante com os ciclos dos materiais no que contende com as explorações e a redução dos consumos intermédios externos. Visa, ainda, a recuperação e integração do conhecimento científico nos saberes tradicionais e pouco desenvolvidos, consubstanciando numa positiva estratégia para o desenvolvimento rural e agrário. Indiretamente associada, a PAC 2023-2027 vem impelida para prossecução destes objetivos ambientais.

No que concerne aos objetivos de cariz ambiental, pretende a PAC 2023-2027 participar ativamente na luta contra as alterações climáticas, proteger o ambiente e preservar a paisagem e a biodiversidade.

É evidente que surja uma relação entre o fator ambiental e a economia circular na agricultura, tendo em conta os propósitos a que esta se compromete. As alterações climáticas podem ser mesmo um sério desafio à resiliência na agricultura tradicional em determinadas áreas geográficas¹⁰⁷. Muitas condicionantes como a localização dos solos agrícolas, fatores

¹⁰⁶ Cfr. BARROS, Vítor, *Por uma cultura agroalimentar sustentável*, in: *Pontes entre a agricultura familiar a agricultura biológica*, Coord. Cristina Amaro da Costa, Coleção *Iberografias*, Vol. 37, Âncora Editora, 2020, pp. 147 e ss.

¹⁰⁷ Cfr. LOMBA, A, BUCHADAS A., HONRADO, João P., MOREIRA, F., *Are we missing the Big Picture? Unlocking the Social-Ecological Resilience of High Nature Value Farmlands to Future Climate Change*, in:

socioeconómicos e demográficos e determinadas políticas implementadas, quer na produção agrícola quer no mercado, provocam uma limitada capacidade de implementação de alternativas.

Nesta sequência, veja-se o que a PAC 2023-2027 prevê no que tange à conjectura ambiental, onde o combate às alterações climáticas ganha destaque na política agrícola comunitária¹⁰⁸.

A agricultura europeia, em termos latos, em 2016, representou 12% de emissão de gases com efeito de estufa, o que não difere muito de anos anteriores, fruto da vulnerabilidade que este setor tem face aos demais, no que reverencia não só aos sistemas humanos mas também aos setores naturais¹⁰⁹. Em contrapartida, tais valores diferem entre os Estados-Membros, quanto à fonte e às emissões globais, tendo em conta a estrutura fundiária nacional.

Nesta medida, é imperativo melhorar a resiliência dos ecossistemas agrícolas com uma dupla finalidade: por um lado, tendo em vista um setor mais sustentável, implementando políticas com esse fim e, por outro, tendo em vista reduzir a gravidade do impacto das alterações climáticas na própria produção agrícola.

Mudança de temperatura, níveis de precipitação, periodicidade de secas ou de cheias, subida do nível do mar e aumento da concentração de dióxido de carbono na atmosfera terão efeitos

Climate Change Resilient Agriculture and Agroforestry: Ecosystem Services and Sustainability, Coord. Paula Castro *et al.*, Springer, 2019, pp. 57-58.

¹⁰⁸ Por força, como já referido, do art. 191.º a 193.º do TFUE e do art. 3.º, n.º 3 do TUE, que alicerçam muitas outras fontes normativas a que, oportunamente, caberá análise, corrobora-se o facto da proteção ambiental ser um objetivo jurídico comunitário (bem como dos Estados-Membros por se tratar de um domínio de competência partilhada da União, em conformidade com o art. 4.º, n.º 2, al. e) do TFUE).

¹⁰⁹ Cfr. European Commission, *Agriculture and Climate Mitigation*, in: *CAP Specific Objectives... Explained*, Brief n.º 4, 2019. – Note-se que a agricultura tem um papel central no cumprimento do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas.

de índole ambiental graves mas também a nível económico na oferta, nos preços, no rendimento da produção agrícola e nos agricultores.

Perante este panorama fala-se da mitigação das alterações climáticas, isto é, reduzir as emissões e estabilizar os níveis de emissão de gases com efeito de estufa¹¹⁰. Tendo em conta esse mister, possíveis vias de transformação nas práticas agrícolas incluem a utilização de tecnologias de mitigação, sumidouros de carbono através de uma melhor gestão do solo, redução da utilização de combustíveis fósseis na produção agrícola e redução do desperdício e dos resíduos decorrentes da lavoura.

Claro que existem barreiras para implementar esta mitigação: desde as dúvidas existentes quanto às soluções apresentadas, o próprio desenho geográfico, a questão da vulnerabilidade climática, os custos e as barreiras ao financiamento, etc. Ora, são grandes os desafios que se colocam à agricultura comunitária e, nomeadamente, aos Estados, a quem incumbe o apoio numa transição climática emergente.

Tais barreiras à implementação devem ser supridas e o primeiro passo desse caminho é conhecer quais as condições dos solos e ajustar as medidas da ação climática aos mesmos, tendo em conta as características locais, bem como a informação aos agricultores de tais necessidades.

No que concerne às emissões de CO₂, exige-se especial cautela na implementação das medidas de mitigação uma vez que, por um lado, é uma problemática que afeta os demais setores da economia e, por outro, incide sobre a produção e, indiretamente, a concorrência:

¹¹⁰ Tal definição é proposta pela NASA - *National Aeronautics and Space Administration* – que se tem dedicado à investigação e estudos ambientais de forma a compreender melhor o fenómeno das alterações climáticas e apresentando interessantes soluções. Relacionado com a mitigação climática está a “adaptação climática” que consubstancia, no entender da Instituição, no moldar e ajustar a *vida face* às alterações climáticas com vista a reduzir a vulnerabilidade humana face aos efeitos nocivos decorrentes.

quer isto dizer, e está assente em estudos¹¹¹, que a diminuição das emissões de gases com efeito de estufa para o setor agrícola leva a efeitos na produção agrícola, que tende a diminuir. Nesta sequência, diminuindo a produção comunitária, esta será compensada recorrendo a importações, se for o caso, e noutros continentes aumentar-se-á a produção o que, conseqüentemente, levará a uma maior emissão de GEE. Assim assiste-se, desta banda, ao desmoronar dos esforços que a UE tem em vista uma vez que as alterações climáticas se reconduzem a um problema global.

Por fim, uma menção à eficiência do carbono dos sistemas de produção, uma das estratégias da PAC 2023-2027. Destarte, a procura de produtos agrícolas continuará a aumentar nas próximas décadas, bem como as emissões de GEE. Adicionando isso ao facto de ser impossível erradicar na totalidade todas as emissões derivadas da agricultura, por se tratar de um processo biológico, a aposta direciona-se na diminuição tendencial da energia fóssil na produção, bem como uma eficiente e sustentável previsão do aumento da produção animal ou por hectare. Desta forma, poder-se-á controlar o impacto ambiental tendo em conta parâmetros cuidadosamente ponderados, como é exemplo a agricultura de precisão.

Cabe aos Estados-Membros não apenas transpor, como é a *praxis*, Diretivas Europeias em matéria ambiental (no caso, tocante à agricultura) mas também legislar sobre esta matéria tendo em conta as implicações que a ela se interligam.

É também objetivo da PAC para o período 2023-2027 promover uma gestão eficiente dos solos¹¹². Estes constituem um dos recursos naturais mais importantes, que fornecem nutrientes e serviços essenciais aos ecossistemas. Pela sua função compreende-se que a eficiência do solo seja uma das preocupações na agricultura face à existência de agricultores

¹¹¹ Cfr. PÉREZ DOMÍNGUEZ, Ignacio, FELLMANN, Thomas, WEISS, Franz, *et al.*, *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU Agriculture (EcAMPA 2)*, JRC Science for Policy Report, European Union, 2016.

¹¹² Cfr. European Commission, *Efficient soil management*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 5, 2018.

levianos nas atividades não circulares que exercem sobre ele. Daí que surjam preocupações e se torne relevante o alvor de políticas de proteção do solo.

Uma variedade enorme de processos ameaça a beneficência operada pelos solos: a erosão do solo, face à massiva exploração da terra de cultivo e do pastoreio, muito frequente na Europa devido à água; assiste-se a um declínio da matéria orgânica do solo, por parte dos constituintes orgânicos vivos e mortos, que afetam a estrutura do solo e os seus agregados, a biodiversidade do mesmo, a retenção da água, etc.; a perda da biodiversidade do solo face à reduzida capacidade de sobrevivência dos ecossistemas com ele relacionado; a compactação do solo, devido à degradação dos seus agregados pelo uso de maquinaria pesada ou pela circulação de animais de pastoreio, o que se extrema perante condições húmidas, em que os solos não conseguem absorver a água da chuva; a contaminação do solo, por ação da atividade industrial, da mineração e do uso generalizado de pesticidas e químicos no domínio agrário; a salinização, com a acumulação de sal nos solos em excesso que resulta das intervenções humanas mas também naturalmente nas terras agrícolas junto à foz dos rios, onde estes são contaminados com água salgada que, invariavelmente, interfere com a água doce que é utilizada para regar as culturas; a construção de edifícios nos solos, com determinado material de máxima impermeabilidade, letal para as características naturais dos mesmos; e a desertificação, face às secas ou cheias extremas, combinadas com práticas insustentáveis e não circulares dos agricultores.

Neste sentido, face à panóplia de ataques a uma eficiente gestão dos solos, a PAC 2023-2027 previu um conjunto de medidas para os combater.

Desde logo, uma agricultura de precisão. Já aludimos *supra* a esta questão, sendo uma aposta comunitária na agricultura. Visa a utilização de técnicas digitais para otimizar e monitorizar os processos de produção agrícola, maximizando os rendimentos. Tal monitorização incide, entre outros elementos, sobre o solo e as suas propriedades. Já existem testes que mostram que tal instrumento melhora de forma sustentável a eficiência da proteção do solo e a

produção agrícola europeia¹¹³. A adoção de tecnologias, como é o caso da agricultura de precisão, pode auxiliar a melhorar a eficiência na utilização dos recursos naturais, visto que fornece um controlo mais assertivo sobre a própria aplicação de fertilizantes, agroquímicos e até mesmo a própria irrigação é controlada¹¹⁴, tendo em consideração as propriedades dos solos, do microclima e outros parâmetros relevantes para a produção agrícola. Por conseguinte, é possível otimizar a utilização de recursos aplicando a quantidade certa, no tempo e lugar certos, alcançando o máximo de produtividade com o mínimo impacto ambiental possível¹¹⁵.

Contudo, surgem três lacunas a que a PAC 2023-2027 pretende dar resposta: conhecimento, face à ausência de ferramentas, por parte dos agricultores, para analisar os seus próprios dados; aplicação, no que concerne a barreiras num contexto digital, onde os agricultores podem sentir dificuldades em acompanhar as novas tecnologias e surgir, até, uma grande divisão entre pequenos e grandes agricultores; perceção, reconduzindo-se a custos de implementação e ao risco de improvável retorno dos investimentos realizados.

Como preencher estas lacunas? Evidentemente que tal carece de uma intervenção pública, que vai desde o desenvolvimento de um sistema de gestão de informação até à cooperação na implementação do mesmo. A par disto, urge um sistema de assessoria, com competência técnica e digital, para formação e apoio em toda a União Europeia, com vista a facilitar os

¹¹³ Cfr. HOLPP, Martin, ANKEN, Thomas, OBERHOLZER, Hansrudolf, REISER, René, REK, Jan, WEISSKOPF, Peter, ZIHLMANN, Urs, HENSEL, Oliver, *Controlled Traffic Farming – Des voies de passage permanents pour une meilleure protection du sol* (Rapport ART 761), in: *Les Rapports ART*, Station de Recherche Agroscope, 2013. – Os designados *Controlled Traffic Farming (CTF)*, utilizados desde a década de noventa, na Austrália, para a produção de cereais em grande escala.

¹¹⁴ Cfr. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, *Actividad Agraria, Seguridad Alimentaria Y Cambio Climático*, in: *Tratado de Derecho Agrario*, Dir. Esther Muñiz Espada e Pablo Amat Llombart, Wolters Kluwer, 2017, pp. 849-853. – Como refere o autor, a eficiência na gestão de águas para uso agrário passa, necessariamente, pela modernização das infraestruturas de rega, sendo a gestão da água e o seu controlo fulcrais numa agricultura circular. Ainda quanto à inovação na irrigação, destaca-se o projeto internacional *MED-WET*, desenvolvido por oito entidades de cinco países – Alemanha, Egipto, Malta, Marrocos e Portugal – sendo, do lado lusitano, desenvolvido pela UBI juntamente com o Município do Fundão, cujo escopo vai ao encontro do melhoramento do abastecimento de água e da eficiência da irrigação na região do Mediterrâneo, num contexto marcado pelas alterações climáticas e seca extrema. O objetivo principal é a introdução de sistemas de irrigação agrícola inovadores e eficientes, destinados a pequenos agricultores da região mediterrânica.

¹¹⁵ Vide MOREIRA, Rodrigo Santos, *et al.*, *Op. Cit.*, pp. 48-50.

projetos de inovação em tecnologias digitais e apoiando os agricultores num cenário digital. Por fim, destaque para a investigação que está a ser feita para recolha de dados sobre agricultura de precisão, com um primeiro objetivo de melhorar as ferramentas existentes para esse fim e de avaliação dos benefícios ambientais e económicos alcançados com a adoção de uma agricultura de precisão.

No que respeita ao objetivo da biodiversidade e paisagens agrícolas, sinteticamente, as grandes preocupações prendem-se com a contínua diminuição da biodiversidade das terras agrícolas¹¹⁶. Vários fatores o justificam como é exemplo os habitats naturais das espécies, que têm perdido as suas características. Assim, exige-se que vários passos sejam dados de forma a conservar a biodiversidade das terras agrícolas, nomeadamente, pela defesa paisagística por parte dos agricultores, em que estes procedam a uma gestão apropriada da biodiversidade.

Neste sentido, a PAC 2023-2027 pretende, e bem, reforçar a preservação da biodiversidade nos solos agrícolas, preenchendo lacunas que anteriormente ficaram em aberto.

Tal resumir-se-á a dois pontos fundamentais: por um lado, a atividade agrícola é dependente de vários tipos de biodiversidade e isso repercute-se num importante papel que pratica na conservação de habitats e espécies que dependem da agricultura. No entanto, para haver uma plenitude, onde a biodiversidade e o agricultor comunguem, é necessário que a atividade agrária seja corretamente desempenhada por este último. Quer-se com isto dizer que o cultivo deve ser sustentável, com menor utilização de fatores para evitar as culturas intensivas e o desgaste dos solos. Há que pôr em prática os conteúdos (apreendidos na formação constante que se tem vindo a defender neste trabalho), de forma a aumentar os

¹¹⁶ Cfr. European Commission, *Biodiversity and farmed landscapes*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 6, 2019.

rendimentos. Não se pode olvidar a necessidade de uma sintonia entre a preservação da biodiversidade e o cultivo (e respetivo processo) do agricultor.

De outra banda, é necessário manter e melhorar as paisagens agrícolas, promovendo um desenvolvimento das espécies, fomentando a policultura, aumentando as características das paisagens. É imprescindível, ainda, proceder a uma gestão ou manutenção apropriada no que respeita à paisagem e às suas características, essencial para a conservação do mundo natural.

Isto possibilita a inversão do declínio a que se assiste atualmente quanto à biodiversidade. Todavia, é necessária uma intervenção política comunitária, o que significa muito para a PAC, como já referido, sem embargo de implicar a interferência dos próprios Estados, mais concretamente a legislação, quer nacional dos Estados quer comunitária, o que se justifica pelas características de bem público¹¹⁷ que a biodiversidade comporta.

5. Estado Administrativo e Estado Regulador

Foi em 1989, por influência do Relatório Pearce – *Blueprint for a Green Economy* – que o termo “*economia verde*” emergiu cunhado à perceção de que as próprias políticas públicas, como as políticas de produção agrícola, teriam de integrar as preocupações ecológicas, obrigando à existência de outras políticas de crescimento que integrassem instrumentos de gestão de riscos ambientais e medidas para otimizar a utilização de recursos naturais, tendo em conta a manutenção dos serviços prestados pelos ecossistemas. Afiguram-se, pois,

¹¹⁷ Cfr. RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 5.^a Edição (Reimpressão), 2013, pp. 22 e ss. – Recuperando as Lições de Finanças Públicas, duas características se endereçam aos bens públicos: não rivalidade no uso e não exclusão pelo preço. Note-se que MUSGRAVE afirmava que as funções financeiras do Estado passariam pela afetação de recursos, pela estabilização económica e pela redistribuição. Hoje, outros autores consideram ainda a proteção ambiental como uma nova função do Estado, tendo em conta o interesse coletivo e o “bem estar geral”.

políticas, medidas e objetivos variados que granjearam elevado consenso em 2015, com o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas¹¹⁸.

Numa panorâmica geral, o Estado Administrativo vem assumir várias missões que têm em comum modos e formas de intervenção económica que vão ao encontro de esquemas de interação entre o Estado e o Mercado, em que os operadores económicos, as empresas, desenvolvem atividades de produção, comercialização e fornecimento de bens aos cidadãos e prestação de serviços. Desta feita, urge analisar, em suma, a intervenção do Estado na Economia e no Mercado, este entendido como um espaço privado da Sociedade Civil, onde se perpetram relações de cariz económico, tendo como sujeitos dessas relações produtores, fornecedores e comerciantes, de um lado, e cidadãos, como utilizadores de serviços ou consumidores de produtos, de outro¹¹⁹.

Considerando o conceito de gestão pública ambiental, pode afirmar-se que as políticas públicas de gestão ambiental devem priorizar toda a administração de recursos que protejam o ambiente natural. Todavia, fundamentalmente, tais políticas devem ser orientadoras na resolução de conflitos sociais e ambientais, tendo em vista, principalmente, o bem-estar social e a conservação de recursos naturais para as futuras gerações¹²⁰.

O processo de consolidação das políticas de gestão ambiental e de sustentabilidade, por parte do Estado, atualmente, concentram-se de forma mais intensiva sobre questões que a sociedade mais valoriza como a biodiversidade, os recursos hídricos, os solos, as paisagens, etc. Desta forma, a fiscalização, o controlo e estabelecimento de políticas de gestão convergem para determinados setores ou atividades relativas aos processos produtivos,

¹¹⁸ Cfr. SILVA, Suzana Tavares da, *Reflexão crítica sobre as novas orientações globais da política económica e ambiental e a adequação das respostas da política florestal nacional*, in: CULTIVAR – Cadernos de Análise e Prospetiva, Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), n.º 12, 2018, pp. 49 e ss.

¹¹⁹ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. 1, Almedina, 2020, p. 1092 e ss.

¹²⁰ De acordo com HAYASHI, Carmino, SILVA, Fabrícia Araújo, FERREIRA, Carolina Aparecida, *Políticas Públicas de gestão ambiental e sustentabilidade no Brasil*, in: *Ciências Ambientais – Gestão e Educação Ambiental*, Org. Carmino Hayashi et al., 1.ª Edição, 2020, pp. 173 e ss.

produtos e resíduos da sociedade e a influência na qualidade de vida dos consumidores, matérias a que, aliás, o Estado não pode ficar alheio.

Esta intervenção do Estado na Economia repercute-se no controlo de atividades económicas do setor privado; no controlo de atos isolados de privados; na autorregulação administrativa de profissões e atividades económicas; na regulação dos mercados; nos incentivos à economia e às empresas; e, na intervenção direta nos mercados. Destarte, a ingerência que se retrata não é estranha no seguimento do defendido ao longo deste estudo, no que concerne à atuação do Estado Administrativo na Agricultura.

Ora, uma das incumbências da Administração é, de facto, o controlo das atividades económicas do setor privado, seja através de pessoas coletivas, seja por força de pessoas singulares, na sua relação com a Economia e com o Mercado.

Neste domínio, fala-se de mecanismos de entrada no mercado, onde existem certos procedimentos a exigir determinados requisitos para tal, com o escopo de condicionar o exercício da atividade em causa, *v .g.*, licenças ou autorizações livres ou, noutros casos, a iniciativa parte da própria Administração e não dos operadores económicos, abrindo o mercado a estes. É o caso das autorizações “contingentadas”. Além deste controlo preventivo, também no terreno, no exercício da atividade ou função, mecanismos de controlo são acionados¹²¹: ações de inspeção, auditorias, vigilância, exame de documentos. Engloba-se a verificação de requisitos para exercer determinada atividade, como o caso de regras sanitárias, higiénicas, ou ambientais de um estabelecimento comercial ou de um espaço de produção agrícola, a título de exemplo, sincronizando com a matéria aqui tratada. O mesmo

¹²¹ GONÇALVES, Pedro Costa, *Op. Cit.*, pp. 1092-1094. – As autorizações contingentadas encontram-se numa *relação multipolar*, ao passo que as autorizações livres emergem de uma *relação bipolar*: as primeiras, com os vários interessados à mesma autorização (ou um número limitado) e, as segundas, uma relação entre o particular e a própria Administração. Com a simplificação administrativa há anos reivindicada e liberalização das atividades, a Administração, em muitos casos, aboliu o controlo prévio, fazendo-o já no exercício da atividade ou função. É o caso do licenciamento zero ou da comunicação prévia.

mecanismo de controlo da Administração aplica-se no que tange a requisitos impostos de cariz geral, por exemplo, o cumprimento de legislação laboral ou de defesa do consumidor. Detetando irregularidades, entra em marcha o ilícito de mera ordenação social, contraordenacional, cujo *dominus* é a Administração.

Por outro lado, a Administração intervém na economia e nos mercados através do controlo de certos atos considerados isolados dos operadores económicos. Este controlo reconduz-se às relações que os privados possam vir a construir no meio do exercício da sua atividade, cujo intuito é definir formas de controlo idealizadas para verificação do cumprimento de determinadas exigências legais. É o caso do Direito da Concorrência, onde a Administração é convocada para exercer controlo sobre as operações de concentração de empresas, cujo objetivo vai ao encontro da proteção do consumidor e da proibição de práticas restritivas e abusivas¹²².

Uma outra forma de ingerência da Administração na Economia e no Mercado é feita por via da autorregulação administrativa de profissões e atividades económicas. É o caso das Ordens Profissionais e das Associações Públicas Profissionais. Neste caso, existe uma autorregulação administrativa das atividades privadas, um autocontrolo administrativo, onde tal controlo cabe à própria coletividade de pessoas que exerce tais atividades: controlo no acesso de profissionais; cumprimento de regras e fiscalização (*v. g.*, regras deontológicas); sancionamento disciplinar em caso de incumprimento, etc.

Quanto à concessão de incentivos à economia e às empresas, bem como garantias, este é um mecanismo importante sobretudo para estimular o investimento nos diversos setores da economia, muitas vezes suportados por fundos europeus estruturais e de investimento, sob a forma de subsídios ou subvenções. Existe imensa regulamentação especial no tocante à atribuição de incentivos pelo facto de ser exigida a observância de determinadas condições

¹²²Vide Lei n.º 19/2012, de 08 de Maio que aprova o Regime Jurídico da Concorrência, publicado em Diário da República – 1.ª Série, n.º 89, de 2012-05-08, pág. 2404 – 2427.

em que o Direito Comunitário admite auxílios estaduais bem como pela exigência de transparência no acesso a estes recursos.

De facto, este é o modo geral de atuação do Estado na Agricultura: concessão de subsídios (ou apoios) à exploração provenientes de fundos comunitários, isto é, provenientes da política agrícola comum.

No tocante às garantias pessoais, concedidas por entidades públicas, mediante fiança ou aval, há legislação própria que, grosso modo, muito condiciona tal possibilidade. Em termos legais exige-se um *superior interesse para a economia nacional* e verificando-se determinadas condições¹²³.

As duas últimas formas de intervenção reconduzem-se à regulação dos mercados e à intervenção direta da administração nos mesmos. Esta última contempla o Estado e as diferentes entidades públicas que intervêm diretamente na economia, desenvolvendo uma atividade no mercado, quer no fornecimento de bens e serviços no mercado, encarando o Estado como um agente económico e concorrendo com o setor privado¹²⁴, quer adquirindo bens e serviços¹²⁵. Todavia, apesar dessa intervenção, tal não significa que essas mesmas entidades estejam sujeitas às regras aplicáveis à generalidade dos operadores económicos, operando tal intervenção com regras próprias.

Destarte, o Estado Regulador, no que reverencia à economia, consubstancia-se na intervenção pública intensa, intrusiva e abrangente. Não se cinge apenas a uma mera

¹²³ Cfr. discorre na Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, que estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas coletivas de direito público, publicado em Diário da República n.º 214/1997, Série I-A de 1997-09-16, pp. 4962 – 4965, com ulteriores alterações.

¹²⁴ É exemplo o setor bancário, com a Caixa Geral de Depósitos. Muitas vezes, uma intervenção deste tipo na economia por parte do Estado ou de entidades estaduais cumpre uma “função reguladora” no sentido em que pode constituir uma referência positiva para os demais operadores económicos.

¹²⁵ Encontra-se, aqui, o campo das compras públicas.

fiscalização do cumprimento de exigências legais e regulamentares, indo mais longe, sobretudo em coordenar os agentes económicos, impondo-lhes o “*dever de adoção ou induzindo-os a adotar condutas que, por si sós, espontaneamente, não adotariam*”¹²⁶. Deriva daqui o papel fulcral que os instrumentos públicos de regulamentação da conduta dos agentes económicos vão suportar.

Neste sentido, subsumem-se à regulação o estabelecimento de regras e condutas dirigidas às empresas e agentes, como é o caso de regulamentos administrativos ou diretrizes, cujo objetivo se reconduz à realização efetiva de determinados resultados. Posto isto, há que implementar tais regras, impondo e fiscalizando a sua efetivação, *v. g.*, fiscalização e inspeção e concessão de autorizações regulatórias. Além de uma atuação jurídica de autoridade, o Estado Regulador vai prosseguir modos de atuação desapercibidos de efeitos jurídicos mas com um efeito de “*vinculação de facto*”, como o caso de recomendações, avisos e alertas. Manifesta-se, neste caso, uma atividade regulatória de monitorização e acompanhamento. Em terceiro lugar, completa-se o ciclo da atividade regulatória com as medidas de punição de infrações, sobretudo sob forma de ilícito de mera ordenação social, como o caso de coimas, tendencialmente elevadas, e sanções acessórias.

Questão que importa refletir neste estudo, e que mais tarde se associará à *agricultura circular*, prende-se em saber qual a finalidade da regulação pública da economia. Adiante-se que não há uma resposta única uma vez que tal escopo varia tendo em consideração a atividade regulada. Assim, dependendo da atividade, o escopo da intervenção na economia por parte da Administração é ele reconduzido, *lato sensu*, à própria prossecução do interesse público. Veja-se: nos caso da banca, o objetivo da intervenção regulatória vai ao encontro da prevenção do colapso financeiro mas, de outra banda, nas indústrias de rede, o objetivo é diferente: visa-se assegurar o correto desempenho da atividade em causa, garantindo também a proteção da concorrência e dos consumidores.

¹²⁶ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, *Op. Cit.*, pp. 1095-1096.

Ainda assim, procura-se desenhar as finalidades de uma *regulação* por parte da Administração no tocante à economia de mercado. E indo à própria CRP, esta prescreve no art. 81.º, al. f) e i), que é incumbência prioritária do Estado no âmbito económico e social, “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral” e, “garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores”, respetivamente.

Desta feita, a regulação pública da economia, que clama pela atuação das entidades administrativas independentes, é indissociável da responsabilidade pública pelos resultados produzidos pelas atividades reguladas¹²⁷: querendo assegurar o eficiente funcionamento da economia e das atividades reguladas, tal vai mais longe que uma garantia de ordem jurídica ou social ou de “Estado Regulador Polícia”. Há, pois, a realização de objetivos ligados a um eficiente desempenho do mercado de que o Estado Regulador é responsável direto na atuação para essa mesma finalidade e pelos próprios resultados.

A agricultura tem como apanágio ser uma atividade fortemente regulada pela Administração uma vez que tem uma relevância enorme para a economia e para a sociedade em geral, onde os poderes públicos ingerem (ou deveriam ingerir) em grande medida¹²⁸. Sob orientação do art. 93.º da CRP, cuja epígrafe se intitula *Objetivos da Política Agrícola*, cabe ao Estado, segundo o n.º 2 do referido artigo, promover “*uma política de ordenamento e reconversão agrária e de desenvolvimento florestal, de acordo com os condicionalismos ecológicos e sociais do país*”. Já o art. 97.º da CRP, cuja epígrafe é *Auxílios do Estado*, afirma o n.º 1 que, “*na prossecução dos objetivos da política agrícola o Estado apoiará preferencialmente os pequenos e médios agricultores, nomeadamente quando integrados em unidades de*

¹²⁷ Cfr. GONÇALVES, Pedro Costa, *Op. Cit.*, pp. 1097-1099. – Segundo o autor, os dois objetivos centrais da regulação prendem-se com o funcionamento eficiente do mercado e com a proteção dos consumidores. Atente-se que a CRP, no art. 81.º, indiretamente, faz menção às questões de índole ambiental, no caso da energia (al. m)) e dos recursos hídricos (al. n)).

¹²⁸ Cfr. PARDAL, Paulo Alves, *Regulação e Agricultura: as instâncias regulatórias estaduais em matéria agrícola*, in: *Garantia de Direitos e Regulação: Perspetivas de Direito Comparado*, Coord. Carla Amado Gomes et al., AAFDL, 2020, pp. 1151-1153.

exploração familiar, individualmente ou associados em cooperativas, bem como as cooperativas de trabalhadores agrícolas e outras formas de exploração por trabalhadores”. Nesta senda, o apoio em causa compreende, nos termos das várias alíneas do n.º 2 do art. 97.º: concessão de assistência técnica; criação de formas de apoio à comercialização a montante e a jusante da produção; apoio à cobertura de riscos resultantes dos acidentes climatéricos e fitopatológicos imprevisíveis ou incontroláveis; estímulos ao associativismo dos trabalhadores rurais e dos agricultores, nomeadamente à constituição por eles de cooperativas de produção, de compra, de venda, de transformação e de serviços e ainda de outras formas de exploração por trabalhadores. Aqui chegados, da CRP decorre que o Estado não pode abster-se de desenvolver políticas e planos no campo da agricultura tendo em conta os vários circunstancialismos ambientais e económicos que presidem no dia de hoje.

Seja na produção, na comercialização, na importação ou exportação, no ordenamento do território, no consumo, no cumprimento de normas sanitárias e técnicas, no cumprimento de normas ambientais, é grande o leque da intervenção da Administração onde se compreende o seu papel de ativo, não deixando tais matérias sob alçada da lei dos mercados. E num contexto circular, a relação existente com a Administração é próxima e profícua.

Ora, convocando a temática do Estado Regulador, onde este pode assumir diferentes tipos – *ordenação, intervenção, atuação* – no que concerne à intervenção do Estado, sobressai a intervenção indireta na atividade económica. Seguindo este raciocínio, se a atividade agrícola for regulada por uma intervenção indireta da Administração, assumindo, desta feita, o papel de coordenar, condicionar e/ou modificar a atuação dos agentes económicos, afasta-se a atuação do Estado em termos de produção de bens e/ou prestação de serviços e realça-se um Estado que vai marcar a diferença no que respeita à atuação dos agentes económicos¹²⁹.

¹²⁹ Cfr. PARDAL, Paulo Alves, *Op. Cit.*

Posta esta explicação, a questão que surge é a de saber qual a razão da intervenção pública na agricultura. Como analisado *supra*, o direito agrário ou direito da agricultura foi inserido, de forma holística, num ramo autónomo de direito, considerado por muitos híbrido público-privado. Este recorte público é sustentado, também, pela ideia de Estado ou Administração intervencionista na atividade agrícola. Repare-se: o mercado atuando *per se* está sujeito a falhas – *market failures* – e o setor agrícola não está imune a essas falhas. Por isso, uma das primeiras justificações que se associam a um Estado intervencionista na agricultura provém, exatamente, da instabilidade que comporta o mercado agrícola¹³⁰: instabilidade climática; informação; atribuição de subsídios; dano ambiental.

O próprio serviço que a agricultura presta à comunidade é digno de intervenção e proteção estatal, não só por questões de sobrevivência humana mas também pelas questões paisagísticas e de proteção ambiental assim como preservação da fauna e da própria flora. Note-se que não se colocam apenas razões de carácter económico para fundamentar a intervenção no Estado na agricultura. Aditem-se razões sociais, por se tratar de um setor vital para a sobrevivência humana, erradicando qualquer sinal de carência que da agricultura possa advir, e razões políticas (permita-se, eleitorais), como fatores que convocam o intervencionismo do Estado Regulador, bem como a já mencionada integração europeia.

Em 2005, a Comissão Europeia apresentou três opções possíveis como instrumentos de apoio aos agricultores para melhoria da sua capacidade de gestão de riscos e crises que possam surgir e que, no setor em causa, não são atípicas na sua frequência. Tais medidas tiveram impacto no orçamento dirigido à agricultura, em termos de auxílios estatais, muitas vezes motivadores de problemas de justificação de apoio público à agricultura europeia¹³¹.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Vide* CAFIERO, Carlo, CAPITANIO, Fabian, CIOFFI, Antonio, COPPOLA, Adele, *Rischio, crisi e intervento pubblico nell' agricoltura europea*, Study request by the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament, Brussels, 2005.

Repare-se: as propostas da Comissão para o estabelecimento de um quadro geral de intervenção para gestão de riscos e crises agrícolas iam no sentido de, em primeiro lugar, apoiar financeiramente o pagamento de prémios de seguro dos agricultores contra os desastres naturais (que são, particularmente, dispendiosos); em segundo lugar, apoio no que concerne ao funcionamento administrativo de fundos mutualistas entre os próprios agricultores e; por fim, uma cobertura generalizada de resposta a escassos rendimentos agrícolas, ou seja, a momentos de crise.

Analisadas as três situações¹³², os investigadores concluíram que qualquer uma das três opções que eram apresentadas não resolviam a questão uma vez que iria sempre permanecer a necessidade de ações de emergência em caso de crises, medidas essas que seriam suportadas por recursos da PAC. Daí que as principais conclusões e propostas que os investigadores apresentaram foram, exatamente, optar por políticas que reduzem o risco de forma a evitar desperdícios e ineficiências de recursos públicos, primando pela intervenção privada e, só em segundo plano, pública. E, no que concerne à ação pública, propugnam que os organismos públicos devem ter uma ação preventiva, sincronizada com os privados, consciencializando-os e auxiliando-os dos riscos e das crises que podem suceder.

Aqui volvidos, a pretensão adjacente é a de fazer notar que os auxílios provenientes da União Europeia muitas vezes surgem como “remendos” face à inércia dos organismos comunitários e estaduais. Num mundo cada vez mais sujeito a catástrofes naturais, onde a agricultura pode ser um dos meios mais combativos das alterações climáticas, optando por práticas circulares, estas devem ser apoiadas e auxiliadas financeiramente pelos organismos públicos, evitando remediar situações que podem ser evitadas e, nessa medida, serem menos dispendiosas do ponto de vista económico-financeiro.

¹³² Conclusões analisadas pelos investigadores *Dip.to di Economia e Politica Agraria, Università degli Studi di Napoli Federico II e Centro per la Formazione in Economia e Politica dello Sviluppo Rurale*, com coordenação do italiano Antonio Cioffi.

No que reverencia à produção agrícola, esta está, apesar dos avanços da ciência e da tecnologia, muito dependente dos riscos climáticos, *v. g.* granizo e chuvas fortes que levam a derrocadas de terras, motivos pelos quais cultivos ficam destruídos, ou riscos biológicos, como as pragas (*v. g.*, vespa asiática). Nessa medida, muitos agricultores vêm o seu suor e o fruto do seu trabalho destruído, estando a alimentação humana e da própria fauna em risco. Deste modo, a intervenção do Estado revela-se importante na conceção de apoios aos agricultores que tudo perdem para as tempestades¹³³.

De outra banda, existem as chamadas assimetrias de informação que constituem um modo de intervenção do Estado Regulador na agricultura. Para tal, há que recorrer às Ciências Económicas: se as colheitas forem escassas, isto é, menor oferta, os preços tendem a aumentar motivo pelo qual o poder de compra dos consumidores tende a diminuir, ou seja, diminui a procura e os agricultores veem o seu rendimento paulatinamente a diminuir. Pelo contrário, com colheitas massivas, os preços tendem a diminuir face ao aumento da oferta e, deste modo, menor receita para o agricultor¹³⁴. Significa isto que, havendo uma escassa produção ou uma grande colheita, o agricultor tem tendência a perder e os equilíbrios neste campo tendem a ser muito difíceis de implementar, o que constitui mote para as intervenções do Estado, podendo as instituições públicas adquirir excedentes agrícolas ou promover a sua comercialização¹³⁵.

¹³³ Em outubro de 2018, a tempestade Leslie atingiu a Região Centro do país, causando prejuízos superiores a oitenta milhões de euros no distrito de Coimbra. O foco de destruição centrou-se em habitações, empresas, pesca mas sobretudo na agricultura. No município de Montemor-o-Velho, no Baixo Mondego, registaram-se danos no valor de vinte milhões de euros, em grande parte relacionadas com a agricultura. Aquando da visita do então Secretário de Estado da Agricultura e Alimentação, este anunciou apoios a fundo perdido de 100% para prejuízos até € 5.000; 85% de € 5.000 a 50.000€ e de 50% de € 50.000 a € 800.000, abrangendo infraestruturas, instalações e equipamentos agrícolas e perdas de animais e culturas permanentes. Para mais detalhes e desenvolvimentos, *vide* Despacho n.º 10178-A/2018, publicando em Diário da República n.º 211/2018, 2º Suplemento, Série II de 2018-11-02, pp. 8 – 10.

¹³⁴ Em termos económicos significa o *efeito de King*, onde o aumento da produção e da quantidade procurada não compensou a descida do preço e, desta feita, a receita do agricultor é mais baixa.

¹³⁵ Em janeiro de 2019, foi aprovado o projeto “*Bioberço da Lusitânia*” (Cód. Projeto - PDR2020-10214-046540), que conta com o apoio do PDR 2020 e o Portugal 2020 e pretende incentivar à prática de culturas menos intensivas e ambientalmente mais sustentáveis, contribuindo para o escoamento da produção local. Dinamizado pela *PINHAL MAIOR – Associação de Desenvolvimento do Pinhal Interior Sul*, contou com um apoio financeiro público nacional de € 7. 276,53 e comunitário de € 65.488,81, tendo como um dos objetivos escoar a produção agrícola local das regiões de Mação, Oleiros, Proença-a-Nova, Sertã e Vila de Rei, em conformidade com a informação disponível no *sítio* oficial. Dinamizado pela mesma instituição, o projeto “*Quintais nas Praças do Pinhal*” pretende dar “*aproveitamento e escoamento dos produtos excedentes*”

Outra medida de um Estado intervencionista na agricultura foca-se na atribuição de subsídios públicos aos agricultores, tendo em conta as respetivas áreas de cultivo, de forma que permaneçam e/ou se estabeleçam na lavoura. É o caso de apoios do PDR 2020 aos jovens agricultores, incentivos à exploração agrícola, melhoramento de eficiência de regadios¹³⁶.

Todavia, quanto ao financiamento por intermédio de subsídios e apoios diretos, deve dizer-se que estes são substancialmente concedidos, como já se pode constatar *supra*, por via da PAC, ou seja, apoios comunitários. E nem sempre foram bem vistos, inclusivamente por alguns agricultores que a eles não tinham acesso, uma vez que se cultivava a ideia da *subsidiodependência* aplicada à agricultura¹³⁷.

Repare-se que foi em 1993 que a União Europeia começou a atribuir apoios diretos à agricultura, tendo por base o orçamento comunitário¹³⁸. Tal modelo, nos seus primeiros anos, não caiu em agrado dos agricultores uma vez que, de uma banda, aumentava a dependência dos poderes públicos e, de outra, o clima de incerteza quanto aos ditos apoios e à própria interpretação dada como injustificada que os poderes públicos faziam quando referiam aos apoios. E tal parece ter-se verificado, com uma colaboração não inocente das autoridades públicas, tendo crescido divisões entre os próprios agricultores que recebiam os apoios, os que julgavam não receber e os que, de todo, não recebiam. Adite-se a esta tensão social e económica uma tensão ambiental, no que respeita a catástrofes naturais e alterações climáticas que, invariavelmente, convocam uma reforma por parte do Estado. Como se

provenientes da agricultura familiar, oriundos dos concelhos de Mação, Oleiros, Proença-a-Nova, Sertã e Vila de Rei.”. Conta com o apoio do PRODER e das Autarquias Locais dos concelhos abrangidos. (Informações disponíveis no *supra* referido *sítio* oficial).

¹³⁶ A Ministra da Agricultura aprovou, em novembro de 2021, um pacote de avisos para apoiar a agricultura no âmbito do PDR 2020, no primeiro trimestre de 2022, no valor de € 300.000.000, dos quais € 65.000.000 se destinam ao *Investimento na Exploração Agrícola* e € 55.000.000 aos programas de apoio a jovens agricultores. (Para mais informações, *vide* anúncios de candidaturas no *sítio* do PDR 2020, disponível no *sítio* oficial).

¹³⁷ Cfr. PINTO, Armando Sevinate, *A falácia da subsídio-dependência*, in: *Economia Pura*, Ano III, n.º 35, abril de 2001, pp. 28-29. – O antigo Ministro da Agricultura refere que o próprio setor agrícola, nos primórdios, recusava a conotação de “*subsídio*” aos apoios recebidos pelas falsas “*autoridades beneméritas*”.

¹³⁸ *Ibidem* – Anteriormente, o modelo de suporte à agricultura é realizado nos preços dos produtos agrícolas, suportados pelos consumidores, motivado pelas proteções alfandegárias e subsídios às exportações.

depreende, também estas questões ambientais fomentaram a polémica e fizeram notar a falta de solidariedade dos portugueses face aos problemas da agricultura.

Nos dias de hoje, parece proceder que tais subsídios são o combustível para uma agricultura revitalizada, onde os agricultores podem fazer os seus investimentos graças a tais apoios e, nesse sentido, são fulcrais para dinamizar a agricultura, nomeadamente, a agricultura sustentável.

Outras razões podem justificar a intervenção pública na agricultura: é o caso de externalidades negativas que decorrem da prática agrícola intensiva, próxima de uma *agricultura linear*, ou práticas conexas com a atividade agrária que possam causar danos ambientais. Aqui, a intervenção pública visa a responsabilização do agricultor. Veja-se o caso das queimadas: o art. 72.º do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro¹³⁹, prevê um leque de contraordenações, sem prejuízo de responsabilidade criminal, para queima de sobrantes agrícolas e utilização de máquinas agrícolas em situações de perigo de incêndio rural.

Por fim, não podem ser deixadas de referir as razões motivadas pela integração europeia, que fez com que o Estado Regulador não só fosse intervencionista como exigiu uma adaptação normativa da lei interna à lei comunitária, no respeitante à PAC¹⁴⁰. Consubstanciada uma conexão entre a criação de um mercado agrícola comum e uma política agrícola comum, a intervenção pública comunitária dos vários organismos não pode deixar de partilhar dos objetivos da PAC, entretanto referidos *supra*. Ora, do postulado no art. 39.º do TFUE, sobressaem dois tipos de objetivos: económicos e sociais. Os primeiros

¹³⁹ Vide Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que estabelece o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais no território continental e define as suas regras de funcionamento, publicado em Diário da República n.º 199/2021, Série I de 2021-10-13, pp. 2 – 47, retificado pela Declaração de Retificação n.º 39-A/2021, de 10 de Dezembro, publicada em Diário da República, n.º 222/2021, Série I de 2021-11-16, p. 9, e, no âmbito da pandemia Covid-19, alterada pelo Decreto-Lei n.º 119-A/2021, de 22 de Dezembro, publicado em Diário da República, n.º 246/2021, 1º Suplemento, Série I de 2021-12-22, pp. 2-10.

¹⁴⁰ Cfr. PARDAL, Paulo Alves, *Op. Cit.*, pp. 1159-1162.

reconduzem-se à garantia do abastecimento, à estabilidade dos mercados e ao aumento da produtividade¹⁴¹. Do lado dos objetivos de cariz social, encontram-se a estabilização de preços razoáveis no fornecimento dos consumidores e a defesa do nível de vida equitativo dos agricultores¹⁴². Tais objetivos estão também eles consagrados na Constituição da República Portuguesa, no já referido art. 93.º. Significa isto que a intervenção pública do Estado, motivada pela integração europeia, repousa numa articulação entre o ordenamento jurídico nacional e comunitário, de forma holística, influenciando a economia¹⁴³: a produção legislativa europeia e os fundos europeus, *v. g. FEDER e FEOGA*, tem um impacto colossal no tecido socioeconómico nacional. Não se olvide, claro, a intervenção pública nacional na agricultura comunitária, onde os Estados conservam para si uma competência de relevo incomensurável: a execução da PAC¹⁴⁴.

6. Organismos Regulatórios Estaduais

No ordenamento jurídico espanhol é curioso que já na década de setenta do século anterior se constatava, historicamente, que a promoção da agricultura e do setor agrário por parte do poder público era laboriosa pelo dinamismo profundo que o setor emana¹⁴⁵.

¹⁴¹ Vide art. 39.º, n.º 1, al. a), c) e d) do TFUE.

¹⁴² Em conformidade com o art. 39.º, n.º 1, al. b) e e) do TFUE.

¹⁴³ O art. 4.º, n.º 2, al. d) do TFUE prevê expressamente que a agricultura é uma das competências partilhadas entre a União e os Estados Membros. Desta feita, e aproveitando a sincronia dos objetivos da PAC, no TFUE, e da política agrícola nacional, na CRP, estes são o alicerce da intervenção nacional e comunitária na agricultura.

¹⁴⁴ Cfr. BLUMANN, Claude, *La intervención pública en la agricultura comunitária*, in: *Derecho público de la agricultura : estado actual y perspectivas*, Coord. José Luis Sáinz Vélez, Manuel Gonzalo González, 1999, pp. 65-94 (Tradução de Manuel Gonzalo).

¹⁴⁵ Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Administración de la agricultura su organización*, in: *Revista de Administración Pública*, ISSN 0034-7639, n.º 62, 1970, pp. 341-345. – Desde meados do séc. XIX que Espanha teve a preocupação constante de ter estruturas administrativas adequadas e vocacionadas para o setor agrário.

Naturalmente, após uma análise à intervenção da Administração na Economia e do Estado Regulador, há que discorrer sobre as várias instituições estaduais regulatórias em matéria agrícola, indo ao cerne da temática objeto de estudo.

Apesar da primacial atuação das instituições europeias no que se relaciona com políticas agrícolas¹⁴⁶, os Estados-Membros não se podem eximir de ter um papel ativo e incisivo no que toca à execução legislativa agrícola comunitária (v.g., transposição de diretivas, aplicação direta de regulamentos) bem como a gestão e aplicação dos fundos orçamentais europeus, como o caso do *FEAGA* e *FEADER*¹⁴⁷.

Atentando à organização administrativa nacional, existem instâncias regulatórias estaduais que atuam com base na produção normativa seja ela europeia ou nacional: por um lado, a nível governamental, incluindo o Ministério responsável pela pasta da agricultura e serviços de administração direta associados, e, por outro lado, a nível dos organismos reguladores, que é o caso dos Institutos Público, concentrando-se nos organismos da administração indireta do Estado¹⁴⁸.

A nível governamental encontra-se, como esperado, o Ministério da Agricultura. Trata-se de uma pasta que tem uma extrema importância no país e que, por isso, continua autónoma das demais, sem nunca ter sido aglutinada em outras pastas. A designação do *Ministério da Agricultura* tem variado ao longo dos diversos governos tendo em conta as atribuições que lhe são cometidas por lei orgânica. É dirigido pelo ministro responsável, com poder de direção sobre os serviços de administração direta central e periférica do Estado, e contempla

¹⁴⁶ O Direito Comunitário, nomeadamente à Comissão Europeia, também comporta organismos em matéria agrícola comunitária: é o caso do Instituto Comunitário das Variedades Vegetais (ICVV); da Agência Europeia do Ambiente; da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos; e da Agência de Execução para os Consumidores, a Saúde, a Agricultura e a Alimentação.

¹⁴⁷ Respetivamente, Fundo Europeu Agrícola de Garantia e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, cujo objetivo de ambos dirige-se ao financiamento das inúmeras medidas abrangidas pela PAC com vista a atingir os objetivos estabelecidos pelo Tratado de Funcionamento da União Europeia, bem como o desenvolvimento rural.

¹⁴⁸ Cfr. PARDAL, Paulo Alves, *Op. Cit.*, pp. 1162-1178.

diversos serviços e organismos, e ainda entidades como empresas públicas e institutos públicos¹⁴⁹.

Ora, dentro da administração direta, encontram-se os serviços centrais e periféricos que se encontram submetidos, como analisado *supra*, ao poder de direção do respetivo ministro do Governo com a pasta da agricultura. Como serviços centrais, destacam-se os serviços executivos de apoio técnico – *Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral* – os serviços executivos de políticas públicas – *Direção-Geral da Agricultura e Desenvolvimento Regional* e *Direção-Geral de Alimentação e Veterinária* – os serviços de fiscalização, controlo e auditoria – *Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território* – e uma estrutura temporária de missão – *Autoridade de Gestão do PDR do Continente – PDR 2020*. No plano periférico e mais próximo encontram-se as cinco direções regionais da agricultura – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

No campo da Administração Indireta do Estado integram-se diversos institutos públicos como é o caso do *Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.*; *Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I.P.*; *Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, I.P.*; *Instituto da Vinha e do Vinho, I.P.* . Tais Institutos encontram-se à tutela e superintendência do ministro responsável da pasta da agricultura, podendo tal tutela e superintendência serem exercidas apenas por esse governante ou podendo ser exercidas por vários ministros tendo em conta as respetivas competências e atribuições, v.g. *Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A. – EDIA*, cuja *superintendência* é

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 1164-1165. Tendo em conta o Executivo Ministerial formado em 2019, o departamento ministerial da Agricultura conta, de entre os serviços da administração direta central, com os serviços executivos de políticas públicas, os serviços executivos de apoio técnico, uma estrutura temporária e serviços de fiscalização, controlo e auditoria. No que reverencia aos serviços periféricos, destacam-se as direções regionais de agricultura e pescas. No que concerne aos institutos públicos em que o ministro responsável exerce tutela e superintendência, conta-se, por exemplo, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, o Instituto da Vinha e do Vinho. Trata-se de uma estrutura que não é permanente, podendo ser alvo de reestruturações.

exercida conjuntamente com o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e com o Ministro das Finanças.

7. Alguns exemplos de adoção de práticas circulares

7.1. DELTA CAFÉS

Fundada em 1961, a *Delta Cafés* é uma empresa portuguesa, concretamente de Campo Maior, que se dedica à produção de café. De uma empresa rudimentar e familiar, ao longo de seis décadas, cresceu e tornou-se uma das maiores empresas que se dedica à torra de café, em Portugal e no mundo, presente em mais de 40 países dos cinco continentes¹⁵⁰.

Num relatório intitulado *A Nossa Sustentabilidade, o Nosso Futuro – as nossas histórias de sustentabilidade*¹⁵¹, relata os projetos rumo a um futuro sustentável que a marca de cafés teve nos período 2015-2019. De maneira generalista, a *Delta Cafés* propôs-se a crescer o seu negócio de forma sustentável, atenta ao capital humano e à inovação; fomentar a qualidade de vida dos produtores de café; investiu no que concerne aos recursos humanos e ao emprego; promoveu a certificação de cafés e a diversidade de origem dos mesmos; apoiou o idosos e o bem-estar social, bem como promoveu a empregabilidade jovem, o talento e o empreendedorismo e, além de tudo isto, adotou práticas circulares na produção e comercialização de café.

No que atenta à adoção de práticas circulares, foi assumido o compromisso de promover o *eco-design* e a circularidade dos materiais. Nessa medida, a *Delta Cafés* implementou

¹⁵⁰ Informações retiradas do site da *Delta Cafés*.

¹⁵¹ Tal relatório foi gentilmente fornecido pelo Departamento de Marketing e Comunicação da *Delta Cafés* (Grupo Nabeiro).

projetos cujo escopo é valorizar as cápsulas *Delta Q* num programa de reciclagem que separa a borra do café, que é transformada em compostagem, do material da embalagem, esta transformada em matéria-prima, com o fim de se inserir num novo processo industrial, através dos ecopontos *reciQla*. Ademais, pretendendo valorizar o ambiente e, simultaneamente, as pessoas, decidiu apoiar financeiramente a instituição *Abraço* por cada cápsula (cerca de 0.05€ por cápsula de café) reciclada pelos clientes¹⁵². Por fim, privilegiou a utilização de materiais mais sustentáveis, substituindo alguns materiais plásticos por papel e madeira certificada, com vista a dispor aos clientes, de forma transversal, materiais mais sustentáveis, num futuro próximo. Promoveu, ainda, a desmaterialização de alguns processos com vista a reduzir a quantidade de papel consumida no que respeita a catálogos, dando primazia ao suporte digital.

Estes passos foram dados, segundo a *Delta Cafés*, tendo em conta as pessoas, o ambiente e um amanhã melhor, cujo objetivo futuro passa por continuar a assegurar a rentabilidade económica, reduzindo o impacto ambiental e maximizando o impacto social positivo.

7.2. HERDADE DO ESPORÃO

No coração do alentejano, em Reguengos de Monsaraz, a *Herdade do Esporão*¹⁵³ apresenta condições próprias para a agricultura, com grandes amplitudes térmicas, solos pobres e variados e uma grande biodiversidade que permite uma produção em equilíbrio com o meio ambiente, contando com cerca de 702 hectares de vinha, olival e outras culturas potenciadas

¹⁵² Com o apoio da *Delta Cafés*, a *Abraço* abriu, em Lisboa, a *Qantina*, um espaço que permite fornecer mais de cem refeições diárias para doentes com VIH. Preparadas com o acompanhamento de profissionais de saúde, as refeições são adequadas a estes doentes, para quem a alimentação é essencial no controle da doença.

¹⁵³ Foi providenciado o contacto à empresa, todavia, gorado. As informações que estão a ser objeto de análise são retiradas do seu *site* oficial.

pelo *Modo de Produção Biológico*, totalizando cerca de 40 castas vitivinícolas, 4 variedades de azeitona, pomares e hortas¹⁵⁴.

No que toca a práticas agrícolas, a empresa tem optado por uma gestão otimizada de recursos naturais de forma a reduzir o consumo exacerbado de fitofármacos. Um exemplo é a adoção da prática de sideração e poda verde: como os solos precisam de matéria orgânica e azoto, a *Herdade do Esporão* delineou avançar para a fertilização azotada em verde através da sideração. Significa isto que no Outono são semeadas leguminosas nas entrelinhas das vinhas, sendo mais tarde incorporadas no solo para melhorar a estrutura do mesmo e fornecer azoto às videiras. Segundo a empresa, tais práticas agrícolas influenciam a qualidade da vindima, uma vez que esta é determinada pela qualidade sanitária da uva e também pela evolução bioquímica do bago (açúcares, acidez, pH, compostos fenólicos e precursores aromáticos, potássio, azoto, entre outros). Ademais, a *Herdade do Esporão* tem adotado práticas de gestão de recursos, bem como apostando no eco-design e na eficiência energética. Trata-se, deste modo, de um bom exemplo de promoção de uma economia circular na agricultura que poderá servir de modelo a outras empresas do setor vitivinícola e agrário.

7.3. ALENTEJO CIRCULAR

De facto, estamos perante dois exemplos no que respeita à implementação de medidas de economia circular na agricultura. Em novembro de 2016, o ISQ e a Universidade de Évora uniram-se e desenvolveram um projeto intitulado “*Alentejo Circular*” que tem como

¹⁵⁴ Pondo em prática uma política de gestão ambiental, a empresa implementou medidas de redução, reutilização e reciclagem. Veja-se: na fase de aquisição, começou a dar preferência a produtos e componentes com um embalamento menor ou com as maiores quantidades possíveis de materiais recicláveis. Ademais, substituiu as garrafas de água por dispensadores de água e copos personalizados e reutilizáveis. Optou ainda por reduzir e reutilizar o máximo de materiais de uso corrente, como o caso de caixas e paletes. Por fim, em algumas estradas, a sinalética e a entrada da *Herdade do Esporão* utilizam pedra retirada das vinhas aquando da plantação para fazer a camada de desgaste, o que demonstra a reutilização de recursos e é esteticamente agradável.

propósito central a sensibilização e mobilização dos agentes económicos do Alentejo para a adoção de um modelo circular na sua atividade¹⁵⁵.

Por conseguinte, visou a promoção da criação de valor nas explorações agrícolas agroindustriais na região alentejana através da partilha de conhecimento científico e tecnológico no que concerne à gestão eficiente de recursos e à valorização dos resíduos. Tratou-se de um projeto aprovado e financiado pelo *Programa Operacional Regional do Alentejo* (mais conhecido como *Alentejo 2020*), que teve a duração de 24 meses e contou com um universo de mais de 300 participantes, no âmbito de uma candidatura ao *Sistema de Apoio a Ações Coletivas*”: este consubstancia um programa de incentivos estatais, promovido pelo *Portugal 2020*, orientado para as empresas e tem em vista potenciar os seus resultados e a criação ou melhoria das condições envolventes, com particular relevo para as que se encontram associadas a fatores imateriais de competitividade de natureza coletiva, e que se materializem na disponibilização de bens coletivos ou públicos capazes de induzir efeitos de arrastamento na economia¹⁵⁶. Foi possível identificar as barreiras, as oportunidades e, de certa forma, firmar um compromisso futuro de adoção e permanência das empresas visadas a seguir, com religiosidade, práticas circulares.

Desta feita, resta ressaltar que os projetos que põe em prática uma atividade do tecido empresarial e produtivo mais verdes têm impacto em toda a sociedade: os vários quadrantes preocupam-se com este fenómeno. Destaca-se o papel dos institutos de ensino superior e de investigação, como o caso das universidades, no que respeita à participação e investigação no âmbito de projetos circulares, revelador não só de avanços no que reverencia à investigação, à tecnologia, à inovação, mas também evidencia preocupação, sensibilidade e a vontade de contribuir para a implementação de algo que beneficia a comunidade em geral.

¹⁵⁵ Cfr. ASCENÇO, Cristina, *Projeto “Alentejo Circular”: a economia circular no Alentejo*, in: *AGROTEC – Revista Técnico-Científica Agrícola*, n.º 22, 1.º trimestre, 2017.

¹⁵⁶ Em consonância com o enquadramento do *Aviso de Concurso para Apresentação de Candidaturas, na modalidade de Concurso – Aviso Centro-46-2021-23*, de 26 de fevereiro de 2021. Destaca-se, nesta matéria, o Regulamento Específico do Domínio da Competitividade e Internacionalização, doravante designado por RECI, adotado pela Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro.

8. Direito Comparado

Tendo em conta tudo o que já foi possível analisar, constata-se o facto de se estar a discorrer sobre fenómenos globais, à escala mundial. A agricultura faz parte dos Estados, sem a qual estes, grosso modo, não subsistem. Alvitra-se, neste momento, uma lacónica passagem por dois Estados, membros da União Europeia (como tal, beneficiários da Política Agrícola Comum), o que auxiliará no enquadramento e análise das políticas agrícolas circulares em paralelo com os ditames portugueses até agora examinados. Fala-se, pois, de Espanha e França. Ambos congregam mais de 115 milhões de pessoas, correspondendo a mais de ¼ da população da União Europeia.

Vejamos: no caso espanhol, de quem muito Portugal depende para os seus cultivos, devido à partilha de bacias hidrográficas¹⁵⁷, tem uma história secular, a que ao direito não foi displicente. A partir do séc. XVI, juristas, teólogos e filósofos europeus legitimam e justificam o princípio da apropriação e a conquista e a exploração da terra¹⁵⁸.

Ora, o setor agrário espanhol é bastante heterogéneo, cuja produção é de extremos: existem alguns cultivos vanguardistas, com uma produção modernizada e orientada para o mercado, mas também outros cultivos que originam baixos rendimentos fruto de alguns problemas estruturais e das condições climáticas (clima mais seco). Cerca de 80% da superfície terrestre espanhola é rural, o que corresponde a mais de 400.000 Km², dos quais 50% são terras agrícolas (sendo os restantes 30% zonas montanhosas e bosques)¹⁵⁹. E, apesar do setor agrário espanhol não ser o mais representativo da economia, destacando-se os serviços, o

¹⁵⁷ Para mais detalhes relativamente à partilha de bacias hidrográficas (e os problemas que têm gerado ao longo do tempo entre Portugal e Espanha), vide o nosso *Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica em Portugal e a Convenção de Albufeira: os reduzidos caudais do Rio Tejo* (Trabalho monográfico de investigação realizado no âmbito da unidade curricular de Direito do Ambiente, do Curso de Mestrado em Direito – Menção em Direito Administrativo, 2021).

¹⁵⁸ Cfr. NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio, *El Ordenamiento Jurídico de las Aguas y la Agricultura como Campo de Batalla*, Editorial Reus, S.A., 2017, pp. 337-347.

¹⁵⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *La PAC en tu País: España*, in: *Agricultura y Desarrollo Rural*, (Comunicação da Comissão), 2016.

comércio e a indústria, a verdade é que os Poderes Públicos não se imiscuem, nem poderiam fazer tal coisa, de prestar uma atenção especial à agricultura, seja por razões de cultura, seja por razões ambientais¹⁶⁰. Não quer isto dizer que a agricultura espanhola não seja altamente contributiva para a economia, bem pelo contrário: segundo o EUROSTAT, em 2015, a lavoura espanhola contribui com 2,5% do VAB (em Portugal, PIB), em frente à média europeia de 1,6% (este, entretanto, baixando para 1,3%).

Em 2020, por intermédio da PAC, cerca de 45.000 milhões de euros destinaram-se ao setor agrícola e às zonas rurais espanholas, cujas prioridades fixadas se subsumiam ao crescimento e ao emprego, à modernização, à inovação e qualidade e à sustentabilidade, definindo um programa de desenvolvimento rural adaptado à sua realidade. Almejava-se ajudas diretas mais equitativas entre os agricultores espanhóis; o aumento dos lucros dos agricultores por via do regime de atribuição de logótipo de qualidade dos produtos – *denominaciones de origen protegidas* (DOP); *indicaciones geográficas protegidas* (IGP); e, *especialidades tradicionales garantizadas* (ETG), bem como o logótipo que indica que a produção foi realizada de forma sustentável. Tais objetivos vão, ainda, ao encontro do apoio ao desenvolvimento rural espanhol¹⁶¹, no que respeita ao fomento da competitividade e da agricultura, à garantia da gestão sustentável dos recursos naturais, tendo em conta de igual modo as alterações climáticas, com vista a um desenvolvimento territorial equilibrado das economias rurais, promovendo a cooperação entre agricultores.

Quanto à estrutura organizativa espanhola, no que reverencia à agricultura, o poder público tem uma grande ligação à agricultura, de tal modo que, em tempos franquistas, as políticas

¹⁶⁰ Cfr. PORTERO LAMEIRO, José Domingo, *La Protección Jurídica de los Productos Agrícolas*, in: *Direito Rural: Doutrina e Legislação Fundamental*, Direção: Glória Teixeira, Vida Económica – Editorial, S.A., 2013, pp. 288-289. Sobre o direito agrário espanhol e o seu caráter especial, vide CUESTA SÁENZ, José María de la, *El Derecho Agrario Y Su Especialidad. Fuentes Y Reparto Competencial*, in: *Tratado de Derecho Agrario*, Dir. Esther Muñoz Espada e Pablo Amat Llombart, Wolters Kluwer, 2017, pp. 34 e ss.

¹⁶¹ Para maior aprofundamento da temática do desenvolvimento rural quanto ao seu “*esquivo concepto*”, numa visão nacional e europeia, vide VIEIRA JIMÉNEZ-ONTIVEROS, Emilio, *Desarrollo Rural. Condicionalidad de las Ayudas Directas*, in: *Tratado de Derecho Agrario*, Dir. Esther Muñoz Espada e Pablo Amat Llombart, Wolters Kluwer, 2017, pp. 915 e ss.

públicas direcionadas para a agricultura assumiam um caráter fortemente intervencionista¹⁶². As políticas de regulação governamental têm desempenhado, nos últimos anos, um papel fundamental na configuração do setor agrícola, nomeadamente ao nível empresarial.¹⁶³ Todavia, exige-se que as instituições se comprometam com um ambiente regulatório forte, fundado em critérios científicos, simples, ágeis e estáveis para assim ser possível poder transformar, paulatinamente, o setor agrário, nomeadamente no tocante à questão tecnológica e no agilizar e simplificar procedimentos administrativos, com novos mecanismos.

Para o futuro da agricultura espanhola, o grande objetivo a prosseguir é tornar a agricultura um setor (ainda mais) estratégico para a economia, para a sociedade e para o território, almejando uma revolução tecnológica na agricultura e criar políticas para que as zonas rurais consigam acompanhar o progresso da urbanização, não olvidando o melhoramento da eficiência da utilização dos recursos naturais e as medidas de combate e adaptação às alterações climáticas¹⁶⁴. Caminha-se, paulatinamente, para uma agricultura mais circular, tal como nos restantes países europeus.

Segundo a *Knoema Corporation*, em 2018, França detinha 286.601 km² de terra cultivável, o que permite uma grande diversidade de produção, e correspondendo a 52,3% do território francês¹⁶⁵.

¹⁶² Cfr. BARCIELA LÓPEZ, Carlos, LÓPEZ ORTIZ, Inmaculada, MELGAREJO MORENO, Joaquín, *La Intervención del Estado en la agricultura durante el siglo XX*, in: *Revista Ayer*, n.º 21, 1996, pp. 81. Para maiores desenvolvimentos sobre a organização agrária espanhola ao longo do tempo, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Op. Cit.*,

¹⁶³ PWC, *El futuro del sector agrícola español: claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, Estudio realizado a solicitud de la Asociación Empresarial para la Protección de las Plantas (AEPLA), 2019. – Trata-se de um estudo bastante interessante e completo sobre o agora e o futuro do setor agrícola espanhol.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Segundo o *Atlas Mundial de Dados*, da Knoema Corporation.

Em termos comunitários, a França está apegada à PAC por razões económicas e políticas¹⁶⁶: económicas, na medida em que praticamente a totalidade dos fundos da política agrícola comum é atribuída aos Estados Membros pela Comissão Europeia e a França é o principal beneficiário de tais fundos, com cerca de 66,2 mil milhões de euros para o período 2021-2027, o que corresponde a 18% dos fundos comunitários para a agricultura. Em comparação com Espanha, esta recebe cerca de 12% dos referidos fundos. Significa isto que, sendo a principal beneficiada com a PAC (há já algumas décadas), a importância económica para o país é, deveras, relevante. Por outro lado, segundo dados do *Institut National de Recherche pour l'Agriculture, l'Alimentation et l'Environnement* (INRAE), em 2019, cerca de 74% das rendas dos produtores franceses advinham dos apoios provenientes da PAC. A estas somam-se outras razões abonatórias como o caso das exportações que equivalem a valores acima dos 60 mil milhões de euros. Em termos políticos, mesmo que o número de agricultores não seja uma realidade de grandes dimensões, estes continuam a ser um eleitorado, historicamente, mobilizado e com alta participação nos atos eleitorais. Contrariamente ao espetável, trata-se de um eleitorado tradicionalmente ancorado à direita.

No que concerne à interferência dos poderes públicos na agricultura francesa, tal não é novidade, não apenas a nível de produção e comercialização mas também a nível político e de representação ideológica¹⁶⁷. Todavia, dada a circunstância dos gauleses serem extremamente dependentes da política agrícola comunitária, o período recente evidenciou fraquezas estruturais da agricultura francesa e a dificuldade de definir uma política pública nacional para lhes dar resposta, sem embargo de serem reconhecidos os elevados subsídios provenientes dos fundos europeus¹⁶⁸. De facto, em 2016, a França era o principal produtor agrícola da Europa (o que corresponde a 17% da produção) e a balança comercial dos produtos agrícolas era excedentária. No entanto, a quota do setor, no que reverencia ao valor acrescentado nacional, diminuiu a longo prazo, de 4,1% em 1980 para 1,6% em 2017. O

¹⁶⁶ FAURE, Agnès, *Réforme de la PAC : quels enjeux pour la France?*, in: *Toute L'Europe – Comprendre l'Europe*, 2021.

¹⁶⁷ Vide GOUSSAULT, Yves, *L'État et le développement de l'agriculture: le concepto d'intervention*, in: *Tiers-Monde*, tome 17, n.º 67, 1976, pp. 615-633.

¹⁶⁸ Vide BUREAU, Jean-Christophe, *La politique agricole*, in: *Les politiques publiques*, La Documentation Française, 2018.

emprego também caiu drasticamente, de 6,2 milhões em 1955 (constituindo 30% dos postos de trabalho) para 855.000 em 2017. Ademais, o excedente comercial está a diminuir (na Europa, está próximo de zero em 2017) e as quotas de mercado estão a diminuir: de 1990 a 2015, a França caiu do 2º para o 6º lugar nas exportações mundiais e, no mercado europeu, de 12,5% das exportações em 2000 para 7,9% em 2017.

Tendo na sua base estes indicadores alarmantes, em 2019, o Senado elaborou um Relatório intitulado, “*La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore?*”¹⁶⁹, curiosamente redigido pelo Senador *M. Laurent Duplomb*, Senador de *Haute-Loire (Auvergne-Rhône-Alpes)*, agricultor de profissão. Este relatório assenta numa estagnação generalizada da produção agrícola, com o declínio da produção pecuária, diminuição do emprego agrícola, perda de cerca de 17% da área desatinada à agricultura, recurso a importações, etc. Face a esta panóplia de problemas que a agricultura francesa enfrenta, colocam-se os seguintes desafios: reconquistar o mercado francês, preservando a diversidade da agricultura francesa, capaz de ter à disposição todas as gamas de produtos e as necessidades de todas as famílias; conquistar os mercados globais, principalmente na África e na Ásia; manter uma política agrícola comum ambiciosa e exigente, com um aumento da dotação orçamental europeia por habitante, bem como destinar parte do orçamento à segurança alimentar; e, por fim, a exigência que novos acordos de comércio livre, negociados a nível europeu, respeitem as normas sanitárias e fitossanitárias, ambientais e sociais mínimas.

Dito isto, não se pode olvidar que, face ao protagonismo que França augura em termos agrícolas, tem de ter em consideração uma agricultura ambientalmente sustentável e circular, o que, por mão da PAC a iniciar em 2023, não será colocado de lado, bem como uma

¹⁶⁹ Vide DUPLOMB, M. Laurent, *La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore?*, Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires Économiques, Sénat Française, n.º 528, 2019.

modernização que torne mais dinâmica e sustentável as práticas agrárias, algo que não é novidade para a França¹⁷⁰.

Ambas as experiências do velho continente aqui retratadas devem ser analisadas, podendo as suas políticas influenciar as políticas agrárias portuguesas, seja a nível económico, ambiental, social ou institucional, numa situação de *facere* ou *non facere*.

Aqui chegados, como foi possível descortinar através dos sucessivos Planos de Ação para a Economia Circular, aliados à própria PAC, cuja intervenção estatal não pode ser descurada, entende-se que, de facto, estamos a caminhar para uma agricultura circular. Todavia, devem ser adotadas medidas que sustentem uma agricultura circular, colocando à margem as esparsas normas que a regulam, e colmatar a carência de efetividade de direito que neste campo se observa. As medidas previstas são essenciais e fulcrais para uma transição que vá ao encontro de uma economia circular mas ainda incipientes. Propõe-se um próximo capítulo dedicado a possíveis soluções que possam preencher lacunas e sustentar uma economia circular, num contexto nacional e europeu que, paulatinamente, possam contribuir para uma transição salutar que tem em vista uma agricultura mais sustentável e com práticas circulares.

¹⁷⁰ Cfr. MASSUQUETTI, Angélica, *A Dinâmica da Agricultura Francesa: inovação, transformação e identidade social*, in: Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, São Paulo, vol. 48, n.º 2, abril-junho 2010, pp. 331-356.

CAPÍTULO III – PERSPETIVAS DE FUTURO E SOLUÇÕES

A transição para um modelo económico-circular na agricultura deverá ser realizada em termos globais, tendo em consideração a dimensão e a dependência do sistema agrícola. A transição a que se assiste deve contemplar políticas a médio e longo prazo que promovam uma transição e uma reestruturação dos próprios sistemas de produção existentes, caminhando para uma incorporação de soluções tecnológicas (banais num *mundo* digital como o de hoje e a que o direito não pode ficar indiferente) que permitam o desenvolvimento dos aspetos técnicos e biológicos do sistema circular. Para tal, *lato sensu*, apoiar-se-iam políticas onde fosse realizada uma análise integral da cadeia de valor agroalimentar (tanto na agricultura como na pecuária), a adoção de práticas sustentáveis no processamento de alimentos e no próprio varejo, o fornecimento de mecanismos para granjear uma consciencialização da reciclagem e a valorização dos próprios resíduos agrícolas, a maximização do uso dos subprodutos ou dos resíduos para criação de novas cadeias de valor sustentáveis, assegurando a mudança gradual para um modelo económico cada vez mais circular na agricultura, sem embargo das exigências que a gestão de resíduos acarreta¹⁷¹. Tudo isto comporta impactos sociais, económicos e ambientais positivos, a que o direito não se pode eximir e onde o Estado Regulador deve procurar desenhar políticas públicas e estimular medidas inovadoras neste âmbito, como de seguida se verá.

¹⁷¹ Cfr. BRANCO, Ricardo, *A política pública de resíduos em Portugal e a sua face jurídica*, in: E-PÚBLICA – Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 7, N.º 2, 2020, pp. 126-160. – Tal como afirma o autor, e bem, “Qualquer meio que os decisores políticos encetem para fazer face aos fins de uma política pública de resíduos pode ser um meio sustentável do ponto de vista dos recursos naturais mas economicamente pouco viável, caro, desvirtuador da concorrência, ou até – como se viu para o caso da valorização agrícola das lamas de depuração – arriscado para a saúde humana.”. Daí que surjam vários valores a ser ponderados para haver uma correta e ambientalmente aceitável gestão de resíduos.

1. Visão jurídico-social

No meio das dificuldades enunciadas, importa traçar um caminho que se baseie em aspetos atinentes ao desenvolvimento agrário, sobretudo em regiões do interior do país cujas estruturas agrícolas se caracterizam pela prevalência dos minifundiários¹⁷². Trata-se, pois, de um caminho que já se iniciou e que se propugna. No entanto, trata-se de uma mudança de um paradigma enraizado, assente num modelo económico, cujos holofotes estão virados, praticamente na totalidade, para o escopo comercial e lucrativo e, nessa medida, há que enfrentar várias e poderosas *crenças*.

Um nova estratégia tem de se subsumir ao conceito de *equidade territorial*, isto é, a garantia de igualdade e de acesso a oportunidades das populações dos territórios rurais face aos residentes nas áreas urbanas, nomeadamente ao nível de condições de vida e aos bens públicos estruturantes de evolução e progresso e à própria afirmação das capacidades das pessoas, o que deve ser almejado no desenho das políticas rurais de desenvolvimento.

Repare-se que este conceito de equidade territorial está intimamente ligado ao conceito de *coesão territorial*¹⁷³: este vai mais longe que a mera coesão a nível económico e social. Por conseguinte, pretende-se a promoção de um desenvolvimento que seja equilibrado, minorando as desigualdades existentes, evitando e corrigindo, desta forma, os desequilíbrios territoriais que possam existir bem como conferir uma maior conformidade às políticas que tenham impacto territorial.

¹⁷² Cfr. BARROS, Vítor, *Op. Cit.*, pp. 147-150.

¹⁷³ Na Carta dos Direitos Fundamentais, surge a referência à coesão territorial no art. 36.º, sob epígrafe “*Acesso a serviços de interesse económico geral*”: “*A União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com o Tratado que institui a Comunidade Europeia, a fim de promover a coesão social e territorial da União.*”

Ora, desta feita, há que apresentar soluções aos problemas sociais que emergem da agricultura e a que o direito não pode ficar indiferente: já foi referido os baixos rendimentos e apoios, o despovoamento, à fuga ao setor, etc.

É sabido que o espaço rural ganhou um protagonismo rutilante. Foram-lhe reconhecidos valores bem como funções vitais para a sociedade, para além de ser o “*espaço*” de labor de produtos agrícolas. Há, pois, um novo papel que a ruralidade desempenha nos tempos hodiernos.

Existem novas oportunidades para as zonas rurais, que contêm no seu seio potencialidades enormes, aproveitando os trunfos que se podem e devem valorizar e preservar: património cultural, identidade territorial, produtos regionais tradicionais e qualidade de vida, tranquilidade e segurança. Note-se que as zonas rurais, comumente designadas de “*interior*”, com tendência para o setor primário da economia, como é o caso da agricultura, têm noção que os consumidores (e contribuintes, para o Estado) dos seus produtos continuam disponíveis a fazer transferências de valor para o setor agrícola e a pagar um conjunto de funções (v. g., turismo rural) prestadas pela agricultura e pelo *campo*. Sabe-se, também, que as zonas rurais são propícias a uma digna dotação de recursos naturais bem como uma localização favorável para circulação de pessoas.

Nesta linha, sabendo das debilidades existentes, parece que a primeira medida a tomar em consideração se prende com estancar o despovoamento, com vista à equidade territorial¹⁷⁴. Como estratégia a barrar tal tendência destaca-se a mobilização da iniciativa privada dos meios rurais, que deve ser promovida pelas autarquias locais e apoiada pelo Estado, do qual se exige regulação e incentivos para fixar as pessoas nas zonas rurais, melhorando as infraestruturas públicas e investindo na agricultura circular; o aumento da eficiência das atuais estruturas e medidas dirigidas à promoção do desenvolvimento rural, nomeadamente

¹⁷⁴ *Ibidem*, pp. 150 e ss.

com a colocação à disposição de instrumentos às pessoas que querem fixar-se no interior, com um apoio especial aos jovens; e a criação de novas atividades que vão mais além que as atividades tradicionais típicas da lavoura.

No caso particular da agricultura, há três cenários que devem ser colocados na mira: um primeiro que vai ao encontro de uma produção agrícola competitiva no mercado, favorecendo o desenvolvimento agrícola e os conhecimentos dos agricultores; em segundo lugar, a qualidade dos bens alimentares produzidos, bem como o modo como são produzidos e, em terceiro e último lugar, perspectiva-se a prestação de serviços à sociedade por parte dos agricultores, no sentido em que estes desempenham outras funções para além da mera produção de alimentos, sobretudo funções ecológicas, as quais tenderão a ser remuneradas, fazendo com que estes permaneçam no espaço rural.

Nesta linha, destaca-se o papel das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, doravante *CCDR*. As *CCDR* são *serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de autonomia administrativa e financeira*, de acordo com o art. 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro¹⁷⁵, cuja missão tem por objetivo “*assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas sectoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível das respetivas áreas geográficas de atuação*”, nos termos do art. 2.º, n.º 2 do Decreto-Lei *supra* referido. Das diversas atribuições que lhes são conferidas, as *CCDR* laboram com o fim de “*contribuir para a definição da política de desenvolvimento regional no quadro da política de desenvolvimento económico e social do País, dinamizando e participando nos processos de*

¹⁷⁵ Em conformidade com o Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, que *Aprova a Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, publicado em Diário da República, n.º 207/2012, Série I, de 2012-10-25, pp. 6033– 6038, alterado pelo Decreto Lei n.º 68/2014, de 8 de maio, publicado em Diário da República, n.º 88/2014, Série I, de 2014-05-08, pp. 2696 – 2698, pelo Decreto-Lei n.º 24/2015, de 6 de fevereiro, publicado em Diário da República, n.º 26/2015, Série I, de 2015-02-06, pp. 718-721, pelo Decreto-Lei 27/2020, de 17 de junho, publicado em Diário da República, n.º 116/2020, Série I, de 2020-06-17, pp. 3-6, com uma Declaração de Retificação, a Retificação n.º 24/2020, de 26 de junho e, a última alteração, com a Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto, publicada em Diário da República, n.º 159/2020, Série I, de 2020-08-17, pp. 3-5.

planeamento estratégico de base territorial, bem como fomentar parcerias entre agentes regionais, desenvolver estudos de articulação de políticas setoriais no espaço regional e elaborar programas integrados visando a coesão e a competitividade territoriais”, em conformidade com a al. a) do n.º 3 do art. 2.º do diploma citado.

Quer-se com isto dizer que as CCDR têm um papel fulcral no desenvolvimento regional e são, por lei, organismos que estão incumbidos de laborar para prossecução de objetivos de cariz territorial. Desta feita, o seu papel no que concerne com a agricultura é possibilitar o desenvolvimento das regiões do interior, aplicando fundos comunitários e apoiando as autarquias locais nesse mister, tendo uma relação de proximidade com os cidadãos e as demais organizações. Vê-se nestas cinco CCDR – CCDR Norte; CCDR Centro; CCDR de Lisboa e Vale do Tejo; CCDR Alentejo; CCDR Algarve – a possibilidade de colocarem em prática as soluções que se apresentam para dinamização das zonas rurais e da agricultura circular praticada nas mesmas.

2. Visão jurídico-económica

Grandes desafios se avizinham, a nível económico, na agricultura. Um dos principais (senão o principal) será, indubitavelmente, alcançar o sempre almejado crescimento económico. E, para tal, o direito não pode estar numa relação assíncrona com a agricultura e com a economia.

Hoje, é um dado adquirido que o setor agrícola tem (e terá) um papel essencial para conseguir, com sucesso, o desenvolvimento económico motivado pela sua contribuição para o acréscimo do valor acrescentado nacional, aumentando as exportações e diminuindo as

importações, sendo tal levado a cabo de maneira economicamente sustentável, economicamente competitiva e equilibrada territorialmente¹⁷⁶.

Desta feita, as armas utilizadas para prossecução de tal finalidade concentram-se na evolução de incentivos de apoio à produção e ao rendimento agrícolas e à reorganização dos sistemas de utilização e ocupação dos solos agrícolas e das próprias tecnologias de produção. É de subscrever esta posição, a qual tem sido defendida ao logo do presente estudo: apoio aos agricultores e à terra são essenciais num setor onde abunda a incerteza, a necessidade e o abandono¹⁷⁷. De outra banda, mais próximo de uma visão ambiental, a qualidade e sustentabilidade do solo, como “local de trabalho” do agricultor, é fulcral para uma produção sustentável, economicamente circular e mesmo lucrativa. Por fim, a tecnologia não pode ficar indiferente a um setor tão importante, onde emergem novos métodos e novos instrumentos para alcançar os fins delineados, bem como, numa visão global típica do séc. XXI, a manifestação de relações internacionais profundas, económica, social e até mesmo culturalmente.

O vaticínio para as próximas décadas será, evidentemente, influído por inúmeros fatores: a volatilidade dos preços e o comportamento dos mercados, o combate às alterações climáticas, os acordos provenientes do comércio internacional, sejam eles bilaterais ou multilaterais, a transformação tecnológica, a própria PAC no futuro, etc.

Ora, quanto ao comportamento dos preços e dos mercados, no caso português, não constitui novidade que muito depende do comportamento mundial, muito particularmente, a nível comunitário: nos últimos anos, na generalidade dos produtos agrícolas do mercado

¹⁷⁶ Cfr. AVILLEZ, Francisco, *Op. Cit.*, pp. 67 e ss. – O autor assevera que tal poderá ser levado a cabo mas tudo dependerá do comportamento e da estratégia a seguir nos próximos anos.

¹⁷⁷ Sobre a extensão, as causas e os efeitos ambientais do abandono do espaço agrícola, *Vide* NUNES, Adélia de Jesus Nobre, *Abandono do Espaço Agrícola na “Beira Transmontana” – Extensão, Causas e Efeitos Ambientais*, Dissertação de Doutoramento em Letras, Área e Especialidade em Geografia, FLUC, 2007, pp. 71-116.

comunitário, constata-se um nível de preços equivalente aos correspondentes preços paritários de exportação/importação. E a grande questão que se coloca é se existem proteções tarifárias e se elas próprias influenciam ou não a própria formação dos preços. As projeções que se apresentam no que contende com a estabilidade dos preços, e não se olvide a instabilidade do mercado agrícola, vão ao encontro de uma tendencial subida e maior volatilidade dos mesmos, o que se justifica pela elevada procura de bens alimentares e de matérias-primas para a produção de biocombustível, o próprio decréscimo da produtividade agrícola, os preços do petróleo elevados e, claro, as políticas agrícolas especulativas e protecionistas. Ademais, os próprios fatores de produção não se imiscuem de terem os seus preços elevados: clima, fatores macroeconómicos, políticas nacionais e internacionais, crise energética, etc.

Tanto a OCDE como a Comissão Europeia auguram esta tendência e, por isso, muitas tomadas de posição têm surgido por parte de quem pretende uma alteração drástica aos modelos de produção e consumo vigentes, de forma a evitar uma dramática subida dos preços. E tal alteração passa, inclusivamente, pela adoção de práticas circulares na produção agrícola, no consumo e, claro, no próprio intermediário na relação entre o produtor-consumidor.

A nível de acordos internacionais estes são imperativos quando se nota a existência de uma influência nos preços a nível mundial. A este nível, importa salientar que os acordos internacionais, bilaterais ou multilaterais, são um mecanismo de extrema relevância para as diversas economias no âmbito do comércio agrícola internacional¹⁷⁸.

Além disso, haverá lugar a medidas de regulação dos mercados por parte do Estado, orientadas essencialmente para a estabilização dos preços dos produtos agrícolas através de

¹⁷⁸ Cfr. AVILLEZ, Francisco, *Op. Cit* – Destaque do autor para a *Ronda de Doha*, as negociações com a *MERCOSUL*, as negociações no âmbito da *Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP)* entre os EUA e a UE.

diferentes tipos de instrumentos – intervenções em momentos de crise económica ou ambiental, apoios à armazenagem privada, intervenções públicas, etc.

São aqui tratadas medidas que terão o seu enquadramento numa exclusiva Organização Comum de Mercados e que regularão o setor agrário com vista a reforçar a posição do agricultor nas diversas cadeias de valor, promovendo a existência de contratos entre os produtores e outras entidades representantes dos demais setores da economia e a constituição de organizações de produtores. Repare-se que, para tal, serão necessárias intervenções legislativas, bem como intervenção do Estado Regulador.

Erigem, deste modo, medidas que têm como escopo a estabilidade e o aumento dos rendimentos dos produtores, combatendo a desertificação da agricultura, e que contará, como até aos dias de hoje, com o apoio da Política Agrícola Comum da União Europeia.

Por fim, deve atender-se com especial cuidado à intensificação tecnológica agrícola. Um grande desafio com que o mundo se confrontará nas próximas décadas é conciliar a produção agrícola, aliada a uma necessidade crescente de produção, com a sustentabilidade ambiental, para atingir uma estabilidade climática.

Ora, prevê-se um aumento populacional no planeta, podendo a Terra ser habitada por cerca de dez mil milhões de pessoas em 2050, segundo a ONU, o que potencia uma maior produção de bens alimentares. Significa isto que os métodos de produção e as tecnologias hoje existentes que os alicerçam terão de ser repensados. A história mostra que o atual modelo tecnológico vigente, o modelo químico-mecânico, teve uma relevância incomensurável. Entretanto, têm surgido estudos que duvidam da compatibilidade futura entre o modelo tecnológico atual e a sustentabilidade ambiental.

Nos dias de hoje, é praticamente unanime que o modelo tecnológico atual tem consequências ambientais ou sociais negativas e, economicamente, a tecnologia químico-mecânica

encontra-se extremamente limitada: por um lado, as modificações genéticas de muitos produtos agrícolas atingiram o seu limite, pela exaurição de inovação, face ao almejado incremento da produtividade e da diminuição dos custos. Por outro lado, é notório que o modelo tecnológico vigente está altamente adicto a combustíveis fósseis e a substâncias químicas, fazendo despontar a poluição, afetando os recursos hídricos e gerando uma maior emissão de gases com efeitos de estufa. Outras razões justificam a reflexão e conseqüente conformação de um novo modelo tecnológico: repare-se que os solos que sofreram e sofrem uma intervenção tecnológica, apoiada no modelo vigente, têm conseqüências para a biodiversidade e para os próprios ecossistemas, que consubstanciam, respetivamente, em perdas crescentes e na artificialização. Por fim, a tecnologia dominante tem efeitos na própria economia pela dependência das energias fósseis, cuja volatilidade dos preços afeta a própria produção.

Ora, perante este panorama de esgotamento económico e impactos ambientais negativos, bem como sociais, afetando o agricultor e a própria sociedade direta ou indiretamente, urge a alteração do modelo vigente por um *modelo de intensificação agrícola sustentável*¹⁷⁹.

Tal modelo tem, como se entende, dificuldades de aplicação prática não só pelo tempo que vivemos mas sobretudo pelo que o modelo tecnológico ainda em voga possibilitou e gerou economicamente num passado relativamente recente. E aqui a intervenção pública é necessária.

Trata-se de um modelo capaz de reduzir drasticamente as externalidades negativas emanadas pelo seu antecessor, reduzindo de forma exponencial a utilização de fatores industriais e recursos escassos. Tal mudança permitirá uma agricultura mais amiga do ambiente e mais resiliente face à escassez hídrica e à subida do preço da energia¹⁸⁰. Segundo a FAO, tal

¹⁷⁹ Cfr. AVILLES, Francisco, *Op. Cit.*, pp. 87-91.

¹⁸⁰ Vide SANTOS, José Lima, *Intensificação sustentável: um modelo tecnológico na agricultura*, in: *CULTIVAR – Cadernos de Análise e Prospetiva*, Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, n.º 3, 2016, pp. 13 e ss.

modelo baseia-se em três princípios: obtenção de ganhos de produtividade e de uma melhor valorização do capital natural e dos serviços que os ecossistemas prestam à agricultura; melhorias vultosas de eficiência no uso dos fatores de produção; e, por fim, o uso da própria biodiversidade natural na busca de estratégias resilientes no combate aos fatores de risco abióticos.

Em Portugal, a implementação deste modelo terá de ser paulatinamente realizada, com indiscutível alicerce do Estado, assente em duas diretrizes que se subscrevem: em primeiro lugar, a implementação destas tecnologias tem de ser orientada para a eficiência no uso dos fatores agrícolas – água, agroquímicos, terra – por intermédio de mecanismo de aplicação rigorosa e precisa, lançando mão da biotecnologia e de atuais tecnologias de informação. Tal repercute-se a máquinas agrícolas de alta precisão, métodos de rega atualizados, etc. Em segundo lugar, as práticas agrícolas devem assumir um caráter mais *verde*, com a substituição, mesmo que parcial, de fatores agrícolas de origem industrial, o que exige conhecimento mais aprofundado e ecoalfabetização dos produtores sobre o funcionamento dos ecossistemas agrícolas: alude-se, neste ponto, à melhoria da estrutura e da fertilidade dos solos, ao aumento da capacidade da retenção de água, ao controlo da erosão, etc.

Note-se que toda a mudança e o impacto da mesma requerem um sistema de investigação, de transferência de conhecimentos e é capaz de responder à identificação e posterior aplicação de soluções tecnológicas que sejam realmente eficientes do ponto de vista económico e ambiental.

“A falha de mercado, aceite pelos economistas das mais diversas tendências, requer intervenção do Estado. No caso que agora nos interessa, ela requer políticas públicas para lidar com as questões de sustentabilidade ambiental em agricultura. Estas políticas podem assumir diversas formas, desde a simples regulamentação ambiental à diferenciação dos produtos conforme a sua pegada ecológica, para melhor guiar os comportamentos de compra dos consumidores, passando pelos incentivos económicos diretos à produção de

bens públicos ambientais pela agricultura”¹⁸¹. Aqui chegados, uma nova tecnologia, ecologicamente pensada, exige a intervenção do Estado. Como assevera o autor, a intervenção pública é inafastável para proteção dos serviços que os ecossistemas prestam ao próprio solo agrícola, bem como na área da investigação e progresso tecnológico. Até mesmo para o combate à desertificação da agricultura: um modelo sustentável implica custos consideráveis que muitos agricultores não estarão dispostos a suportar, nem têm condições económicas para tal. Daí que o Estado deve regular com vista a essa mesma transição. Para este labor, é exigido um aumento considerável do investimento público para proporcionar o desenvolvimento dos alicerces científicos necessários para um fortalecimento de base ecológica de um modelo tecnológico de intensificação sustentável.

Atente-se agora, de outra banda, à tributação do setor: segundo o art 2.º, n.º 1 e 2 do Estatuto dos Benefícios Fiscais, “1 - *Consideram-se benefícios fiscais as medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.* 2 - *São benefícios fiscais as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas e outras medidas fiscais que obedçam às características enunciadas no número anterior.*”¹⁸²

Apresenta-se aqui, muito sumariamente, um dos instrumentos que a Administração pode recorrer em prol da defesa de uma economia circular e sustentável. De facto, a tributação da agricultura¹⁸³ pode constituir um dos mecanismos, unido à *fiscalidade verde*, que possibilite uma transição para uma economia mais verde e mais circular na agricultura, através da concessão de benefícios fiscais.

¹⁸¹ Cfr. SANTOS, José Lima, *Op. Cit.*, p. 20-21.

¹⁸² *Vide* Estatuto dos Benefícios Fiscais, Decreto-Lei n.º 215/89, de 01 de julho, disponível em Diário da República n.º 149/1989, Série I de 1989-07-01.

¹⁸³ *Vide* PATÓN GARCÍA, Gemma, *Impulsos Fiscales al Sector Agrario: una Contribución para el Caso de Portugal*, in: *Direito Rural: Doutrina e Legislação Fundamental*, Direção: Glória Teixeira, Vida Económica – Editorial, S.A., 2013, pp. 157-165.

Numa perspetiva económica e tributária, a produção, transformação e distribuição agrícolas têm de ser ponderadas a nível nacional, porque o direito rural é identitário do povo português na definição de uma política agrícola, onde não se pode dispor de medidas de cariz económico e jurídico que dinamizem, defendam e promovam a agricultura; a nível comunitário, não apenas pelas ajudas à exploração e subsídios provenientes dos programas europeus mas também pela política aduaneira aplicável às importações e exportações; e, claro, a nível internacional, uma vez que os acordos e decisões das diversas instituições são fulcrais para perceber os interesses e equilíbrios em presença, sendo Portugal dependente da PAC¹⁸⁴.

Diz a doutrina que Portugal não prima por uma política fiscal tão bem definida, como acontece em Espanha e no Reino Unido, no que reverencia à agricultura, pese embora o facto de existirem benefícios fiscais¹⁸⁵. Em Portugal, o setor agrário é contemplado em moldes muito limitados na lei fiscal, sem grande constrangimento no que toca à competitividade e eficiência, apesar de alguns avanços nos últimos anos¹⁸⁶.

Urge, atentando a experiências vizinhas, a criação de sistemas tributários, direcionados ao setor agrícola nacional, concebido tendo em consideração benefícios fiscais que permitam competir com outros países, bem como discriminar positivamente, em termos fiscais, aqueles que adotam práticas ecológicas e circulares, por exemplo, com sujeição a taxas de IVA reduzidas: produtos *eco-friendly*, fertilizantes e fungicidas orgânicos, incentivando assim à preservação da biodiversidade e apelando às boas práticas de utilização das terras¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Vide TEIXEIRA, Glória, *A Tributação da Agricultura e os Desafios do Séc. XXI*, in: *Direito Rural: Doutrina e Legislação Fundamental*, Direção: Glória Teixeira, Vida Económica – Editorial, S.A., 2013, pp. 195-197.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Deve dar-se destaque à *Fiscalidade Verde* cujos principais baluartes são: proteger o ambiente e reduzir a dependência energética do exterior; fomentar o crescimento e o emprego, e; contribuir para a responsabilidade orçamental e para a redução dos desequilíbrios externos. Apesar dos avanços que foram dados, julga-se ser possível fazer mais, recorrendo à discriminação positiva nos encargos fiscais, sem quebrar a barreira ténue da concorrência, esta que muitas vezes serve de justificação para a inércia do Estado.

¹⁸⁷ Para maiores desenvolvimentos sobre a matéria dos incentivos fiscais, atentando uma visão comparatística entre Espanha e Portugal, PATÓN GARCÍA, Gemma, *Op. Cit.*

3. Visão jus-ambiental

Como afirmado por certos autores espanhóis nas últimas décadas do séc. XX, para a política agrícola, “*el gra reto es el acabar com el divorcio entre economía y ecología o entre ésta y la agronomía*”¹⁸⁸. Todavia, há que reconhecer a difícil tarefa de conciliar os três conceitos. E parece ser de proceder a ideia de que apenas um Estado forte e determinado, com objetivos muito bem delineados, um Estado regulador, legislativamente interventivo, é capaz de conseguir conciliar a dimensão económica, agrária e ambiental, nas suas diversas demandas.

No fundo, o que aqui está em causa é a exigência de adaptação da atividade agrária às alterações climáticas. E o ponto de partida, nestes moldes, poderia ser as pequenas explorações agrícolas, de base familiar: face às alterações climáticas, a produção familiar (que já é de pequena dimensão) torna-se microscópica e pode levar a situações de debilidade social¹⁸⁹. Todavia, para as pequenas explorações agrárias, é difícil implantar sistemas tecnológicos mais desenvolvidos e sofisticados e novas práticas sustentáveis a não ser que recorram a financiamento e que este seja facilitado, o que é difícil uma vez que trata-se de uma agricultura que é muito rudimentar, que exige uma base tecnológica incisiva e é difícil concederem crédito a produtores que não têm escopo lucrativo, mas sim, de subsistência.

Nessa medida, caberá à Administração proporcionar apoios aos agricultores, com uma produção familiar, uma vez que, apoiados, é como se uma *mão invisível* estivesse a laborar no sentido de melhorar a beleza paisagística, de preservar os recursos e a biodiversidade. No fundo, indiretamente, os agricultores que se encontram nesta posição auxiliam na grande missão que é o combate às alterações climáticas ao mesmo tempo que produzem os seus próprios bens.

¹⁸⁸ Cfr. BARCIELA LÓPEZ, Carlos, LÓPEZ ORTIZ, Inmaculada, MELGAREJO MORENO, Joaquín, *Op. Cit.*, p. 96.

¹⁸⁹ Cfr. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, *Op. Cit.*, pp. 831-833. Note-se que em 2015, o Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas estimava que cerca de 700 milhões de pessoas que se dedicam à atividade agrária está em condições de pobreza nas zonas rurais.

Autores há que afirmam que uma agricultura capitalista não é (nem foi) capaz de alimentar de maneira suficiente a maior parte da humanidade e, ademais, as práticas agrícolas, num contexto empresarial, provocam uma devastação ambiental, sem embargo do capitalismo ser ter adaptado à crise ambiental vivida¹⁹⁰. No limite, afirmam que a natureza se converte numa empresa e lá se desenvolve a bioeconomia e a economia verde. Os Estados e o Direito Ambiental laboram, pois, para pôr termo a um desenvolvimento considerado devastador, distribuindo os custos e prejuízos das externalidades, imputando às unidades de produção deveres de conservação de recursos e fomentando à utilização de energias renováveis e à própria sustentabilidade. Daí que concluem que haja, também, uma dimensão política na crise ambiental.

De outra banda, a agricultura é um dos setores com maior impacto ambiental devido a elevada e intensiva utilização da terra, criadora de impactos e efeitos negativos no ambiente, como já houve oportunidade de debater *supra*. E tais impactos podem provocar graves danos superiores a danos provocados pelos setores industriais¹⁹¹. Nessa medida, é necessário que se fomente uma correta utilização do uso de fitofármacos, na gestão de resíduos, etc. A legislação existente, seja a nível nacional, seja a nível comunitário, vai ao encontro da prevenção da degradação ambiental, claro, que tem por objetivo minimizar as alterações desfavoráveis bem como os impactos ambientais com efeitos negativos.

Ora, agrupando todos estes contributos várias conclusões emergem e uma delas, central, é a de que o agricultor ou produtor está no centro: nas palavras de Ramón Herrera Campos, Professor Catedrático da Universidade de Almería, “*Los distintos efectos negativos que se pueden ocasionar sobre el medio están llevando a los distintos países desarrollados a cambiar, en alguns casos, la imagen del agricultor, que de ser considerado como un productor de alimentos exclusivamente, está pasando a ser visto como un gestor del medio*

¹⁹⁰ Cfr. NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio, *Op. Cit.*, pp. 351-353.

¹⁹¹ Vide HERRERA CAMPOS, Ramón, *La Responsabilidad Medioambiental causada por la Actividad Agraria. El Daño Ambiental y la Agricultura*, in: *Tratado de Derecho Agrario*, Dir. Esther Muñoz Espada e Pablo Amat Llombart, Wolters Kluwer, 2017, pp. 964-972.

ambiente.”¹⁹². Repare-se: o agricultor e/ou produtor têm algumas tarefas como manipulação e aplicação dos produtos fitofármacos, gestão de resíduos, proceder limpeza de terrenos, optar por técnicas de cultivo, etc. A sua atividade, como aferido, tem impactos ambientais enormes e, muitas vezes, nem sequer os próprios têm consciência disso, nomeadamente, os agricultores mais velhos, que seguem uma agricultura muito mais rudimentar. Nesse sentido, deve proceder-se pela via da formação e informação: avanços houve, a título de exemplo, quando se exigiu, por influência de diretivas comunitárias, habilitação para a aplicação de produtos fitofármacos, com a Lei n.º 26/2013, de 11 de abril¹⁹³. No entanto, há mais que se pode fazer e o Estado deve regular sobre tais matérias sem esperar o impulso europeu, promovendo a formação, incentivando à mudança de técnicas que possam atentar contra a sustentabilidade, algo que já foi referido *supra* e que a aplicação da PAC e do PAEC, em conjunto, podem auxiliar na resolução deste problema.

Não obstante, não se pode olvidar o facto que uma atuação contrária ao aqui defendido vai ao encontro do dano ambiental: a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, aprovada pela Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no seu *Princípio 13* estabelece o seguinte, “*Os Estados deverão elaborar legislação nacional relativa à responsabilidade civil e à compensação das vítimas da poluição e de outros prejuízos ambientais. Os Estados deverão também cooperar de um modo expedito e mais determinado na elaboração de legislação internacional adicional relativa à responsabilidade civil e compensação por efeitos adversos causados por danos ambientais em áreas fora da sua área de jurisdição, e causados por actividades levadas a efeito dentro da área da sua jurisdição de controlo.*” A par com esta obrigação, surge o *Princípio 16* que prevê que “*As autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos económicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimento internacionais.*”

¹⁹² *Ibidem.*

¹⁹³ Publicado em Diário da República, 1.ª série, n.º 71, de 11 de abril de 2013, pp. 2100-2125.

Em Portugal, novamente por influência comunitária, surgiu o Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais, com o Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, com alterações posteriores¹⁹⁴, cujo artigo 2.º define como *Âmbito de Aplicação*, “*O presente decreto-lei aplica-se aos danos ambientais, bem como às ameaças iminentes desses danos, causados em resultado do exercício de uma qualquer atividade desenvolvida no âmbito de uma atividade económica, independentemente do seu carácter público ou privado, lucrativo ou não, abreviadamente designada por atividade ocupacional.*”. É de lograr a existência deste diploma, sabendo que noutros países já esteja criminalizado o chamado *Ecocídio*¹⁹⁵.

Não se pretende desenvolver muitas considerações quanto a este regime, nem tão-pouco discorrer sobre a existência da criminalização do *ecocídio*. No entanto, há que aplicar o Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais e, em consonância com a Declaração do Rio, o poluidor reparar os danos que operou. Todavia, nesta módica contribuição, julga-se que a responsabilidade que advenha por dano ambiental seja realizada não só como a reparação de um dano causado aos recursos naturais, mas também, e sobretudo, que tenha um papel preventivo à existência de tais ofensas, neste caso, por parte do agricultor e/ou produtor. E hoje, começa-se a caminhar para uma adequação legal, nos termos em que os organismos públicos procuram cooperar com os agricultores e proprietários de terras para assegurar a gestão e conservação da natureza¹⁹⁶. O centro da atuação do Estado e das suas instâncias regulatórias deve ser não só o ambiente mas também o agricultor, pois é este que está, no campo agrícola, na linha da frente, por um planeta mais verde, sustentável e circular.

Com efeito, as alterações climáticas têm impacto na agricultura e, diretamente, na própria segurança alimentar, o que obriga a que os processos produtivos se tornem mais sustentáveis,

¹⁹⁴ Publicado em Diário da República, n.º 145/2008, Série I, de 2008-07-29., alterado pelo Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, publicado em Diário da República, n.º 184/2009, Série I, de 2009-09-22, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, publicado em Diário da República, n.º 42/2011, 1º Suplemento, Série I, de 2011-03-01, pp. 2-29, Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março, publicado em Diário da República, n.º 53/2012, Série I, de 2012-03-14, pp. 1153-1172, e, por fim, Decreto-Lei n.º 13/2016, de 9 de março, publicado em Diário da República, n.º 48/2016, Série I, de 2016-03-09.

¹⁹⁵ É o caso da França que, em 2021, por via de uma recomendação da Convenção de Cidadãos pelo Clima, cria um diploma legal que visa penalizar casos de poluição ambiental com crime específico.

¹⁹⁶ Cfr. RODGERS, Christopher, *Op. Cit.*, pp. 539 e ss.

resilientes e a própria agricultura se torne mais sustentável¹⁹⁷. Passos estão a ser dados, contudo, incipientes. E, nesta senda, não poderia deixar de se falar na Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030.

Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2020, de 13 de outubro¹⁹⁸, a Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030 pretende dar uma resposta adequada e ágil aos vários desafios exigidos pelo setor agroalimentar, fazendo-o crescer, inovando-o e entregando-o às futuras gerações, alinhando-se com as prioridades estabelecidas pelo Governo: o combate às alterações climáticas, o combate às desigualdades, a alteração da estrutura demográfica e a transição digital.

De forma holística, estão desenhadas cinco metas: saúde, desejando aumentar em 20% o nível de adesão à dieta mediterrânica; inclusão, pretendendo instalar 80% dos novos jovens agricultores em territórios de baixa densidade; rendimentos, almejando aumentar em 15% o valor da produção agroalimentar; futuro, querendo mais de metade da área agrícola em regimes de produção sustentável reconhecidos; e, ambicionando ampliar em 60% o investimento em investigação e desenvolvimento.

Desta forma, a agricultura contribui para a prossecução dos objetivos ambientais e climáticos da União Europeia e explora o potencial da economia circular e da bioeconomia sustentável, tendo em vista a produção de bens, processos e serviços através da valorização de subprodutos, reduzindo a pressão sobre os recursos naturais e promovendo uma

¹⁹⁷ Cfr. OZCARIZ FERMOSELLE, María Virginia, VEGA LUTTMANN, Gabriela de, LUGO MONTER, Fernando de Jesús, GALHANO, Cristina, ARCE CERVANTES, Oscar, *Promoting Circular Economy through sustainable Agriculture in Hidalgo: recycling of agro-industrial waste for production of High nutritional native mushrooms*, in: *Climate Change-Resilient Agriculture and Agroforestry: Ecosystem Services and Sustainability*, Editors: Paula Castro, Anabela Marisa Azul, Walter Leal Filho, Ulisses M. Azeiteiro, Editora Springer, 2019, pp. 455 e ss. – Os autores exploram o potencial dos subprodutos (*agrobusiness waste*) provenientes da produção alimentar, como o caso da pasta de café, para a produção de cogumelos, no Estado de Hidalgo, México.

¹⁹⁸ Publicado em Diário da República, n.º 199/2020, Série I, de 2020-10-13, pp. 38-59.

transformação digital da agricultura com o programa *Agricultura 4.0*¹⁹⁹. O papel do Estado neste programa vai ao encontro da promoção da investigação, inovação e capacitação, investindo e focando estas áreas, a criação *Portal Único da Agricultura*, que tem em vista simplificar e agilizar a relação com o agricultor e, conseqüentemente, tornar os serviços e as respostas aos agricultores mais eficientes.

Perante uma crise climática global, onde a agricultura é um dos setores que mais contribui para a catástrofe²⁰⁰, face às práticas levadas a cabo pelos agricultores, na produção, dos comerciantes, no transporte e embalamento dos produtos, a Administração e as suas instituições não se podem quedar perante tal realidade uma vez que está em causa o futuro das nações e das futuras gerações.

Os centros de decisão política e os agentes económicos e sociais devem ter como uma das principais preocupações as alterações climáticas por duas razões essenciais: saber os efeitos de tal problemática no que concerne à produtividade e à produção agrícola e, de outra banda, definir medidas de mitigação, resolução e compensação dos problemas podem ser adotadas.

Neste seguimento, uma das áreas que deve ter tida em consideração reporta-se aos recursos hídricos, principalmente em tempos de decréscimo dos caudais e de, praticamente, seca: a água, como é sabido, é um elemento estruturante para a vida, humana e não humana, nos ditames populares da agricultura, o *sangue da terra*. As alterações climáticas provocam

¹⁹⁹ De forma clara e sucinta, a Agenda para a Inovação refere, “*Igualmente, e no sentido de promover uma agricultura mais sustentável, surge o desafio da resposta às alterações climáticas, de uma maior preocupação com a conservação dos solos, do uso eficiente da água e energia, da redução das emissões de poluentes atmosféricos, da conservação da biodiversidade e preservação dos ecossistemas, assim como o desafio da promoção da economia (neste caso «agricultura») circular, tendo, designadamente, maior atenção ao tratamento e destino final dos efluentes pecuários, e à redução das perdas e desperdícios alimentares (estimados em 1/3 da produção). Para tal, é preciso renovar os stocks de capital, económico e natural, desenvolver novas soluções e implementar tecnologias inovadoras.*”.

²⁰⁰ Cfr. AVILLES, Francisco, *Op. Cit.*, pp. 84-87. Na opinião do autor, que se subscreve, está cada vez mais generalizada a opinião de que o principal fator do aquecimento global é a crescente emissão de gases com efeito de estufa, decorrentes da atividade humana, algo de que a agricultura é a principal responsável e, por isso, maior impacto sofre no contexto das alterações climáticas.

variações no volume e na distribuição da disponibilidade das águas superficiais e subterrâneas e, conseqüentemente uma redução da oferta das mesmas para a agricultura. Podem mesmo verificar-se alterações não apenas na quantidade mas também na qualidade das águas por força do aumento da temperatura.

Com efeito, os recursos hídricos assumem alguma vulnerabilidade no que contempla a produção agrícola, fruto das alterações climáticas, que depende essencialmente da localização geográfica e do tipo de culturas em causa²⁰¹.

Como principais medidas de mitigação a desenvolver no futuro, cujo objetivo passa pela diminuição de emissão de CO₂ na atmosfera (através das emissões de GEE e do sequestro de carbono no solo agrícola), fundamentalmente, correspondem a uma gestão criteriosa dos diferentes tipos de fatores utilizados nos processos produtivos, v.g. adubos e combustíveis, optando por componentes decisivas como energias renováveis e biomassa nas explorações agrícolas²⁰². Como medidas de adaptação, cujo escopo é a promoção de práticas agrícolas suscetíveis de atenuar os efeitos dos regimes pluviométricos e das alterações de temperatura que estes poderão vir a surtir no normal ciclo produtivo das diferentes culturas. E, nesta senda, no tocante a recursos hídricos, as principais medidas de adaptação vão ao encontro do aumento da capacidade de retenção de água nos solos, uma maior eficiência de aplicação da água de rega e a redução do escoamento da água da chuva durante o Inverno (água esta que poderá ser armazenada para períodos de necessidade veraneia). Todas estas medidas, a serem adotadas, reforçariam a competitividade económica e a sustentabilidade ambiental, sem embargo de se exigir um modelo tecnológico agrícola capaz de as pôr em prática. E sendo *a água o princípio de todas as coisas*²⁰³, não pode a Administração isentar-se de

²⁰¹ *Ibidem*. Repare-se que, enquanto o Norte e Centro Litoral do país apresentam um grau de vulnerabilidade mínimo, o Norte e Centro Interior manifestam um grau de vulnerabilidade médio e, por sua vez, o Sul do continente apresenta um grau de vulnerabilidade máximo dos sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas.

²⁰² A referência à biomassa deve entender-se como aliada ao setor agroenergético e não agroalimentar. O regime da circularidade para o setor agroalimentar, que é objeto de estudo, difere do regime de circularidade aplicável ao setor agroenergético, onde se insere a biomassa e, nessa medida, não está em causa a segurança alimentar.

²⁰³ Expressão de Tales de Mileto, filósofo que viveu em 600 a.C.

intervir, até pelo caráter do bem, ou por outra, do *património* em causa. Já foi possível falar desta temática num outro momento²⁰⁴, concluindo-se que, que a planificação hídrica se tornou um dos instrumentos típicos de atuação do Estado constituindo, precisamente, um meio de superar um regime que era alicerçado em atos isolados e casuísticos de concessão de direitos de aproveitamento sobre as águas, muitas vezes outorgados por distintas entidades administrativas. Nessa medida o planeamento surge com o escopo de uma melhor satisfação das necessidades hídricas e uma maior disponibilidade de recursos, fomentando o equilíbrio do desenvolvimento rural e económico²⁰⁵.

Nesta senda, é de exaltar o Regime Jurídico de Produção de Água para Reutilização, com previsão legal no Decreto-Lei n.º 119/2019, de 21 de agosto²⁰⁶. É neste diploma estabelecido "*o regime jurídico de produção de água para reutilização (ApR), obtida a partir do tratamento de águas residuais, bem como da sua utilização, por forma a promover a sua correta utilização e a evitar efeitos nocivos para a saúde e para o ambiente*", em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1 do regime.

Em conformidade com a exposição de motivos do decreto-lei em causa, a reutilização constitui uma origem alternativa para fazer face à procura crescente de água, contribuindo para o uso sustentável dos recursos hídricos, permitindo a sua manutenção no ambiente e a própria preservação para usos futuros, enquanto se salvaguarda a utilização presente, em conformidade com os próprios princípios da economia circular. Com estas disposições legais vem-se fazer face a alguma vulnerabilidade que existe nos recursos hídricos, todavia, não

²⁰⁴ Presente no nosso *Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica em Portugal e a Convenção de Albufeira: os reduzidos caudais do Rio Tejo* (Trabalho monográfico de investigação realizado no âmbito da unidade curricular de Direito do Ambiente, do Curso de Mestrado em Direito – Menção em Direito Administrativo, 2021).

²⁰⁵ Repare-se que a Lei da Água, Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro, (disponível em Diário da República, n.º 249/2005, Série I-A, de 2005-12-29, pp. 7280 – 7310), referencia, no que respeita ao Plano Nacional da Água que este deve, em conformidade com o n.º 1 do art. 28.º, "*enquanto documento estratégico e prospetivo, é o instrumento de gestão das águas que estabelece as grandes opções da política nacional da água e os princípios e as regras de orientação dessa política, a aplicar pelos planos de gestão de bacias hidrográficas e por outros instrumentos de planeamento das águas*", deve compreender a temática da água e da agricultura, nos termos da al. c) do n.º 3 do mesmo artigo.

²⁰⁶ Publicado em Diário da República, n.º 159/2019, Série I, de 2019-08-21, pp. 21-44.

parece ser suficiente tendo em conta a crise climática vivida e os sucessivos períodos de seca que põe em causa não apenas a agricultura mas os diversos setores da economia e da sociedade²⁰⁷.

Das possíveis utilizações que são atribuídas à água residual tratada, o setor agrícola tem um peso considerável: o uso de água residual tratada na agricultura é uma opção para o futuro, aumentando a viabilidade económica e técnica das culturas em muitas regiões onde a atividade agrícola é a atividade principal. Todavia, é frequente ocorrerem períodos de escassez de água severos. Em Portugal, nas regiões a sul do país, como Alentejo e Algarve, a escassez de água é uma realidade, e a agricultura é a principal atividade económica ou tem enorme relevância. O Alentejo é uma das regiões com maior área de regadio coletivo público, com relevante contributo para a riqueza do país. Tendo em conta que nesta região é onde simultaneamente existe uma forte atividade agrícola, e onde o clima é classificado como semiárido, seria nesta região que a utilização de *ApR* poderia ter uma maior expressão no combate à falta de água. Contudo, trata-se de uma região com baixa densidade populacional, onde os volumes de *ApR* não conseguem suprir as necessidades das culturas. Nessa medida, a utilização desta água está muito condicionada aos volumes existentes, podendo ser apenas usada como rega de complemento e, naturalmente, desde que tenha a qualidade adequada ao tipo de produção agrícola.

Note-se que a reutilização de água, apesar da sua excelente função, necessita de ser ponderada exatamente pelos custos de tratamento, de transporte, de armazenamento, mas também aos custos energéticos e a própria burocratização. Aqui, a Administração deveria laborar por uma simplificação dos processos e apoiar a prática da reutilização hídrica na agricultura, uma medida circular e ambientalmente benéfica.

Há, como se compreende, não só mecanismos mas também uma Administração que parece estar empenhada no combate às alterações climáticas, tendo em conta que a agricultura é um

²⁰⁷ Para mais desenvolvimentos sobre esta temática, vide o *Guia para a Reutilização de Água para Usos não Potáveis*, disponível no sítio eletrónico da Agência Portuguesa do Ambiente.

setor da economia com expressão em várias dimensões que, segundo o Recenseamento Agrícola de 2019²⁰⁸, congrega cerca de 300.000 pessoas. Há que fazer mais, não ficando atrás de soluções frágeis mas, paulatinamente, desenhando, perenemente, uma agricultura mais circular.

4. Um Regime Jurídico (autónimo) que regule a Agricultura Circular?

Após uma análise conjunta de temáticas relativas ao direito da agricultura e à economia circular associadas à intervenção da Administração, volvidas diversas soluções, olhando para o nosso acervo legal ambiental, coloca-se a questão de saber se há interesse jurídico na possível existência de um regime jurídico autónomo que trate de regulamentar a agricultura circular²⁰⁹. Atente-se, com cautela, às questões que, invariavelmente, se levantam.

Ora, a existência de um diploma autónomo ou mesmo uma intervenção legislativa num diploma legal já existente, capaz de agregar todo o acervo legal esparso relativo à agricultura circular, parece ser uma solução vantajosa. Todavia, evidentemente, há que atentar às dificuldades que possam despontar. Criar um regime aplicável à agricultura circular²¹⁰, podendo defini-la como um conjunto de técnicas continuamente aplicadas com vista ao cultivo, colheita, processamento, transporte e colocação no mercado de bens agrícolas que atentem, por um lado, à prevenção e redução de resíduos, bem como uma redução do consumo energético, e, por outro, promovendo e valorizando a reciclagem de resíduos²¹¹,

²⁰⁸ Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, I. P.).

²⁰⁹ Note-se que a *Agenda Terra Futura*, acima citada, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/2021, de 27 de julho, que *define orientações e recomendações relativas à informação e sustentabilidade da atividade agrícola intensiva*, publicada em Diário da República n.º 144/2021, Série I de 2021-07-27, páginas 6-9, já faz referência ao conceito *agricultura circular*, que tem em vista adotar políticas e estratégias para o setor agrário.

²¹⁰ Note-se que aqui se enquadram outras “agriculturas” para além da agroalimentar (que é o enfoque deste trabalho) como é o caso da agricultura de materiais (ex.: algodão), de energia (o caso dos biocombustíveis).

²¹¹ Constituem exemplos de práticas de circularidade *ex ante* a eliminação de agroquímicos que, por sua vez, reduz a produção de resíduos agrícolas perigosos e, em consequência, promovem uma redução da quantidade de água necessária para lavar os produtos agrícolas. No caso de circularidade *ex post*, chama-se à colação o

tendo como objetivo a proteção de recursos, exige diversas alterações legislativas e, ao mesmo tempo, debruçar sobre os mesmos diplomas para a construção do ambicioso regime jurídico da agricultura circular.

Repare-se: uma intervenção legislativa como o que aqui se discute, *lato sensu*, teria de definir o conceito de *agricultura circular*, associá-la aos conceitos de produção integrada e de agricultura sustentável, definir em que casos é aplicada, que técnicas são admissíveis, quais os processos a adotar num contexto de agricultura circular, que apoios poderiam os agricultores receber por parte do Estado (dados os investimentos a levar a cabo) bem como os termos de atribuição, que requisitos devem os agricultores cumprir para serem elegíveis, quais os deveres a que ficarão submetidos, que instituição ficaria responsável pela demanda de conceder esses apoios e a quem caberia a fiscalização, etc.

Por conseguinte, há que ponderar os riscos que se correm: ao criar regulamentação própria, o legislador deverá ter em consideração que agricultura e que agricultores, bem como alguns prestadores de serviços conexos a estes, comerciantes, transportadores e intermediários comerciais, entre outros que mantenham proximidade com o setor agrícola na sua atividade, estarão sobre alçada desse regime jurídico. Tratando-se de um ato jurídico vinculativo, é necessário ter em atenção qual a teleologia do regime, podendo daqui emergir várias soluções: criar um regime *tout court*, a que todos os agricultores ficarão submetidos, cuja motivação é dada pelos problemas agroambientais existentes. Quer isto dizer, no fundo, que a prática agrícola apenas é legalmente admissível com o cumprimento deste regime jurídico. Ou, por outro lado, um regime que apenas pretenda conceder ao agricultor um estatuto de *agricultor circular*, podendo haver discricionariedade e fácil acesso a apoios para a prática desta variante agrícola. Ou, por outra banda, adotar uma posição mitigada: por um lado, não é possível impor a todos os agricultores a prática de uma agricultura circular, mesmo sabendo que podem daí advir externalidades positivas, em vários sentidos. Note-se que grande parte dos agricultores portugueses têm cinquenta ou mais anos e dedicam-se, há décadas, à

caso dos resíduos para a alimentação animal, v. g. talos de hortícolas ou legumes e frutas sem condições para serem comercializados, bem como a utilização de resíduos para fazer composto.

agricultura. Exigir-lhes formação em agricultura circular é desproporcional nestes casos. Ademais, há que ter em consideração os custos que a adoção de práticas circulares na agricultura comporta, que são elevados, e a serem suportados unilateralmente pelos agricultores (mesmo existindo apoios para essa mesma implementação) seria demasiado oneroso e levaria ao abandono da atividade que, neste momento, é algo a que se assiste. Associado a este ponto, a implementação de uma agricultura circular por parte do agricultor é algo frutífero a longo prazo e não estará o produtor tentado a implementar estas inovações sabendo que os seus lucros vão baixar, por tempo indeterminado, mesmo tendo consciência dos efeitos ambientalmente positivos da sua conduta. Em contrapartida, não parece que um regime que apenas conceda um simples estatuto de *agricultor circular* seja suficiente para a proteção do bem jurídico aqui em causa. Parece que não mais é que um instrumento legal que concede apoios para a adoção de práticas circulares na agricultura. Ademais, para efeitos económicos, muito provavelmente o valor dos apoios prestados com vista à transição para uma agricultura circular é muito inferior às técnicas de uma agricultura linear. A isto, soma-se a modificação e implementação de novas técnicas que o agricultor vai ter de realizar, bem como as formações que terá de frequentar. Julga-se que, no limite, um regime destes poderia violar a concorrência.

Desta feita, é de concluir que um regime jurídico autónomo que regule a agricultura circular é vantajoso a vários níveis mas deve ser elaborado com algum cuidado para não ferir a concorrência, para não ser um meio de obtenção de apoios que depois não sejam aplicados e, acima de tudo, não ser (mais) um regime legal que é lançado e não tem efetividade. É de exigir efetividade ao direito, segundo a doutrina, um dos maiores problemas das normas ambientais²¹².

De outra banda, uma outra via, não criando um regime jurídico autónomo para a agricultura circular, uma outra via possível é a *soft-law*. A criação de um código de boas práticas de

²¹² Cfr. PEÑA CHACÓN, Mario, *The Road Toward the Effectiveness of Environmental Law*, in: *Revista Seqüência*, PPGD UFSC, n. 83, 2019, pp. 87-95.

agricultura circular, levado a cabo pela Administração e os seus Institutos Públicos, *v. g.* Agência Portuguesa do Ambiente, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, Direções Regionais de Agricultura e Pescas ou demais entidades, para que possa ser difundido aos agricultores. Papel ativo teriam as autarquias locais na difusão desse guia de boas práticas, nomeadamente no que concerne a produtos endógenos, alindo à produção integrada, claro, promovendo debates e ações de formação, essenciais para a compreensão dos benefícios que a adoção de práticas circulares na agricultura pode oferecer. As próprias cooperativas constituiriam um meio essencial para a difusão, junto dos agricultores, deste código de boas práticas. Trata-se de uma medida extrajurídica que conta com a atuação dos poderes públicos para a levar a cabo.

Aqui chegados, há que concluir pela existência de vias jurídicas e extrajurídicas, isto é, a título de exemplo, com um regime autónomo que regulasse a economia circular ou com um guia de boas práticas difundido pelas instituições competentes, com capacidade de levar a cabo a transição para uma agricultura circular, essencial e benéfica a vários níveis, como foi discorrido ao longo do presente trabalho, em prol de uma agricultura mais verde, mais sustentável, mais saudável e, claro, mais circular.

CONCLUSÃO

É chegado o momento de condensar os vários pontos *supra* enunciados e analisados. Sem embargo da metodologia utilizada até aqui, far-se-á um epítome que abarque a agricultura circular a intervenção pública na sua defesa.

Como já defendido, é necessário laborar como o escopo de tornar a atividade agrícola mais circular. Trata-se de uma questão social, económica e ambiental, que não pode ser descurada em prol das gerações presentes e, sobretudo, das gerações futuras. Ademais, não pode olvidar-se os efeitos que emergem na própria economia, nas próprias rendas dos agricultores, bem como os efeitos ambientais, extremamente positivos, no combate às alterações climáticas, na preservação dos recursos, na produção e comercialização dos produtos da lavoura. E evidentemente que a Administração não pode eximir-se de colaborar nessa transição para uma agricultura circular, ambientalmente sustentável, que apoie os agricultores nessa transição, cujos instrumentos passarão, na perspectiva aqui vertida, por cinco instrumentos: regulamentação, informação; apoios; formação e intervenção pública, criando, até mesmo, um regime jurídico autónomo, que consagre todos estes instrumentos, que regule a economia circular. Não seria um regime jurídico, diga-se, escorreito, mas sim cauteloso, tendo em conta o setor em causa.

Assim, tendo como bastião uma agricultura circular, é de defender que pode ser feito mais do que até ao momento, haver maior intervenção legislativa, maior consciencialização das pessoas, agricultores e consumidores, dos efeitos positivos de uma agricultura circular face a uma, permita-se, *agricultura linear*, na efetivação de apoios e de uma transição que se revela necessária e urgente, sempre em prol da defesa da sustentabilidade ambiental dos recursos, da atividade agrícola, tarefas que estão conferidas, nos termos da Constituição, ao Estado, na defesa das pessoas, agricultores e consumidores, da economia, da saúde pública.

Aqui chegados, na mesma linha de Cass Sunstein e Richard Thaler, julga-se que os incentivos concedidos pelos governos podem ter efeitos extremamente positivos, mas também o mercado tem um papel-chave na resolução dos problemas ambientais. Com as devidas adaptações, é de concluir que, *“quer os governos adotem quer não um sistema baseado em incentivos, a verdade é que podem ajudar a reduzir o consumo de energia e, conseqüentemente, a reduzir as emissões de gases de efeito de estufa recorrendo apenas a estímulos. As autoridades públicas são muitas vezes ignorantes mas dispõem de informação relevante e útil, da qual as empresas podem, literalmente, tirar partido. É possível fazer mais e melhor – em todo o mundo.”*²¹³.

²¹³ Vide THALER, Richard, SUNSTEIN, Cass, *Nudge – um pequeno empurrão*, Coleção Guru, Editora Lua de Papel, 3.ª Edição (Reimpressão), 2021, pp. 251-272.

BIBLIOGRAFIA

- ❖ AA. VV., *Economia Circular por uma sociedade sustentável e um planeta mais verde*, in: Revista *PORTUGAL GLOBAL*, n.º 140, março de 2021.
- ❖ AA.VV., *Agenda Temática de Investigação e Inovação Economia Circular*, Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), 2019.
- ❖ ALABRESE, Mariagrazia, *Agricultural Law from a Global Perspective: an Introduction*, in: *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Springer, 2017.
- ❖ ARAGÃO, Alexandra, *Principe D 'Intégration: évolution vers une nouvelle étape législative*, in: *D'urbanisme et d' environnement, Liber Amicorum Francis Haumont*, Groupe Larcier, Éditions Bruylant, 2015.
- ❖ ARAGÃO, Alexandra, *Sumários Desenvolvidos da unidade curricular de Direito do Ambiente (Mestrado Científico)*, Ano letivo 2020/2021, FDUC.
- ❖ ASCENÇO, Cristina, *Projeto "Alentejo Circular": a economia circular no Alentejo*, in: *AGROTEC – Revista Técnico-Científica Agrícola*, n.º 22, 1.º trimestre, 2017.
- ❖ AVILLETZ, Francisco, *A Agricultura Portuguesa: as últimas décadas e perspectivas para o futuro*, Ensaios da Fundação (n.º 53), Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015.
- ❖ BARCIELA LÓPEZ, Carlos, LÓPEZ ORTIZ, Inmaculada, MELGAREJO MORENO, Joaquín, *La Intervención del Estado en la agricultura durante el siglo XX*, in: *Revista Ayer*, n.º 21, 1996.
- ❖ BARROS, Vítor, *Por uma cultura agroalimentar sustentável*, in: *Pontes entre a agricultura familiar a agricultura biológica*, Coord. Cristina Amaro da Costa, Coleção *Iberografias*, Vol. 37, Âncora Editora, 2020.

- ❖ BASTOS, Fernando Loureiro, *Direito Internacional Agrário (ou da Agricultura)*, in: *Direito Agrário e Sustentabilidade*, Org. Rute Saraiva, AAFDL, 2021.
- ❖ BLUMANN, Claude, *La intervención pública en la agricultura comunitária*, in: *Derecho público de la agricultura : estado actual y perspectivas*, Coord. José Luis Sáinz Vélez, Manuel Gonzalo González, 1999.
- ❖ BRANCO, Ricardo, *A política pública de resíduos em Portugal e a sua face jurídica*, in: E-PÚBLICA – Revista Eletrónica de Direito Público, Vol. 7, N.º 2, 2020.
- ❖ BUREAU, Jean-Christophe, *La politique agricole*, in: *Les politiques publiques*, La Documentation Française, 2018.
- ❖ CAFIERO, Carlo, CAPITANIO, Fabian, CIOFFI, Antonio, COPPOLA, Adele, *Rischio, crisi e intervento pubblico nell' agricoltura europea*, Study request by the European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development, European Parliament, Brussels, 2005.
- ❖ CÂNDIDO, Néelson, *ODS – Estratégia Metodológica para a Sustentabilidade*, Lisbon International Press, 1.ª Ed., 2021.
- ❖ COMISSÃO EUROPEIA – Comunicado de Imprensa, *Mudar a forma como produzimos e consumimos: Novo Plano de Ação para a Economia Circular mostra o caminho a seguir para uma economia competitiva e neutra em termos de clima, aberta aos consumidores*, Bruxelas, 11 de março de 2020.
- ❖ COMISSÃO EUROPEIA, *A Política Agrícola Comum – a história continua*, Comemoração dos 50 anos da Política Agrícola Comum, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.
- ❖ COMISSÃO EUROPEIA, *La PAC en tu País: España*, in: *Agricultura y Desarrollo Rural*, (Comunicação da Comissão), 2016.
- ❖ DGAV, ANIPLA, CAP, CONFAGRI, CNA, AJAP, DRAPLVT, *Código de Conduta na Aplicação de Produtos Fitofarmacêuticos*, Direção Geral da Alimentação e Veterinária, 1.ª Edição, 2020.

- ❖ DUPLOMB, M. Laurent, *La France, un champion agricole mondial : pour combien de temps encore?*, Rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires Économiques, Sénat Française, n.º 528, 2019.
- ❖ Ellen MacArthur Foundation, *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change*, 2021.
- ❖ European Commission, *Agriculture and Climate Mitigation*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 4, 2019.
- ❖ European Commission, *Biodiversity and farmed landscapes*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 6, 2019.
- ❖ European Commission, *Efficient soil management*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 5, 2018.
- ❖ European Commission, *Ensuring Viable Farm Income*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 1, 2018
- ❖ European Commission, *Farmer Position in Value Chains*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 3, 2019
- ❖ European Commission, *Health, Food & Antimicrobial Resistance*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 9, 2018.
- ❖ European Commission, *Increasing Competitiveness: the role of productivity*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 2, 2019.
- ❖ European Commission, *Jobs and Growth in Rural Areas*, in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 8, 2019.
- ❖ European Commission, *Structural Change and Generational Renewal* , in: *CAP Specific Objectives...Explained*, Brief n.º 7, 2019.
- ❖ Eurostat, *Performance of Agricultural Sector*, Statistics Explained, European Commission, abril 2020.

- ❖ FAURE, Agnés, *Réforme de la PAC : quels enjeux pour la France?*, in: *Toute L'Europe – Comprendre l' Europe*, 2021.
- ❖ FAVACHO, Frederico, *Subsídios Agrícolas e sua Regulação Internacional*, in: *Novos Temas de Direito do Agronegócio*, Coord. Tatiana Bonatti Peres, Frederico Favacho, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2018.
- ❖ FÉLIX, Ana Paula, CAVACO, Miriam, *Manual de Proteção Fitossanitária para Proteção Integrada e Agricultura Biológica da Vinha*, DGADR, Lisboa, 2009.
- ❖ GALLOUJ, Camal, VIALA, Céline, *Economie circulaire et agriculture*, Editions France Agricole, 2021.
- ❖ GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. 1, Almedina, 2020.
- ❖ GONZALEZ, Tereza Sanches, *Economia Circular: Comparação dos Avanços à Transição entre Brasil e União Europeia*, Monografia de Bacharelado, UFRJ-Instituto de Economia, 2018.
- ❖ GOUSSAULT, Yves, *L'État et le développement de l'agriculture: le concepto d'intervention*, in: *Tiers-Monde*, tome 17, n.º 67, 1976.
- ❖ HAYASHI, Carmino, SILVA, Fabrícia Araújo, FERREIRA, Carolina Aparecida, *Políticas Públicas de gestão ambiental e sustentabilidade no Brasil*, in: *Ciências Ambientais – Gestão e Educação Ambiental*, Org. Carmino Hayashi et al., 1.ª Edição, 2020.
- ❖ HERRERA CAMPOS, Ramón, *La Responsabilidad Medioambiental causada por la Actividad Agraria. El Daño Ambiental y la Agricultura*, in: *Tratado de Derecho Agrario*, Dir. Esther Muñoz Espada e Pablo Amat Llombart, Wolters Kluwer, 2017.
- ❖ HEVIA, Francisco, PÉREZ, Carolina, HERRERO RUBI, Alba, *Inovação e sustentabilidade, parceiros na ruptura da economia circular*, d+i – desenvolvendo ideias, Llorente & Cuenca, Madrid, 2018.

- ❖ HOLPP, Martin, ANKEN, Thomas, OBERHOLZER, Hansrudolf, REISER, René, REK, Jan, WEISSKOPF, Peter, ZIHLMANN, Urs, HENSEL, Oliver, *Controlled Traffic Farming – Des voies de passage permanents pour une meilleure protection du sol* (Rapport ART 761), in: *Les Rapports ART*, Station de Recherche Agroscope, 2013.
- ❖ *LIDERAR A TRANSIÇÃO: Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal 2017-2020*, Grupo Interministerial (Ambiente; Economia; Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior), 2017.
- ❖ LOBO, Carlos Baptista, *O Novo Modelo de Regulação Económica do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, in: *E-PÚBLICA – Revista Eletrónica de Direito Público*, N.º 2, 2014, pp. 81-90.
- ❖ LOMBA, A, BUCHADAS A., HONRADO, João P., MOREIRA, F., *Are we missing the Big Picture? Unlocking the Social-Ecological Resilience of High Nature Value Farmlands to Future Climate Change*, in: *Climate Change Resilient Agriculture and Agroforestry: Ecosystem Services and Sustainability*, Coord. Paula Castro et al., Springer, 2019.
- ❖ MACHADO, Paulo Affonso Leme, ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa, *Princípios de Direito Ambiental*, São Paulo, Editora JusPodivm, 2022.
- ❖ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Administración de la agricultura su organización*, in: *Revista de Administración Pública*, ISSN 0034-7639, n.º 62, 1970.
- ❖ MASSUQUETTI, Angélica, *A Dinâmica da Agricultura Francesa: inovação, transformação e identidade social*, in: *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, São Paulo, vol. 48, n.º 2, abr./jun. 2010.
- ❖ MONTEFUSCO, Renato Zanolla, CALISSI, Jamile Gonçalves, *Carbon Pricing – A Economia Circular e suas escolas de pensamento em prol da precificação das emissões de carbono como fundamento garantidor do direito fundamental à sustentabilidade*, in: *J2 – Jornal Jurídico*, Ponte Editora, Vol. 4, N.º 1, 2021.

- ❖ MOREIRA, Rodrigo Santos, LENSE, Guilherme Henrique Expedito, CHIBA, Marcio Koiti, MINCATO, Ronaldo Luiz, *Economia Circular: Gestão de Resíduos na Agricultura*, in: *Ciências Ambientais – Gestão e Educação Ambiental*, Org. Carmino Hayashi et al., 1.^a Edição, 2020.
- ❖ NAVARRO FERNÁNDEZ, José Antonio, *El Ordenamiento Jurídico de las Aguas y la Agricultura como Campo de Batalla*, Editorial Reus, S.A., 2017.
- ❖ NEGRÉ, François, *O Acordo Agrícola no Âmbito da OMC*, Fichas Técnicas sobre a União Europeia, 2021.
- ❖ NEVES, Ana, *Direito Institucional Agrário: reflexos internacionais e europeus*, in: *Direito Agrário e Sustentabilidade*, Org. Rute Saraiva, AAFDL, 2021.
- ❖ NUNES, Adélia de Jesus Nobre, *Abandono do Espaço Agrícola na “Beira Transmontana” – Extensão, Causas e Efeitos Ambientais*, Dissertação de Doutoramento em Letras, Área e Especialidade em Geografia, FLUC, 2007.
- ❖ OZCARIZ FERMOSELLE, María Virginia, VEGA LUTTMANN, Gabriela de, LUGO MONTER, Fernando de Jesús, GALHANO, Cristina, ARCE CERVANTES, Oscar, *Promoting Circular Economy through sustainable Agriculture in Hidalgo: recycling of agro-industrial waste for production of High nutritional native mushrooms*, in: *Climate Change-Resilient Agriculture and Agroforestry: Ecosystem Services and Sustainability*, Editors: Paula Castro, Anabela Marisa Azul, Walter Leal Filho, Ulisses M. Azeiteiro, Editora Springer, 2019.
- ❖ PARDAL, Paulo Alves, *Regulação e Agricultura: as instâncias regulatórias estaduais em matéria agrícola*, in: *Garantia de Direitos e Regulação: Perspetivas de Direito Comparado*, Coord. Carla Amado Gomes et al., AAFDL, 2020.
- ❖ Parecer sobre PAEC, CEP – Circular Economy Portugal, setembro de 2017.
- ❖ PATÓN GARCÍA, Gemma, *Impulsos Fiscales al Sector Agrario: una Contribución para el Caso de Portugal*, in: *Direito Rural: Doutrina e Legislação Fundamental*, Direção: Glória Teixeira, Vida Económica – Editorial, S.A., 2013.

- ❖ PEÑA CHACÓN, Mario, *The Road Toward the Effectiveness of Environmental Law*, in: *Revista Seqüência*, PPGD UFSC, n. 83, 2019.
- ❖ PÉREZ DOMÍNGUEZ, Ignacio, FELLMANN, Thomas, WEISS, Franz, *et al.*, *An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU Agriculture (EcAMPA 2)*, JRC Science for Policy Report, European Union, 2016.
- ❖ PINHEIRO, Ana Paula, FONTOURA, Maria Paula, *A Economia Circular na Economia de Portugal: o caso da Corticeira Amorim*, in: *Economia Circular e Sustentabilidade*, coord. José Maria Carvalho Ferreira, Clássica Editora, 2021.
- ❖ PINTO, Armando Sevinate, *A falácia da subsídio-dependência*, in: *Economia Pura*, Ano III, n.º 35, abril de 2001
- ❖ PINTO, Maria José Nogueira, *O Direito da Terra*, 3.º Volume de a Reforma Agrária, Publicações Europa-América, 1983.
- ❖ Plano de Recuperação e Resiliência – *Recuperar Portugal, Construindo o Futuro*, Ministério do Planeamento, abril de 2021.
- ❖ PORTERO LAMEIRO, José Domingo, *La Protección Jurídica de los Productos Agrícolas*, in: *Direito Rural: Doutrina e Legislação Fundamental*, Direção: Glória Teixeira, Vida Económica – Editorial, S.A., 2013.
- ❖ PORTO, Manuel, *Economia: um texto introdutório*, 4.ª Edição, Almedina, 2014.
- ❖ PWC, *El futuro del sector agrícola español: claves para construir un sector sostenible económica, social y medioambientalmente*, Estudio realizado a solicitud de la Asociación Empresarial para la Protección de las Plantas (AEPLA), 2019.
- ❖ RAIMUNDO, Lucinda, *A Sustentabilidade Financeira no Debate da Agenda 2030 e da Economia Circular: uma análise dos mercados de títulos públicos e de crédito no Brasil*, in: *Economia Circular e Sustentabilidade*, coord. José Maria Carvalho Ferreira, Clássica Editora, 2021.
- ❖ RIBEIRO, José Joaquim Teixeira, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª Edição (Reimpressão), 2013.

- ❖ ROBERTSON, Margaret, *Sustainability Principles and Practice*, Routledge, 2.^a Edição, 2017.
- ❖ RODGERS, Christopher, *Agricultural Law*, Bloomsbury Professional, 4.^a Edição, Reimpressão, 2017.
- ❖ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Ángel, *Actividad Agraria, Seguridad Alimentaria Y Cambio Climático*, in: *Tratado de Derecho Agrário*, Dir. Esther Muñoz Espada e Pablo Amat Llombart, Wolters Kluwer, 2017.
- ❖ SANTOS, José Lima, *Intensificação sustentável: um modelo tecnológico na agricultura*, in: *CULTIVAR – Cadernos de Análise e Prospetiva*, Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, n.º 3, 2016.
- ❖ SILVA, Suzana Tavares da, *Razões para o regresso do (novo) direito agrário: algumas reflexões a pretexto da agricultura biotecnológica*, in: *Estudos de Homenagem ao Conselheiro Presidente Rui Moura Ramos*, Org. Maria Lúcia Amaral, Almedina, 2016.
- ❖ SILVA, Suzana Tavares da, *Reflexão crítica sobre as novas orientações globais da política económica e ambiental e a adequação das respostas da política florestal nacional*, in: *CULTIVAR – Cadernos de Análise e Prospetiva*, Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), n.º 12, 2018.
- ❖ TEIXEIRA, Glória, *A Tributação da Agricultura e os Desafios do Séc. XXI*, in: *Direito Rural: Doutrina e Legislação Fundamental*, Direção: Glória Teixeira, Vida Económica – Editorial, S.A., 2013.
- ❖ THALER, Richard, SUNSTEIN, Cass, *Nudge – um pequeno empurrão*, Coleção Guru, Editora Lua de Papel, 3.^a Edição (Reimpressão), 2021.
- ❖ VAL, Eduardo Manuel, ECCARD, Wilson Tadeu de Carvalho, ECCARD, Wilson Danilo de Carvalho, *Economia Circular, Direito e Ética em Amartya Sen*, in: *Direito na Lusofonia: direito e novas tecnologias*, Coord. Clara Calheiros *et al.*, Escola de Direito da Universidade do Minho e Centro de Investigação Justiça e Governação (Jusgov), 2018.

- ❖ Working Group Finance, *Money makes the world go round (and will it help to make the economy circular as well?)*, The Netherlands, 2016.
- ❖ WUISAN, Lindsey, *O Sistema Alimentar numa Economia Circular*, Circular Economy Portugal, 2020.

