

# O Sistema Alimentar e a Pandemia Covid-19

Isabel Salavisa\*, DINAMIA'CET-Iscte e Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

Maria de Fátima Ferreiro, DINAMIA'CET-Iscte e Iscte- IUL

Sofia Bizarro, DINAMIA'CET-Iscte

\*Autor correspondente: isabel.salavisa@iscte-iul.pt

---

## Resumo

A atual pandemia Covid-19 veio revelar, na sua fase mais aguda, a hierarquia de importância das atividades essenciais às sociedades. As questões da saúde pública, da alimentação, do saneamento, do cuidado das pessoas mais vulneráveis, dos transportes fundamentais foram colocadas em destaque em todos os países que tiveram de enfrentar a pandemia. Este artigo tem como primeiro objetivo analisar o impacto da pandemia na segurança alimentar do país, com particular enfoque nas iniciativas criadas para minorar dois problemas: o problema do acesso alimentar por uma parte subitamente muito acrescida da população; e o problema do escoamento da produção agrícola e pecuária, resultante dos fatores acima enunciados. Em segundo lugar, procura refletir de que forma a reterritorialização de atividades pode beneficiar o desenvolvimento de sistemas agrícolas locais e circuitos curtos de comercialização, favoráveis a um modo de produção ambientalmente mais sustentável.

**Palavras-chave:** pandemia COVID-19, sistema alimentar, transições para a sustentabilidade, resiliência

**Linha Temática integradora:** Inovação e Trabalho; Governança, Economia e Cidadania

## Introdução

Logo no início da pandemia, a partir de março de 2020, muitos países desenvolvidos aperceberam-se não apenas da sua dependência externa em matéria de bens essenciais, como também dos pontos vulneráveis das cadeias globais de abastecimento na área dos dispositivos de saúde, mas também na área alimentar. De um dia para o outro, alguns países viram-se perante o facto de dependerem de modo esmagador da importação de alimentos frescos. Como o Reino Unido, por exemplo, que importa quase metade da sua alimentação e mais de 80% dos frutos frescos que consome (Garnett et al., 2020).

## 1. O problema da segurança alimentar

O tema da segurança alimentar veio assim para primeiro plano, compreendendo várias dimensões:

- o funcionamento das cadeias alimentares globais;

- a redução de pontos de abastecimento alimentar nas grandes cidades, dominadas pela presença de grandes superfícies comerciais situadas nas orlas urbanas;
- o acesso a alimentos por uma parte da população subitamente privada de rendimentos suficientes e de locais a que recorrer, designadamente as cantinas escolares para os alunos provenientes de famílias carenciadas, em número acrescido com a crise pandémica.

A vulnerabilidade das cadeias alimentares globais foi mais temida do que real nos países avançados. Em vários textos publicados na Primavera de 2020, previa-se um cenário de grandes dificuldades que não se veio a concretizar, ou se veio a concretizar apenas para certos produtos durante períodos relativamente curtos.

Anunciava-se que as cadeias globais, fortemente baseadas no modelo de organização 'Just-in-Time' (Benton, 2020; Garnett et al., 2020; Mussell et al., 2020) e na eliminação da redundância (Benton, 2020; Garnett et al., 2020; Worstell, 2020), ou seja, na maximização da eficiência através da compressão máxima de stocks e de um funcionamento em fluxo contínuo, fossem incapazes de responder sem interrupções à procura. Contudo, a redundância e a diversidade são elementos fundamentais para a resiliência de um sistema complexo perante choques externos sistémicos, como a pandemia COVID-19 (Garnett et al., 2020; Worstell, 2020).

Apesar de casos de açambarcamento por parte de consumidores e da existência de prateleiras vazias em alguns momentos em vários países (Orden, 2020, para o caso dos Estados Unidos), a disrupção não se verificou, ainda que alguns países tenham levantado restrições às exportações agrícolas (Orden, 2020; Stephens et al., 2020).

Teve antes lugar, sobretudo, uma dificuldade severa de escoamento de produtos agrícolas. Com efeito, a quebra brutal do turismo, das atividades de hotelaria e restauração, e o declínio do comércio internacional originaram grandes dificuldades de escoamento da produção agrícola e pecuária de muitos produtos e regiões, em Portugal e noutros países (Mussell et al., 2020; Stephens et al., 2020; Worstell, 2020). O confinamento originou também o declínio da procura de bens de consumo sazonal, associados a celebrações e cerimónias interrompidas pela pandemia, como tem sido evidente no caso português. O impacto para muitas explorações agrícolas tem-se revelado muito grande.

Ao mesmo tempo, registou-se uma rapidíssima adaptação do comércio e da produção alimentar através da expansão do 'e-commerce' (no caso do comércio tradicional) e dos circuitos curtos de abastecimento, no caso da produção. Alguns autores falam de uma segunda fase de 'e-commerce', que defendem ter vindo para ficar (Reardon & Swinnen, 2020).

Mas a questão da segurança alimentar acabou por se revelar problemática nos outros dois domínios referidos. Por um lado, devido à insuficiente cobertura por lojas de proximidade em grandes metrópoles como as grandes cidades norte-americanas (Worstell, 2020), agravada pelo fecho dos mercados de agricultores em muitas regiões, devido ao receio de contaminação (Worstell, 2020). E, por outro, a dificuldade muito agravada de acesso a alimentos por parte da população economicamente vulnerável,

um pouco em todos os países do mundo, por duas ordens de razões: o decréscimo bruto de rendimento de trabalhadores que perderam o emprego ou que, mesmo mantendo o emprego, perderam significativamente rendimento; o fecho de locais onde tradicionalmente a população carenciada tinha acesso a refeições subsidiadas, como as cantinas escolares para a população escolar.

Com efeito, a quebra de rendimento de famílias em situações já anteriormente precárias foi extremamente rápida e severa, mais ainda do que na anterior crise económica. Além disso, a quebra de rendimentos atingiu também grupos profissionais cujas atividades foram colocadas em modo de suspensão e que tinham sido relativamente poupados ou muito menos atingidos pela anterior crise económica.

A crise pandémica veio exacerbar as desigualdades sociais, diminuindo rendimentos e atirando grupos sociais inteiros para uma situação de emergência alimentar. Em muitos países o recurso aos bancos alimentares aumentou dramaticamente, mesmo em países como os Estados Unidos (Orden, 2020).

## **2. A disponibilidade de força de trabalho no sistema alimentar**

As cadeias globais de abastecimento dependem de uma série longa de fornecedores que, no final, recorrem a grandes explorações agrícolas especializadas ou de monocultura, intensivas em mão-de obra, e frequentemente localizadas em países de baixos salários. Essas explorações depararam-se durante a pandemia com vários tipos de problemas. Um deles foi o da disponibilidade de mão-de-obra.

É o caso dos trabalhadores mexicanos nos Estados Unidos, dos trabalhadores do Leste da Europa no Reino Unido, dos trabalhadores magrebinos em Espanha e dos Os países desenvolvidos, especialmente para operações menos mecanizadas como as colheitas, recorrem sobretudo sazonalmente a mão-de-obra imigrante (Benton, 2020; Garnett et al, 2020; Orden, 2020). trabalhadores asiáticos em Portugal. As restrições à circulação dos trabalhadores vieram colocar sérios problemas à realização dessas operações fundamentais.

Ao mesmo tempo, as condições de vida desses trabalhadores, frequentemente alojados em dormitórios sobrelotados (Stephens et al., 2020), favoreceram a emergência de surtos pandémicos de grande escala. Esses surtos, nos Estados Unidos, foram igualmente comuns na indústria de processamento alimentar, provocando ruturas de funcionamento por absentismo (Mussell et al., 2020) e sendo focos de contaminação nos respetivos municípios (Orden, 2020). O paradoxo revelou-se aqui também: trabalhadores que desempenham funções essenciais encontram-se em situações de grande vulnerabilidade e desproteção jurídica, social, económica e sanitária. O caso recentemente tornado público das explorações agrícolas de horticultura intensiva no sul de Portugal, com recurso a mão-de-obra imigrante, é mais um exemplo entre outros em vários países.

Uma das respostas pode vir a ser um aprofundamento da mecanização de operações ainda maioritariamente manuais nas explorações agrícolas (Reardon & Swinnen, 2020). Mas existem outras respostas, que adiante abordaremos.

Em conclusão, tornou-se claro que a dependência extrema de cadeias globalizadas representa um problema sério em situações de emergência, e que um nível mínimo de autonomia é indispensável. Essa autonomia pode ser alcançada a nível doméstico ou num quadro de coordenação intraeuropeia, e refere-se não apenas à provisão de alimentos, mas, no geral, à provisão de todos os bens essenciais. No contexto da União Europeia, recuperou-se a bandeira da reindustrialização, agora por razões de segurança de abastecimento. Noutros contextos, ressurgiu o tema da defesa da soberania nacional (Stephens et al., 2020).

#### **4. As respostas à insegurança alimentar e as transformações do sistema alimentar**

Pondo de parte as medidas protecionistas de restrições à exportação, que no plano alimentar foram implementadas por alguns países<sup>1</sup> (Orden, 2020), vamos nesta secção apresentar as principais respostas à insegurança alimentar no prazo imediato e no curto prazo, ou seja desde início de 2020 até à atualidade; e em segundo lugar, as respostas que se perspetivam em termos de transformações duradoras do sistema alimentar.

##### **4.1. As respostas imediatas às dificuldades de acesso alimentar**

As respostas imediatas foram asseguradas por uma pluralidade de atores, de que cumpre referir em primeiro lugar a reação das cadeias logísticas geridas pelas grandes empresas de retalho alimentar. Essa reação foi evidente em países como Portugal, onde não se registou nenhuma rutura significativa na oferta de bens alimentares, ao contrário do que se passou com os dispositivos sanitários de proteção e higiene, como máscaras, álcool gel, e desinfetantes em geral, etc., cuja disponibilidade levou vários meses a ser alcançada.

No que se refere ao acesso aos bens disponíveis para venda, mas que segmentos da população não tinham condições económicas ou físicas para aceder, foram organizadas várias intervenções. Manutenção da abertura de algumas escolas com o objetivo de manter em funcionamento cantinas escolares para os alunos de famílias carenciadas; multiplicação de cantinas sociais, despensas comunitárias, e rede de emergência alimentar como os bancos alimentares promovidos pelas autoridades locais e religiosas e por ONG; e mesmo distribuição de refeições por parte de entidades do poder central, como o ministério da defesa, que colocou militares na rua para o efeito. Neste contexto, multiplicaram-se iniciativas de autarquias um pouco por todo o país.

São igualmente exemplos desta resposta a organização de redes de vizinhos ou a ação das freguesias para a realização de compras a pedido de pessoas isoladas que, por razões de incapacidade ou de confinamento profilático, se encontravam impedidas de sair para se abastecerem. Esta foi uma forma de inovação social, materializada na

---

<sup>1</sup> Orden (2020), refere que 17 países, incluindo a Rússia e o Vietnam, tinham imposto restrições temporárias às exportações de produtos agrícolas, em maio de 2020.

criação de redes de vizinhança e de freguesia, que teve lugar igualmente em outros países, com a criação de “social bridging”. Referindo-se ao caso dos Estados Unidos, Worstell escreve que “although social distancing is a major output of the crisis, social bridging has also been a result of the COVID-19 crisis” (Worstell, 2020: 26).

De forma também imediata, expandiram-se as entregas ao domicílio de encomendas feitas on-line ou por telefone. O serviço era já oferecido pelos grandes retalhistas, como as cadeias de hipermercados, mas alargou-se, primeiro às lojas convencionais, e depois aos restaurantes, neste caso com recursos a empresas de estafetas baseadas em plataformas eletrónicas como a Uber, a Glovo ou outras.

Do lado da produção alimentar, verificou-se a emergência de iniciativas de produtores e a declaração de apoio à produção nacional por parte de algumas grandes cadeias de retalho. As iniciativas de agricultores consistiram em muitos casos na criação e distribuição direta de cabazes pelos produtores, no reforço do comércio online (e.g. Promolocal, Compre aos pequenos, Go small stay at home), assim como no incremento de medidas institucionais (e.g. Portaria n.º 86/2020; DGS, 2020) e plataformas de promoção dos circuitos curtos (e.g. Alimente quem o alimenta). Além disso, as empresas ou associações de desenvolvimento local que comercializavam cabazes de alimentos (hortícolas e fruta) continuaram presentes no mercado (Quinta do Arneiro, Biofrade, Prove, etc.).

A complementar uma intervenção governamental de grande escala no plano das medidas sociais, as iniciativas locais, de variados formatos e tipos de atores, foram uma expressão da vitalidade do tecido social e da instância local e frequentemente casos de inovação social.

#### **4.2. Perspetivas de transformação do sistema alimentar no mundo pós-pandemia**

As convulsões provocadas pela pandemia foram e são ainda tão profundas, que não é imaginável que se possa simplesmente regressar ao mundo pré-pandemia, uma vez superada ou mitigada a grave crise sanitária, económica e social em curso.

O sistema agroalimentar expôs de forma evidente a sua centralidade, mas também as suas fragilidades em termos de resiliência, com uma vasta exposição a grandes cadeias globais de valor, e a debilidade das redundâncias, constituídas entre outros pela presença nos territórios de proximidade de produção e de comércio local, especialmente nas grandes cidades. Também expôs os problemas causados pelo declínio da agricultura no caso português, com meios rurais desertificados, terras aráveis abandonadas, a coexistirem com agricultura especializada e intensiva, ambientalmente insustentável e totalmente dependente de mão-de-obra migrante.

Mas as novas soluções encontradas para lidar com a crise pandémica representam linhas de transformação do sistema agroalimentar que podem desenvolver-se, e impulsionar a transição para um sistema ambientalmente mais sustentável.

Entre essas destacamos três aspetos: a revalorização da produção local e da auto-organização (Worstell, 2020); o desenvolvimento dos circuitos curtos de

abastecimento (Capelli et al., 2020); e a expansão do uso do e-commerce para os bens alimentares, incluindo os de produção local ou regional, e o recurso a inovações tecnológicas, como os processos “contact-less” na distribuição alimentar (Reardon & Swinnen, 2020). É ainda de referir, com prudência, a alteração de formas de consumo alimentar, associadas ao confinamento e ao recurso ao teletrabalho para cerca de um milhão de trabalhadores.

A reterritorialização de atividades pode beneficiar o desenvolvimento de sistemas agrícolas locais e circuitos curtos de comercialização, favoráveis a um modo de produção ambientalmente mais sustentável. Esse reforço das economias locais é mediado por iniciativas de “Community Supported Agriculture” (caso do Prove), por esquemas de produção e distribuição de cabazes (casos da Quinta do Arneiro e da Biofrade), pelos mercados de agricultores, interrompidos durante os picos de pandemia, mas retomados a seguir. O uso do e-commerce, por seu lado, baseado no uso das redes sociais ou em sites especializados, deverá continuar a expandir-se, muito para além das grandes superfícies comerciais e dos casos pioneiros da produção de alimentos em modo de produção orgânica.

Nos casos analisados, a expressão da valorização do local e a importância de sustentabilidade ambiental estão presentes.

## **5. Conclusão**

A transição do sistema alimentar pode, se devidamente apoiada, ser acelerada no pós-pandemia, o que se afigura crucial se considerarmos que o sistema agroalimentar é o principal contribuinte para as emissões de GEE, para a degradação da biodiversidade e para a pressão sobre os aquíferos. Por outro lado, é e será também o setor da economia mais afetado pelas alterações climáticas (Worstell, 2020). Estas alterações terão um impacto particularmente grave na maioria do território nacional. Aumentar a resiliência e a sustentabilidade ambiental do sistema alimentar é por isso um objetivo essencial no mundo pós-pandemia.

## **6. Referências**

- Benton, T. G. (2020). COVID-19 and disruptions to food systems. *Agriculture and Human Values*, 37(3), 577-578.
- Cappelli, A., & Cini, E. (2020). Will the COVID-19 pandemic make us reconsider the relevance of short food supply chains and local productions?. *Trends in Food Science & Technology*, 99, 566.
- DGS (2020), REACT-COVID - Inquérito sobre alimentação e atividade física em contexto de contenção social.
- Garnett, P., Doherty, B., & Heron, T. (2020). Vulnerability of the United Kingdom's food supply chains exposed by COVID-19. *Nature Food*, 1(6), 315-318.
- Mussell, A., Bilyea, T., & Hedley, D. (2020). Agri-food supply chains and Covid-19: Balancing resilience and vulnerability. *Agri-Food Economic Systems*, 1-6.

Orden, D. (2020). Resilience and Vulnerabilities of the North American Food System during the Covid-19 Pandemic. *EuroChoices*, 13-19.

Portaria n.º 86/2020. Estabelece um conjunto de medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da doença COVID 19. *Diário da República* n.º 67-A/2020, Série I de 2020-04-04.

Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/131124426/details/maximized>

Reardon, T., & Swinnen, J. (2020). COVID-19 and resilience innovations in food supply chains. *IFPRI book chapters*, 132-136.

Stephens, E. C., Martin, G., van Wijk, M., Timsina, J., & Snow, V. (2020). Impacts of COVID-19 on agricultural and food systems worldwide and on progress to the sustainable development goals. *Agricultural Systems*, 183, 102873.

Worstell, J. (2020). Ecological resilience of food systems in response to the COVID-19 crisis. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 9(3), 1-8.

### **Financiamento**

Este artigo apresenta resultados de pesquisa realizada no Projeto SPLACH, no DINÂMIA'CET- Iscte - Projeto (POCI-01-0145-FEDER-016431) financiado pelo Orçamento do Estado Português através do Programa Compete (PT2020).