



Conselho da  
União Europeia

Bruxelas, 12 de novembro de 2021  
(OR. en)

13761/21

**AGRI 536**  
**AGRIFIN 134**  
**AGRIORG 127**

#### NOTA DE ENVIO

---

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	12 de novembro de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2021) 689 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES <b>Plano de contingência para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar em tempos de crise</b>

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 689 final.

Anexo: COM(2021) 689 final



Bruxelas, 12.11.2021  
COM(2021) 689 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**Plano de contingência para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar  
em tempos de crise**

{SWD(2021) 317 final} - {SWD(2021) 318 final}

## Conteúdo

1.	INTRODUÇÃO.....	2
2.	ENSINAMENTOS DA CRISE DA COVID-19.....	3
3.	PARTIR DAS POLÍTICAS DA UE PARA DAR RESPOSTA A CRISES FUTURAS.....	5
3.1.	Os quadros políticos existentes são operacionais e fiáveis .....	5
3.2.	Iniciativas em curso para melhorar a preparação na UE .....	6
4.	NOVO PANORAMA DOS RISCOS PARA O ABASTECIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTARES DA UE, COM VULNERABILIDADES E DEPENDÊNCIAS.....	8
5.	UM PLANO DE CONTINGÊNCIA DA UE PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR .....	9
5.1.	Princípios a seguir em tempos de crise.....	10
5.2.	Um mecanismo europeu de preparação e resposta a situações de crise no domínio da segurança alimentar.....	11
5.3.	Ações do mecanismo europeu de preparação e resposta a crises de segurança alimentar .....	13
5.3.1.	Prospetiva, avaliação e monitorização dos riscos.....	13
5.3.2.	Coordenação, cooperação e comunicação .....	14
6.	CONCLUSÕES.....	15

## 1. INTRODUÇÃO

A cadeia de abastecimento alimentar da UE proporciona diariamente aos europeus **uma grande variedade de alimentos de elevada qualidade**, graças à experiência e à competitividade dos seus setores agrícola, das pescas, da aquicultura e alimentar. Estes setores, que beneficiam das políticas comuns da agricultura e das pescas (respetivamente PAC e PCP), inserem-se em diferentes climas e territórios e apresentam diversas estruturas económicas, englobando mais de 11 milhões de explorações agrícolas e 81 000 navios de pesca na UE. Os consumidores têm acesso a cadeias de abastecimento alimentar mais curtas, que devem ser apoiadas, como recomendado aos Estados-Membros para os seus planos estratégicos da PAC, e a cadeias de abastecimento alimentar mais longas, que implicam processos mais complexos. O mercado único de bens e serviços da UE permite uma distribuição eficiente de alimentos seguros entre os Estados-Membros, enquanto, à escala mundial, a UE é também um dos principais operadores comerciais de produtos alimentares, graças à sua política comercial. Em 2020, o comércio de produtos agroalimentares registou um excedente líquido de 62 mil milhões de EUR. Em contrapartida, há muito que o comércio de produtos do mar regista um défice, que aumentou em 33 % desde 2010.

A garantia do abastecimento alimentar e da segurança alimentar é um objetivo definido no artigo 39.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia cuja realização não deve ser considerada um dado adquirido. A crise da COVID-19 constituiu um sinal de alarme para quem considerava inconcebível que pudessem surgir nas lojas da UE problemas graves de abastecimento em determinados alimentos. Em certos casos, as dificuldades na cadeia de abastecimento alimentar traduziram-se em prateleiras vazias, ainda que tenham sido poucos os produtos temporariamente indisponíveis para os consumidores.

O objetivo da presente comunicação é identificar as ações da UE que permitirão fazer face às deficiências e dar uma melhor resposta quando de futuras crises. Para o efeito, a UE *«intensificará a sua coordenação de uma resposta europeia comum às crises que afetam os produtos alimentares»*, como enunciado na Estratégia do Prado ao Prato<sup>1</sup>. A intenção da Comissão de elaborar um plano de contingência foi acolhida favoravelmente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho<sup>23</sup>.

O relatório de prospetiva estratégica anual de 2020 da Comissão centrou-se na resiliência<sup>4</sup>. A Comissão pediu ao grupo de conselheiros científicos principais que emitisse um parecer científico sobre a matéria<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> [COM\(2020\)381](#).

<sup>2</sup> [Conclusões do Conselho sobre a Estratégia do Prado ao Prato](#).

<sup>3</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de outubro de 2021, sobre a «Estratégia do Prado ao Prato para um sistema alimentar justo, saudável e respeitador do ambiente» [2020/2260 (INI)].

<sup>4</sup> [Relatório de prospetiva estratégica de 2020](#).

A Comissão está, portanto, a melhorar ativamente a gestão de crises na UE, nomeadamente em matéria de preparação. A planificação de medidas de emergência exige a definição de processos de coordenação, cooperação e intercâmbio de informações entre os principais intervenientes.

Ao mesmo tempo que avança com as disposições relativas à planificação de medidas de emergência, a Comissão continuará a promover sistemas alimentares da UE mais resilientes e sustentáveis, em consonância com a Estratégia do Prado ao Prato e a Estratégia de Biodiversidade, com o apoio da PAC reformada<sup>6</sup>, o novo plano de ação para a produção biológica<sup>7</sup>, as orientações estratégicas para a aquicultura<sup>8</sup> e a proposta de legislação-quadro sobre sistemas alimentares sustentáveis, prevista para 2023.

## 2. ENSINAMENTOS DA CRISE DA COVID-19

Graças à resiliência do sistema alimentar da UE, **a crise sanitária desencadeada pela pandemia de COVID-19 não levou a uma crise alimentar**<sup>9</sup>. No respeitante à produção, os preços mantiveram-se relativamente estáveis ao longo da crise. Todavia, em alguns mercados, como o das pescas e aquicultura, da batata, da carne e do vinho, o encerramento dos serviços de restauração conduziu a uma queda acentuada da procura. No tocante ao consumo, os preços dos produtos alimentares aumentaram moderadamente (até +5 %) em abril–maio de 2020, mas a situação normalizou rapidamente. Uma vez que o abastecimento alimentar foi considerado uma atividade essencial logo aquando das reações políticas iniciais, o setor alimentar foi, em geral, menos afetado do que outros setores económicos, o que permitiu uma recuperação notável e rápida. Ilustra-o o desempenho positivo do comércio agroalimentar em 2020 (+1,4 % em comparação com 2019), o que demonstra a importância de manter o comércio ativo também em tempos de crise.

Uma vez que **o setor agrícola, o setor das pescas e da aquicultura e o setor alimentar são frequentemente confrontados com choques** — relacionados com as condições meteorológicas, o comércio ou questões sanitárias —, a PAC e a PCP preveem instrumentos regulamentares que os apoiam. Durante a crise da COVID-19, estes instrumentos permitiram à UE reagir rapidamente: os riscos de desequilíbrios do mercado foram objeto de medidas de compensação através da ajuda à armazenagem privada e os problemas de tesouraria enfrentados pelos produtores foram resolvidos através de

---

<sup>5</sup> [Strategic crisis management in the EU](#) (gestão estratégica de crises na UE).

<sup>6</sup> Incluindo o apoio a sistemas alimentares resilientes no quadro dos planos estratégicos da PAC de cada Estado-Membro.

<sup>7</sup> [COM\(2021\) 141](#).

<sup>8</sup> [COM\(2021\) 236](#).

<sup>9</sup> O anexo I do documento de trabalho dos serviços da Comissão inclui uma análise exaustiva do impacto da COVID-19 no abastecimento alimentar da UE. O Parlamento Europeu publicou um [estudo que avalia os impactos preliminares da COVID-19 na agricultura europeia](#).

pagamentos compensatórios. As medidas tomadas tiveram efeitos diretos, deram sinais tranquilizadores e influenciaram o comportamento dos mercados. As organizações profissionais, como as organizações de produtores e as organizações interprofissionais, desempenharam um papel crucial ao adaptarem as suas estratégias de produção e comercialização. Também a Comissão proporcionou a flexibilidade necessária para garantir o funcionamento das políticas da UE. A rápida adoção, em meados de março de 2020, do **quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal** permitiu aos Estados-Membros apoiar de forma decisiva os operadores. O setor das pescas beneficiou de alterações do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Foram necessárias medidas extraordinárias noutras políticas de apoio fundamentais para o bom funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, como, por exemplo, a circulação de bens e pessoas. Em meados de março de 2020, a Comissão publicou **orientações sobre os corredores verdes** para assegurar a circulação de mercadorias no mercado único. Na Comunicação relativa ao exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19<sup>10</sup>, a Comissão reconheceu também como essenciais os **trabalhadores transfronteiriços e sazonais do setor da alimentação** e os **trabalhadores dos transportes**. Num questionário específico<sup>11</sup> sobre esta iniciativa, os inquiridos classificaram as orientações sobre os corredores verdes como a medida mais útil adotada (54 % consideraram-na «muito útil»). As partes interessadas também apreciaram as informações e as orientações facultadas pela Comissão, bem como as medidas de facilitação do comércio, nomeadamente as que permitem os certificados eletrónicos.

Apesar da manifesta resiliência do sistema alimentar da UE, foram identificados vários domínios que podem ser melhorados.

Foi assinalada uma **falta de coordenação entre as autoridades públicas** na UE. Alguns Estados-Membros adotaram medidas unilaterais que colocaram em risco o mercado único, limitando ou restringindo a livre circulação de alimentos ou favorecendo os produtos nacionais. Embora aparentemente permitam uma proteção temporária dos operadores nacionais, medidas deste tipo podem afetar rapidamente o acesso dos operadores aos fatores de produção necessários provenientes do estrangeiro. Estas medidas complicaram a gestão da crise nas fases iniciais e agravaram a situação do sistema alimentar, que já era tensa.

Na falta de **canais de coordenação estruturada**, as necessidades estratégicas específicas da cadeia de abastecimento alimentar nem sempre eram visíveis, concorrendo com muitas outras emergências, em especial as relacionadas com a saúde pública.

---

<sup>10</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

<sup>11</sup> Os resultados do questionário dirigido às partes interessadas são pormenorizados num relatório de síntese separado.

No **plano internacional** verificaram-se tensões semelhantes. Alguns países impuseram restrições ao comércio de produtos alimentares (essencialmente proibições de exportação), embora em muito menor grau do que em crises anteriores. O Sistema de Informação sobre Mercados Agrícolas (SIMA)<sup>12</sup> desempenhou um papel importante na garantia da coordenação internacional.

Tornou-se mais claro que é necessária uma **abordagem integrada dos sistemas alimentares** que reconheça as interdependências e que não inclua unicamente os intervenientes da cadeia de abastecimento alimentar propriamente dita, como agricultores e pescadores, transformadores de produtos alimentares, comerciantes, retalhistas e serviços de restauração, incluindo os seus trabalhadores. Efetivamente, esta abordagem deve também ter em conta os intervenientes que contribuem para o funcionamento da cadeia, como o setor dos transportes e da logística, bem como as indústrias que fornecem os fatores de produção e os materiais de acondicionamento necessários.

A crise mostrou igualmente a importância fundamental de uma **comunicação** adequada para que os decisores políticos e as partes interessadas tomem decisões informadas e sigam os planos de continuidade das atividades e para que o público em geral seja informado com objetividade sobre a crise e evite um comportamento irracional de constituição de reservas.

### **3. PARTIR DAS POLÍTICAS DA UE PARA DAR RESPOSTA A CRISES FUTURAS**

#### **3.1. Os quadros políticos existentes são operacionais e fiáveis**

Os quadros políticos existentes que se aplicam à cadeia de abastecimento alimentar contêm uma **vasta gama de medidas e instrumentos para fazer face a crises**.

Na **agricultura**, os pagamentos diretos proporcionam uma segurança de rendimentos que contribui para a resiliência das explorações agrícolas da UE. A política de desenvolvimento rural apoia a gestão dos riscos, a aquisição de conhecimentos e a organização da cadeia de abastecimento. Um dos objetivos específicos da reforma da PAC recentemente acordada consiste em promover um setor agrícola inteligente, resiliente e diversificado que garanta a segurança alimentar. O Regulamento (UE) n.º 1308/2013<sup>13</sup>, na sua versão alterada, relativo aos mercados agrícolas e as regras aperfeiçoadas sobre a reserva agrícola<sup>14</sup> reforçarão a capacidade da UE para ser mais flexível na resposta a situações de crise.

Nas **pescas e na aquicultura**, a PCP tem por objetivo garantir que as atividades de pesca e aquicultura sejam ambientalmente sustentáveis a longo prazo e produzam benefícios

---

<sup>12</sup> [Sistema de Informação sobre Mercados Agrícolas](#).

<sup>13</sup> [JO L 347 de 20.12.2013, p. 671](#).

<sup>14</sup> Uma reserva agrícola prestará «apoio adicional (...) para responder de imediato em caso de crises que afetem a produção ou a distribuição de produtos agrícolas».

económicos, sociais e de emprego. O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura 2021–2027 contempla um mecanismo de compensação financeira em caso de acontecimentos excecionais que causem uma perturbação significativa dos mercados, na condição de a ocorrência desses acontecimentos ser reconhecida pela Comissão.

Os requisitos e regras de controlo oficial em matéria de **segurança dos alimentos** permitem à Comissão apresentar as medidas necessárias para conter os riscos para a saúde animal, a fitossanidade e o bem-estar dos animais. Existe igualmente um **quadro de gestão de crises** em caso de incidentes de origem alimentar.

Os Estados-Membros têm um papel fundamental na resposta a situações de crise. As regras em matéria de **auxílios estatais** permitem a atribuição de uma compensação pelos danos causados por catástrofes naturais, incluindo em casos de uma «perturbação grave da economia de um Estado-Membro»<sup>15</sup>.

O **Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD)** apoia ações nos Estados-Membros para prestar ajuda alimentar às pessoas mais necessitadas. Segundo os bancos alimentares, em 2020 houve um forte aumento da procura de ajuda alimentar. As regras do FEAD foram alteradas, entre outros para ter em conta estas necessidades. Os Estados-Membros criaram diferentes instrumentos no intuito de assegurar um melhor acesso aos alimentos, como a ajuda alimentar direta e o apoio aos bancos alimentares, e lançaram iniciativas para encontrar destinos alternativos para os excedentes alimentares, a fim de evitar o desperdício.

Ao mesmo tempo, os Estados-Membros podem recorrer ao **Mecanismo de Proteção Civil da União (MPCU)** para solicitar e prestar várias formas de apoio financeiro e operacional em caso de qualquer tipo de catástrofe, incluindo, numa situação de crise alimentar, o pedido de alimentos a outros Estados-Membros. O Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (CCRE) funciona ininterruptamente como plataforma de coordenação de crises e facilita a rápida coordenação com as autoridades dos Estados-Membros e entre elas na resposta a situações de emergência. A coordenação com o CCRE e o MPCU é fundamental no caso de catástrofes multifacetadas e em grande escala que envolvam componentes alimentares.

Diversas outras políticas da UE, como as que apoiam a economia circular e a política de investigação e inovação da UE, reforçam a resiliência dos seus sistemas alimentares.

### **3.2. Iniciativas em curso para melhorar a preparação na UE**

A UE protege as **infraestruturas críticas**, a fim de reduzir as vulnerabilidades e assegurar o funcionamento da sua sociedade e economia<sup>16</sup>. O Regulamento Análise do

---

<sup>15</sup> Artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

<sup>16</sup> [COM\(2020\) 829](#).

Investimento Direto Estrangeiro estabeleceu um quadro à escala da UE para coordenar as ações relativas aos **investimentos estrangeiros**<sup>17</sup>, o que inclui os riscos para a segurança alimentar quando se trata de terrenos ou infraestruturas agrícolas. A atualização da estratégia industrial da UE<sup>18</sup> contempla um **Instrumento de Emergência do Mercado Único** para garantir a livre circulação de pessoas e a disponibilidade de bens e serviços. A estratégia aborda igualmente os riscos de perturbação das cadeias de abastecimento mundiais que se repercutem na disponibilidade de produtos essenciais, mediante o acompanhamento das **dependências estratégicas**. Do mesmo modo, no **setor da mobilidade**, a Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente<sup>19</sup> anuncia um plano de emergência de combate à crise no setor dos transportes. No **setor da saúde**, a Comissão retirou ensinamentos da pandemia de COVID-19 e criou uma nova Autoridade de Preparação e Resposta a Emergências Sanitárias (HERA), a fim de melhor antecipar os riscos para a saúde pública e melhorar a planificação de medidas de emergência<sup>20</sup>. Tendo em conta a exposição a **ciberameaças**, a Comissão propôs uma nova diretiva<sup>21</sup> relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União, que revoga a Diretiva (UE) 2016/1148, e cujo âmbito de aplicação inclui a produção, transformação e distribuição de alimentos.

A maioria dos **Estados-Membros** adotou disposições sobre a planificação de medidas de emergência no setor alimentar. Essas disposições preveem a monitorização e a recolha de dados, a transparência da informação graças a relatórios de mercado e o estabelecimento de contactos regulares com as partes interessadas. A planificação de medidas de emergência varia entre Estados-Membros. As responsabilidades são partilhadas entre várias instituições e os produtos alimentares enquadram-se nas atividades gerais de planificação de medidas de emergência. Na sequência da crise da COVID-19, a maioria dos Estados-Membros está a examinar as suas disposições.

Pelo menos sete Estados-Membros mantêm **reservas estratégicas**, que são geridas por autoridades públicas ou por operadores privados. Essas reservas são constituídas principalmente por cereais de base, mas, por vezes, cobrem outros bens, como fatores de produção. Alguns Estados-Membros publicaram recomendações destinadas aos cidadãos no sentido de manterem permanentemente em casa reservas como medida de precaução.

As existências podem contribuir, em especial nos países em desenvolvimento, para diminuir o impacto das crises de segurança alimentar, em complemento das trocas comerciais. Contudo, as estratégias de acumulação de existências têm custos significativos, devido, em grande medida, à perenidade dos produtos de base e dos produtos alimentares. Quando gerida diretamente pelas autoridades públicas, a

---

<sup>17</sup> [Análise do investimento direto estrangeiro.](#)

<sup>18</sup> [COM\(2021\) 350.](#)

<sup>19</sup> [COM\(2020\) 789.](#)

<sup>20</sup> [COM\(2021\) 380.](#)

<sup>21</sup> [COM\(2020\) 823.](#)

armazenagem de existências desencoraja esforços semelhantes por parte do setor privado. O escoamento das existências pode igualmente interferir com o funcionamento dos mercados.

#### **4. NOVO PANORAMA DOS RISCOS PARA O ABASTECIMENTO E SEGURANÇA ALIMENTARES DA UE, COM VULNERABILIDADES E DEPENDÊNCIAS**

Atualmente, a capacidade de produção e a distribuição ao longo da cadeia de abastecimento alimentar são afetadas por **uma incerteza crescente, bem como pela volatilidade dos preços e da oferta**. Alguns riscos incidem em todos estes aspetos.

Nas últimas décadas, a UE foi em grande medida poupada a crises resultantes em problemas de segurança alimentar associados a más colheitas ou a conflitos políticos. Os **fenómenos meteorológicos ligados às alterações climáticas e à degradação ambiental** estão, porém, a aumentar e constituem o principal risco associado à insegurança alimentar (60 % dos inquiridos no questionário específico).

O recrudescimento de fenómenos meteorológicos extremos<sup>22</sup> — as recentes vagas de frio e inundações, o aumento da frequência e da intensidade das secas, como as de 2018 e 2019, ou as vagas de calor que provocaram incêndios florestais em grande escala — mostra o impacto crescente das alterações climáticas na produção agrícola e de produtos do mar, por exemplo levando à perda de culturas forrageiras devido à seca. A maior probabilidade de ocorrência simultânea de fenómenos extremos que afetem vários setores de produção pode traduzir-se em tensões nos mercados e nas existências de alimentos. A produção alimentar está sujeita a **outras pressões** que se prendem com a degradação do ambiente, a escassez de recursos e a perda de biodiversidade, bem como com questões de fitossanidade e saúde animal. O impacto destes riscos climáticos e ambientais no abastecimento alimentar da UE poderá ser muito maior do que a crise da COVID-19. A Estratégia do Prado ao Prato define ações para tornar os sistemas alimentares mais resilientes e garantir uma segurança alimentar duradoura face às alterações climáticas e à perda de biodiversidade.

O funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar pode ser ameaçado por outros riscos, como os ligados à saúde pública, à tecnologia, à migração, às mudanças geopolíticas e aos acidentes industriais ou de outro tipo, incluindo incidentes nucleares com potencial para irradiar grandes extensões de terras agrícolas. Devem igualmente ser tidos em conta os riscos que afetam a disponibilidade e a acessibilidade dos principais fatores de produção (como fertilizantes, energia, etc.) e de outros fatores, como a mão de obra no setor alimentar ou no setor dos transportes. A digitalização dos sistemas alimentares traz grandes benefícios, mas comporta o risco de ciberataques e de as falhas terem um maior impacto. Ciberataques contra grandes empresas do setor alimentar causaram recentemente perturbações na cadeia alimentar. Os riscos relacionados com as mudanças geopolíticas englobam o investimento estrangeiro direto em infraestruturas

---

<sup>22</sup> [Sexto relatório de avaliação do IPCC, de agosto de 2021.](#)

críticas na UE, o bioterrorismo ou a concorrência pelo acesso a fatores de produção e produtos de base essenciais.

Neste novo panorama de riscos, a cadeia de abastecimento alimentar da UE tem de fazer face a certas **dependências e vulnerabilidades**. Por exemplo, 76 % das farinhas de sementes oleaginosas da UE destinadas a alimentos para animais são importadas. O setor das pescas está fortemente dependente das importações: para as cinco principais espécies consumidas, a autossuficiência da UE é de 14 %.

Para alguns produtos importados, a UE depende de um **número limitado de fontes**. A produção de soja está fortemente concentrada em três países, que representam 85 % das importações da UE, e as importações de milho provêm predominantemente de dois países terceiros. Os fatores de produção, como os fertilizantes ou os produtos químicos, provêm de alguns países vizinhos. Muitos aditivos alimentares para a alimentação animal, como aminoácidos, vitaminas e produtos veterinários, são na sua maioria importados, em alguns casos de um único país fornecedor.

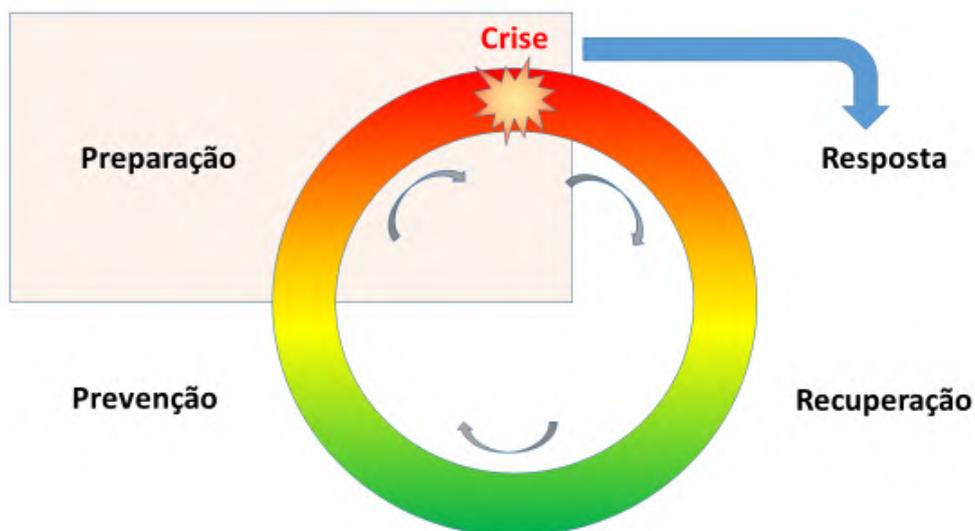
A **complexidade das cadeias de abastecimento alimentar**, que estão estreitamente ligadas a outros ecossistemas industriais, como os transportes e a energia, dificulta a capacidade de reação a situações de crise. Devido a estas interdependências, a cadeia alimentar pode registar perturbações em consequência de problemas noutra setor económico. A escassez de materiais de acondicionamento, por exemplo, comprometeu o abastecimento de ovos durante a crise da COVID-19. Os sistemas de produção intensiva especializados, potencialmente mais eficientes do ponto de vista económico, podem não ser os mais resilientes em tempos de crise.

## 5. UM PLANO DE CONTINGÊNCIA DA UE PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR

A recente crise demonstrou a necessidade de intensificar a coordenação e melhorar a planificação de medidas de emergência, a fim de se estar preparado para fazer face a riscos que possam ameaçar o abastecimento e segurança alimentares da UE. O objetivo é evitar repetir a experiência da COVID-19, em que as medidas de coordenação à escala da UE tiveram de ser tomadas casuisticamente e elaboradas *in situ*.

O ciclo de catástrofe utilizado na gestão de crises é constituído por quatro fases principais: i) prevenção, ii) preparação, iii) resposta e iv) recuperação. A planificação de medidas de emergência faz parte da preparação que exige a identificação dos perigos a que a comunidade é vulnerável e da natureza dos impactos potenciais. Por conseguinte, a tónica é colocada na **fase de preparação** e no apoio aos intervenientes responsáveis pela resposta à crise. O plano de contingência abrangerá todo o sistema alimentar, dos fatores de produção até à entrega dos produtos alimentares aos consumidores através da venda a retalho ou de serviços de restauração.

Figura 1: Âmbito do plano de contingência para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar em tempos de crise



O objetivo da planificação de medidas de emergência não é duplicar os processos de tomada de decisão pertinentes aplicáveis às decisões de resposta a situações de crise, como previsto nas políticas existentes, como a PAC, a PCP e a legislação alimentar geral, nem interferir com eles. A planificação deve ter em conta esses processos e centrar-se nas formas de apoiar a coordenação dos intervenientes na resposta, tanto públicos como privados.

Como anunciado na Estratégia do Prado ao Prato, em caso de crise transnacional, a Comissão coordenará um mecanismo específico que envolverá os Estados-Membros. As ações que poderá ser necessário adotar à escala nacional e da UE podem e devem proporcionar um valor acrescentado significativo em termos de coordenação.

### 5.1. Princípios a seguir em tempos de crise

Os ensinamentos retirados da pandemia constituem a base para a abordagem a seguir a fim de garantir o abastecimento e segurança alimentares em tempos de crise. Tais princípios facilitarão uma coordenação estruturada entre os Estados-Membros e a Comissão, tendo em conta que as crises do futuro podem não se assemelhar às do passado.

Uma abordagem colaborativa entre todas as partes públicas e privadas que intervêm na cadeia de abastecimento alimentar é crucial para melhorar a preparação, identificar rapidamente os sinais de uma crise iminente e coordenar a resposta a todos os níveis. Uma abordagem deste tipo aumentará a resiliência da cadeia de abastecimento alimentar da UE.

Dadas as interdependências entre os setores económicos, é necessária uma coordenação horizontal adequada entre as competências políticas e administrativas, bem como a coerência com outros instrumentos de crise, em especial quando a crise emana de fatores exógenos à cadeia de abastecimento alimentar, como com a crise da COVID-19 ou como sucederia em crises em que, por exemplo, o aprovisionamento energético deixasse de ser assegurado. A planificação de medidas de emergência deve, por conseguinte, ser suficientemente flexível para poder ser adaptada a esses instrumentos e interagir em complementaridade com eles. As iniciativas para a resiliência e as novas medidas no âmbito dessa planificação devem ser sustentáveis e ecológicas, em consonância com o Pacto Ecológico Europeu.

É necessário acompanhar os desequilíbrios do mercado e, quando necessário, corrigi-los rapidamente, tirando o máximo proveito dos instrumentos disponíveis, nomeadamente no âmbito da PAC e da PCP, bem como das redes pertinentes de intercâmbio e coordenação entre as partes interessadas.

As cadeias de abastecimento devem permanecer operacionais e os fluxos comerciais fluidos, incluindo no respeitante aos setores que são essenciais para o funcionamento da cadeia alimentar. O papel do transporte e dos trabalhadores deste setor, por exemplo, é essencial para o bom funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. Há que, portanto, garantir a circulação de mercadorias no mercado único, aplicando as orientações da Comissão sobre os corredores verdes. Não devem ser adotadas medidas unilaterais que restrinjam as exportações para outros Estados-Membros, uma vez que podem agravar a crise. Para evitar proibições de exportação por parte de países terceiros e manter os fluxos comerciais internacionais, assegurar-se-á uma coordenação precoce com o SIMA e com os parceiros comerciais internacionais.

O abastecimento alimentar deve também ser apoiado por meio de medidas que facilitem a livre e justa circulação dos trabalhadores transfronteiriços e sazonais do setor alimentar.

A comunicação é fundamental num contexto de crise. Em especial numa época caracterizada por campanhas de desinformação e notícias falsas, existe o risco de exacerbar uma crise devido a informações inadequadas. Para evitar decisões precipitadas e movimentos de pânico, a comunicação com as partes interessadas e o público em geral deve ser tempestiva, regular e transparente.

## **5.2. Um mecanismo europeu de preparação e resposta a situações de crise no domínio da segurança alimentar**

Para aplicar esses princípios, a Comissão criará o mecanismo de preparação e resposta a situações de crise no domínio da segurança alimentar, que se apoiará num (novo) **grupo específico de peritos, composto por representantes dos Estados-Membros**, e num conjunto de regras processuais que regem o seu funcionamento.

Dada a diversidade dos quadros institucionais dos Estados-Membros, o mecanismo pode implicar várias autoridades nacionais em nome dos Estados-Membros. Para efeitos de coordenação, **deve ser identificada uma única autoridade como ponto de contacto**. Cabe aos Estados-Membros garantir que este ponto de contacto é competente para todos

os setores de atividade da cadeia alimentar nacional. No mecanismo participarão também os países terceiros cuja cadeia de abastecimento alimentar esteja fortemente integrada na UE.

As **organizações das partes interessadas** que desempenham um papel na cadeia de abastecimento alimentar da UE serão convidadas a contribuir para melhorar a cooperação e a parceria entre os setores público e privado. Este é um dos principais ensinamentos da crise da COVID-19. Contribuir-se-á assim para identificar os primeiros sinais de uma crise, acompanhar de perto a sua evolução e reduzir as incertezas à medida que a crise se desenrola, permitindo identificar rapidamente as prioridades de resposta e prestar o aconselhamento adequado aos decisores. **Todas as etapas da cadeia alimentar** devem estar representadas.

A Comissão **convocará periodicamente o grupo de peritos** para melhorar o nível de preparação da UE. As reuniões serão dedicadas à análise do cenário de risco e das vulnerabilidades, bem como aos problemas estruturais que deverão ser resolvidos para melhorar o grau de preparação. A confiança entre os intervenientes na cadeia alimentar será assim reforçada. A confiança é essencial para gerir uma crise e evitar decisões unilaterais que conduzem a resultados coletivos subótimos.

O grupo de peritos pode ser **convocado em caso de emergência ou de crise**, rapidamente e tantas vezes quanto necessário, quando os debates ou as ações coordenadas sejam úteis para os intervenientes responsáveis pela resposta a situações de crise. O mecanismo será **acionado em caso de acontecimentos ou riscos excecionais, imprevisíveis e de grande escala — endógenos ou exógenos à cadeia de abastecimento alimentar — suscetíveis de comprometer o abastecimento alimentar ou a segurança alimentar da UE**, que ocorram em mais do que um Estado-Membro e exijam uma coordenação ao nível da UE. O grupo de peritos reunir-se-á nessa ocasião. A maioria das recentes perturbações do mercado não teria justificado uma reunião de emergência deste género, uma vez que não representavam uma ameaça significativa para a disponibilidade e o acesso a alimentos seguros na UE. Refira-se, por exemplo, as consequências dos recentes fenómenos meteorológicos extremos localizados (secas, geadas), que causaram tensões nos mercados, mas não ameaçaram o abastecimento alimentar nem a segurança alimentar da UE, no seu conjunto.

O funcionamento do mecanismo previsto na presente comunicação **não duplicará outras estruturas existentes dedicadas à preparação ou à resposta**. A necessidade de uma interação complementar com outros mecanismos, em especial o sistema geral de alerta rápido ARGUS<sup>23</sup>, o plano geral de gestão de crises no domínio da segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais<sup>24</sup>, o MPCU e o CCRE, o Instrumento PME e o Mecanismo Integrado de Resposta Política a Situações de Crise do Conselho, será satisfeita.

---

<sup>23</sup> [Decisão 2006/25/CE da Comissão.](#)

<sup>24</sup> [Decisão de Execução \(UE\) 2019/300 da Comissão C/2019/1064.](#)

### 5.3. Ações do mecanismo europeu de preparação e resposta a crises de segurança alimentar

#### 5.3.1. *Prospetiva, avaliação e monitorização dos riscos*

A **prospetiva, a avaliação dos riscos ou a análise da vulnerabilidade** são úteis para melhorar a preparação, estar pronto para o que poderá surgir no futuro e compreender as incertezas e os potenciais estrangulamentos. Vários Estados-Membros e a Comissão procedem regularmente a essas análises. No quadro do mecanismo europeu de preparação e resposta a crises de segurança alimentar, as implicações de várias abordagens serão debatidas e analisadas.

As vulnerabilidades e dependências existentes, incluindo as de natureza estrutural, serão identificadas no âmbito do mecanismo. A vulnerabilidade da cadeia alimentar pode ser apreciada no plano setorial e ao nível da UE, através de **testes de esforço das diferentes cadeias de valor** a organizar e coordenar pela Comissão, com a participação ativa de organizações de partes interessadas. A determinação dos locais de produção alimentar, com uma concentração potencialmente muito elevada em regiões específicas, pode ser feita em cooperação com os Estados-Membros. **A Comissão realizará um estudo para aprofundar a análise das vulnerabilidades e das infraestruturas críticas da cadeia de abastecimento alimentar.** As conclusões desse estudo serão debatidas no grupo de peritos.

Vários sistemas de alerta precoce são importantes para reforçar a preparação e informar a resposta. Alguns deles monitorizam os fatores de produção relacionados com o clima e as condições meteorológicas — é, por exemplo, o caso do sistema MARS de monitorização do desenvolvimento das culturas, cuja importância ficou clara quando a seca afetou as culturas forrageiras em 2018 e 2019 e houve que dar uma resposta política a este fenómeno meteorológico extremo. Os observatórios dos mercados da agricultura e das pescas fornecem informações sobre fatores não relacionados com o clima, incluindo projeções a curto e médio prazo. Serão estudados **painéis específicos para a monitorização do abastecimento e segurança alimentares** em complemento dos já existentes.

O **papel da digitalização é potencialmente decisivo** para prestar tempestivamente informações e aumentar a transparência do mercado. Informações importantes, como o volume das existências comerciais e públicas, nem sempre são conhecidas com exatidão. Para melhorar o fluxo de informação durante as crises, poder-se-ia igualmente mobilizar a tecnologia e os megadados. **A Comissão examinará o potencial das novas tecnologias** para melhorar a preparação para as crises de segurança alimentar.

Entre as principais dificuldades em situações de crise estão o elevado grau de incerteza e a rápida evolução das condições. **Uma rede proativa de correspondentes** das autoridades nacionais e de organizações do setor privado pode assegurar um melhor fluxo de informação.

### 5.3.2. Coordenação, cooperação e comunicação

A **partilha de informações** e de boas práticas sobre iniciativas nacionais e europeias através de plataformas digitais será útil para todos os interessados. Os Estados-Membros serão **incentivados a manter os seus próprios planos de contingência à escala nacional, ou a criá-los**, e a partilhá-los. Esses planos reforçarão a cooperação entre as autoridades nacionais ao nível da UE e a todos os níveis, até às administrações regionais e locais, e favorecerão as **parcerias com intervenientes privados** ao longo da cadeia alimentar, incluindo bancos alimentares e outras ONG.

No respeitante a todos os assuntos de interesse, incluindo sobre as eventuais medidas a adotar em caso de crise, a **elaboração de recomendações para fazer face às crises** será coordenada no âmbito do mecanismo europeu de preparação e resposta a situações de crise no domínio da segurança alimentar, para assistir a Comissão na preparação de iniciativas estratégicas. A cooperação com os intervenientes do setor privado no âmbito desse mecanismo facilitará uma reação coordenada, tanto do setor público como do setor privado, que implicará, por exemplo, acordos voluntários. Serão, por exemplo, elaboradas recomendações sobre o modo de **assegurar uma diversidade de fontes de abastecimento entre as cadeias de abastecimento alimentar mais curtas e mais longas**.

A coordenação e a cooperação **com a comunidade internacional** serão asseguradas mediante o apoio e a participação em iniciativas mundiais e regionais pertinentes, em especial no SIMA. Esta abordagem é crucial para minimizar as políticas nacionais ou regionais suscetíveis de prejudicar o bem comum, em particular dada a probabilidade de os acontecimentos que afetam o abastecimento alimentar e a segurança alimentar da UE terem uma dimensão mundial.

Para melhorar a prevenção e a preparação, é crucial que todos, coletivamente, tirem **ensinamentos** das crises anteriores. As análises *ex post* das crises serão partilhadas e debatidas. As principais conclusões, incluindo as mudanças estruturais destinadas a melhorar a resposta à crise, serão comunicadas ao grupo de peritos.

Uma boa prática de **comunicação** é essencial. Baseia-se em informações transparentes e assentes em dados concretos, obtida a partir de redes de confiança. As atividades de recolha e análise de dados acima mencionadas reforçarão a credibilidade. Os intercâmbios sobre a planificação de medidas de emergência a diferentes níveis ajudarão os agentes económicos e os responsáveis a planear respostas e a saber o que se espera deles individualmente. Serão colocadas à disposição do público e das partes interessadas informações adequadas sobre as ações do mecanismo europeu de preparação e resposta a situações de crise no domínio da segurança alimentar. Serão aplicados os objetivos e princípios gerais da comunicação de crise no domínio da segurança dos alimentos, definidos nos artigos 8.º-A e 8.º-B do Regulamento (CE) n.º 178/2002.

No grupo de peritos serão elaboradas e debatidas orientações específicas para a comunicação em situações de crise, que indicarão os princípios a seguir num contexto de grande incerteza e como assegurar uma abordagem coordenada de todos os intervenientes públicos e privados.

## 6. CONCLUSÕES

A UE dispõe de sistemas alimentares diversificados, de um quadro estratégico de apoio, de um mercado único que liga cerca de 450 milhões de consumidores e de uma economia aberta ao resto do mundo. Todavia, num contexto pautado por novos riscos, após o sinal de alarme lançado pela crise da COVID-19, o nível de preparação pode e deve ser reforçado. Não há soluções prontas a servir para sanar uma crise futura e imprevisível. A melhor solução consiste em melhorar os conhecimentos e em atenuar, na medida do possível, as vulnerabilidades e os riscos, bem como em criar e manter a capacidade processual para reagir de forma rápida, coordenada e cooperativa, tendo por base uma combinação de políticas da UE que apoiam a resiliência do sistema e oferecem instrumentos de gestão de crises.

Tal é o objetivo da planificação de medidas de emergência e do mecanismo europeu de preparação e resposta a situações de crise no domínio da segurança alimentar que reunirá a Comissão, os Estados-Membros, os países terceiros pertinentes e as organizações das partes interessadas. No âmbito deste mecanismo, a Comissão e outros intervenientes elaborarão um conjunto de ações de acompanhamento resumidas no anexo da presente comunicação.