

As Reformas da Política Agrícola Comum (PAC) e a Agricultura Portuguesa

Carlos A. F. Marques

Introdução

A necessidade de reformar políticas tem fundamentalmente a ver com os objectivos estratégicos que se pretendem alcançar e, conseqüentemente, com os ajustamentos operacionais e conjunturais que é necessário ir implantando para os atingir, salvaguardando aspectos de estabilidade política, social e económica. As políticas públicas, incluindo as que têm por objecto o sector agrícola e o mundo rural, são por essa razão modificadas, ou seja, reformadas, devido a diversos factores relativos a esses objectivos.

As reformas da PAC têm vindo a ser necessárias para alcançar os objectivos estratégicos que a Comunidade Económica Europeia (CEE), agora União Europeia (UE), tem vindo sucessivamente a estabelecer num contexto mundial também em profunda mudança.

A necessidade de reformar a PAC surgiu numa primeira fase das dificuldades em controlar os orçamentos face á política de incentivo á produção que esteve na origem da sua própria definição e adopção como política agrícola comum. A partir do final da década de setenta, á medida que a CEE se alargou a outros países (Espanha e Portugal em 1986, para referir o alargamento em que se concretizou a entrada portuguesa), foram implantadas sucessivas medidas de controlo da produção (quotas leiteiras, estabilizadores, etc.) cujo objectivo foi conter custos.

Componente substancial desses custos quando os níveis de auto-suficiência são ultrapassados é a dos necessários subsídios á exportação para escoamento da produção no mercado mundial. Nesta segunda fase, a necessidade de reforma da PAC teve por importante factor, num mundo em que as forças que promoviam a globalização se intensificavam, os efeitos desses subsídios á exportação nos mercados mundiais, com os principais parceiros mundiais da Comunidade a reclamarem ou a exigirem compensações comerciais.

Parte importante deste processo de globalização, obviamente e necessariamente impulsionado, desejado e liderado politicamente pela UE, foi motivada pela ruptura do bloco soviético e pela emergência de uma nova ordem que se vai gradualmente estabelecendo com a reconfiguração de novos blocos mundiais de poder agregando espaços, que denominaria de naturais. A adesão dos Países do Centro e Este da Europa (PECO) á União Europeia foi o factor fundamental da necessidade de reformar de novo a PAC.

Os factores e os problemas fundamentais referidos nas fases acima identificadas estão interligados e avolumaram-se á medida que a PAC se foi aplicando a mais países. É natural que a PAC inicialmente se orientasse e representasse exclusivamente os objectivos dos Estados que originalmente se

juntaram e que sucessivamente tenha incorporado outras características e interesses para acomodar novos e sucessivos membros e particularidades das suas agriculturas, ainda que a um ritmo mais lento por necessariamente lenta e reduzida capacidade de reformar políticas com o cada vez maior número desses membros e dos seus diferentes interesses.

Este artigo tem por objectivo apresentar as linhas fundamentais da recente reforma da PAC e, no contexto da sua evolução e aplicação à agricultura portuguesa, analisar as principais questões e consequências das anteriores e da sua nova orientação. Para tal, começa-se por lembrar a evolução das principais características da PAC e da sua aplicação em Portugal. Segue-se uma caracterização da evolução da agricultura portuguesa e a análise da potencial contribuição da política agrícola adoptada. Conclui-se, avaliando da futura orientação da PAC e dos seus eventuais efeitos.

Princípios, Objectivos e Instrumentos da PAC e das suas reformas

Os objectivos originais da PAC, conforme artigo 39º do Tratado de Roma, foram os de assegurar um nível equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, assegurar preços razoáveis aos consumidores, garantir uma ampla oferta de produtos agrícolas e aumentar a produtividade na agricultura.

Para atingir estes objectivos a PAC baseou-se nos princípios fundamentais da unidade de mercado, da preferência comunitária e da solidariedade financeira. Como Cesaratti (p. 34) bem sintetiza, o primeiro destes princípios obriga à abolição de obstáculos ao livre comércio entre países membros. O segundo à existência de uma política externa comercial comum, o que também exige uma política interna de protecção e garantia aos rendimentos, ou seja, o estabelecimento de preços de garantia e de intervenção comuns, logo, um mercado interno preferencial protegido de um mercado externo, bem como uma política de aprovisionamento ou de stocks. O terceiro exige uma contribuição dos estados membros e consequente disponibilidade e utilização de fundos financeiros comuns para implantar essas políticas ao nível comunitário bem como para acelerar os processos estruturais de ajustamento dos sectores agrícolas de países membros, ou seja, financiar a política estrutural ou de orientação. As políticas comuns comerciais e de apoio ao rendimento baseadas nestes princípios, nomeadamente os mecanismos e instrumentos, foram sucessivamente implantadas através de Organizações Comuns de Mercado (OCMs) para os diferentes sectores.

Os instrumentos de política agrícola de apoio à produção utilizados durante décadas, em grande parte baseados nos incentivos proporcionados pelos preços fixados institucionalmente, complementados por tarifas variáveis para que os produtos beneficiassem de protecção do exterior, foram particularmente eficazes nos países da CEE com bons recursos naturais e humanos e elevado nível de desenvolvimento tecnológico, gerando um gradual e constante aumento da oferta que, depressa, se desajustou do lento crescimento da procura. Esse desajustamento foi benéfico enquanto a Comunidade foi importadora líquida da maioria dos produtos alimentares e tornou-se prejudicial quando a situação se inverteu para uma posição de exportadora líquida.

A Reforma McShary (1992)

A reforma da PAC de 1992 (REGs (CEE) 1765 e 1766/92), pretendeu, fundamentalmente, resolver os problemas com que a PAC se confrontava a nível interno e externo resultantes do crescente aumento de excedentes agrícolas, nomeadamente as dificuldades orçamentais fruto da necessidade crescente de subsidiar as exportações, de intervir no mercado interno para manter os preços e conseqüente aumento dos custos de armazenamento, e os conflitos comerciais com outros países exportadores e pressão para a redução do nível de protecção à agricultura nos organismos internacionais (GATT/OMC). Adicionalmente, a reforma procurou fazer face a outro tipo de conseqüências promovidas pela aplicação da PAC, nomeadamente a concentração dos apoios num cada vez menor número de produtores e a intensificação dos métodos de produção com efeitos poluentes sobre a natureza e o meio ambiente (REGs (CEE) N° 2078 a 2080/92).

Os objectivos dessa reforma da PAC resultaram da necessidade de controlar os problemas referidos, nomeadamente: Conter a produção na medida do necessário ao equilíbrio dos mercados a fim de evitar a acumulação de existências e o aumento das despesas agrícolas; Reconhecer as interdependências internacionais e assumir as responsabilidades que cabem a um dos principais agentes do comércio mundial; Manter um número suficientemente grande de agricultores ligados à terra para preservar o ambiente natural e o modelo de agricultura familiar; Continuar a basear-se nos seus princípios fundamentais, aplicando-os tal como foram inicialmente concebidos, designadamente em relação ao princípio da solidariedade financeira, promovendo uma melhor repartição do apoio prestado, tendo em conta as situações particularmente difíceis de determinados agricultores e regiões.

Fundamentalmente, em termos instrumentais, estes objectivos implicaram que as OCMs deixassem de apoiar a produção quase exclusivamente através dos preços. Com esta reforma da PAC, substituíram-se os instrumentos de apoio à produção baseados predominantemente em garantias de preços por um sistema de pagamentos directos para compensação das reduções de preços para níveis previsíveis do mercado mundial, complementado por um controlo da oferta que foi implantado através de uma retirada obrigatória de parte das terras da produção. Um conjunto de medidas de acompanhamento da reforma (REG (CEE) 2078 a 2080/92), de que se destacam as medidas agro-ambientais e de florestação de terras agrícolas, iniciaram a vertente ambiental e territorial da PAC.

A Agenda 2000 (1999)

A seguinte reforma da PAC, com a simbólica designação de AGENDA 2000, representou um aprofundamento e ampliação desta reforma de 1992, reforçando os objectivos de competitividade, de multifuncionalidade e de sustentabilidade da agricultura da já União Europeia (UE). Para assegurar a competitividade adoptaram-se descidas adicionais de preços para estimular o

crescimento dos mercados e uma maior participação europeia. Para suster os níveis de rendimento as descidas de preço foram compensadas por aumentos das ajudas directas. Para prosseguir os objectivos de multifuncionalidade e de sustentabilidade, a PAC dividiu-se em dois capítulos, o de apoio aos mercados e o de desenvolvimento rural (REG (UE) 1257/99), que passou a segundo pilar da PAC para que a despesa com a política agrícola proporcione uma maior contribuição para o ordenamento do espaço e a protecção da natureza, também incentivada pela criação da possibilidade de os países modularem as ajudas directas às explorações, isto é, aplicarem uma retenção a uma taxa crescente a módulos desses pagamentos directos recebidos sucessivamente de maior valor.

A nova reforma (2003)

A reforma actualmente em implantação, aprovada no final de Junho do passado ano, baseou-se na proposta de revisão intercalar apresentada pela Comissão (COM 2002) e prossegue os objectivos da AGENDA 2000, de melhorar a competitividade, promover a sustentabilidade e manter a multifuncionalidade da agricultura europeia. Embora constituindo uma revisão no que respeita á continuação dos objectivos fixadas pela Agenda 2000 esta proposta e as alterações aprovadas constituem uma reforma profunda dos instrumentos utilizados pela PAC.

A alteração fundamental da actual reforma (REGs (UE) 1782 a 1788/2003), é o desligamento da produção e, logo, a indispensável introdução de um regime de apoio ao rendimento do agricultor, designado por regime de pagamento único por exploração, em substituição de pagamentos directos previstos na maioria dos regulamentos (nomeadamente, culturas arvenses, carne de bovino, leite e produtos lácteos e ovinos e caprinos).

Todas as restantes alterações estão directa ou indirectamente relacionadas com essa opção que é adoptada tendo em vista prosseguir os objectivos de reformar a PAC em torno das orientações da Agenda 2 000 de promover a competitividade, a sustentabilidade e a multifuncionalidade da agricultura europeia e de flexibilizar a PAC para acomodar o alargamento da União Europeia aos países do centro e leste europeu. As principais são: 1) alteração de regimes específicos de apoio á produção de produtos agrícolas; 2) aplicação da condição de cumprimento de requisitos legais e de boas condições agrícolas e ambientais (a chamada eco-condicionalidade); 3) Redução dos pagamentos directos ao rendimento do agricultor (a designada modulação); e 4) reforço e consolidação dos apoios ao desenvolvimento rural.

De especial relevância na reforma são as implicações futuras para os agricultores das opções alternativas de implantação do regime de pagamento único. A reforma dá a possibilidade, não deixando a Comissão Europeia de futuramente o sublinhar face à escolha dos Estados membros, de implantar esse regime um nível nacional ou regionalmente, apenas aos agricultores que tenham beneficiado de pagamentos directos a título de pelo menos um dos regimes ou a todos os agricultores, e totalmente desligado da produção ou apenas parcialmente, com retenção de parte dos pagamentos directos

previstos e sua transformação em pagamento complementar por produzirem produtos vegetais e ou por criarem pecuária.

A integração Europeia e a adopção da PAC

A característica ou o termo mais utilizado para definir a agricultura portuguesa antes da adesão à CEE era a do seu baixo grau de desenvolvimento. A evolução do sector agrícola português ao longo das últimas décadas e a sua situação antes da adesão à CEE é detalhadamente apresentada e caracterizada por vários autores (Estácio, Pinto e outros, Pearson e outros). Essa situação, também denominada por estagnação da agricultura portuguesa (Soares, p.7), era reflectida pelos indicadores estruturais entre os quais se destacavam o elevado índice de envelhecimento dos agricultores e da população rural, em geral, o baixo grau de educação e formação dos agricultores, o reduzido nível de investimento em infra-estruturas e investigação agrícolas. Verificava-se, por conseguinte, um modesto ritmo de crescimento e de mudança tecnológica, o que às portas da adesão à CEE se traduzia num produto interno bruto que representava cerca de 9% do total do PIB, mas para o qual contribuía cerca de 22% da população activa portuguesa (Marques, p.3).

Portugal defrontava-se com a integração do sector agrícola debilitado estruturalmente e com um baixo grau de desenvolvimento num sector agrícola global e desenvolvido constituído pelos países da CEE e a consequente adopção da PAC. Os produtores agrícolas portugueses teriam que competir aos mesmos preços, mais baixos do que os nacionais até aí existentes, e com um capital humano e uma infra-estrutura tecnológica mais fraca do que os restantes produtores europeus da CEE.

À data da adesão era geralmente reconhecido que a agricultura portuguesa se encontrava em contra-ciclo com a agricultura dos países da CEE (Avery, p. 2.3). Quando da entrada de Portugal na CEE mantinham-se em termos formais, os objectivos originais da PAC, atrás referidos, mas na realidade, no entanto, as medidas que se vinham a adoptar tinham por objectivos conter a produção na medida do necessário ao equilíbrio dos mercados, a fim de evitar a acumulação de existências e o aumento das despesas agrícolas. A expectativa era a de que a previsível evolução da PAC traria dificuldades acrescidas para nesse contexto conciliar a especificidade da agricultura portuguesa e acomodar políticas que promovessem o seu desenvolvimento.

O período de integração e de total harmonização com a PAC foi de enorme turbulência e desprovido de uma orientação política fundamental para os agricultores portugueses. Um período de transição, em princípio, de 10 anos foi estabelecido para implantar os ajustamentos exigidos pela PAC na organização dos mercados e a necessária harmonização de preços e políticas agrícolas (MA, 1985 a). Dois regimes de transição foram escolhidos para os diferentes produtos agrícolas: o regime de transição clássica e o regime de transição por etapas (MA, 1985 b). O primeiro, com uma duração máxima de sete anos, foi aplicado ao produtos (girassol, azeite, frutos conservados, tomate para indústria e carne de ovino) em que não se perspectivavam problemas em modificar a organização dos mercados e os preços comunitários a adoptar não

se situavam a níveis significativamente diferentes dos de Portugal. O segundo, com uma duração de cinco anos em cada etapa, foi utilizado para os produtos (cereais, incluindo o arroz, frutas frescas, tomate em fresco, carne de bovino e de suíno, leite e vinho) em que mudanças substanciais nas instituições e práticas de comercialização eram necessárias para adoptar os mecanismos da PAC ou em que se verificavam preços bem acima dos da comunidade. Em ambos os casos o alinhamento de preços e mercados deveria ser progressivo, estabelecendo-se que para os de duas etapas que, durante a primeira etapa e os primeiros três anos da segunda, não poderiam ultrapassar em ECUs os níveis de referência, 1985/86, esperando que os níveis comunitários os atingissem.

A aplicação dessa regulamentação e demais disposições transitórias foi objecto das negociações para a segunda etapa de adesão (COM (90) 407 final). Ao contrário do inicialmente previsto, prolongou-se o período de transição da 2ª etapa de cinco para dez anos (1991 a 2001), mas aplicando de imediato (01/01/91) os preços comunitários a todos os produtos, incluindo os cereais, com excepção para o trigo e o arroz e concederam-se aos produtores portugueses ajudas temporárias e degressivas (REG (CEE) 3638 a 3660 e 3808 a 3827).

A constituição do Mercado Único Europeu, pouco tempo decorrido depois das negociações da 2ª etapa de adesão, levou à renegociação do pacote de decisões tomadas, alargando as ajudas ao trigo e arroz e prolongando os períodos da sua concessão, para todos os produtos abrangidos.

O sector agrícola português via assim praticamente concretizada a necessária harmonização com os preços e políticas comunitárias. Por essa razão, também passado também um pequeno período de tempo, Portugal e os seus agricultores viram-se novamente envolvidos numa substancial alteração das políticas agrícolas com a aprovação da reforma da PAC de 1992 e adopção dos mecanismos e instrumentos nela contemplados.

A evolução da agricultura Portuguesa

Apresentam-se, em seguida, alguns indicadores estruturais seleccionados das explorações e dos produtores agrícolas portugueses em três anos de recenseamentos (ver quadro). Os anos extremos, 1968 e 1999, permitem analisar a evolução do valor desses indicadores nos últimos trinta anos. O ano intermédio incluído, o de 1989, permite avaliar das tendências recentes e comparar com a evolução de indicadores económicos da produção e rendimento, também apresentados, para as médias trienais entre 1986/88 e 1996/98, com o objectivo de analisar a sua evolução no período em que se adoptaram as regras e os mecanismos de transição previstos e as reformas da PAC e dos seus instrumentos anteriormente referidas.

Quadro de Indicadores Seleccionados

Indicadores Estruturais das Explorações e Produtores	ANOS		
	1968	1989	1999
Número (milhares explorações)	811,7	598,7	382,2
SAU e Composição (milhões ha)	3,50	3,11	3,03
Terras aráveis	3,28	2,36	1,75
Pastagens permanentes	0,22	0,75	1,28
Natureza Jurídica (milhares de expl)	810,9	550,1	381,1
Produtores singulares	810,3	546,1	375,9
Sociedades	0,6	4,0	5,2
Produtores Individuais (milhares)	811,6	593,5	375,9
menos de 35 anos	87,0	39,7	14,2
de 35 a 65 anos	551,5	383,1	217,9
mais de 65 anos	173,1	170,9	143,8
Nenhum ou nível instrução básica	799,9	569,4	357,8
Nível instrução secundária	5,3	17,7	8,2
Nível instrução superior	6,5	6,4	9,9
Indicadores de produção, trabalho e rendimento	Médias móveis entre 1986/88 e 1996/98		
Valor da Produção Final (Taxas de Variação Anual em%)	0,8		
Valor Acrescentado Bruto pm (preços constantes 86)	0,1		
Volume de trabalho em Unidades Ano (UTAs)	-6,1		
Valor Acrescentado cf por Unidade Trabalho Ano	3,1		

Fonte: Marques, 2002

O **número de explorações agrícolas** tem vindo a decrescer sucessivamente. Entre 1968 e 1999, esse número caiu de cerca de 45 por cento (de mais de oito centenas de milhar em 1968 passámos para cerca de quatro centenas e meia em 1999). O decréscimo do número de explorações agrícolas foi de mais de duas centenas de milhar (226 542) entre 1989 e 1999, enquanto que nos vinte anos anteriores, de 1968 a 1989, tinha diminuído de menos de uma centena e meia de milhar (140 300).

Tem-se verificado uma ligeira diminuição da utilização da **terra** nos últimos trinta anos. No entanto, o **uso** da terra tem vindo a alterar-se substancialmente. As terras aráveis têm vindo a diminuir a um ritmo elevado representando cerca de 46,8 por cento da SAU em 1999 quando em 1968 essa proporção era de 80 por cento e diminuindo em termos absolutos dos 3,3 para os 1,8 milhões de hectares. Contrariamente, as pastagens permanentes utilizam quase cinco vezes mais de área agrícola, tendo passado de cerca de 220 mil para perto de 1,3 milhões de hectares, ou seja de 5,4 para 34,4 por cento da SAU. Entre 1989 e 1999, acentuou-se essa alteração de utilização da terra com a área em pastagens permanentes a aumentar de mais de meio milhão de hectares (cerca de 755 para 1 284 milhares de hectares) de SAU.

O número de produtores individuais (empresários em nome individual), forma de exploração que respeita á sua **natureza jurídica** da esmagadora maioria das explorações agrícolas portuguesas, diminuiu gradual e substancialmente entre os recenseamentos indicados. Na última década acentuou-se a tendência de rápido decréscimo desse número. Como sociedades, forma de constituição de personalidade jurídica mais apropriada do ponto de vista empresarial e comercial, apenas se tinham constituído, em 1999, pouco mais de 5 mil explorações tendo esse reduzido número resultado de um crescimento sucessivo desde 1968, data em que se limitava cerca de seis centenas, mas que em termos relativos representa ainda muito pouco num universo de centenas de milhar. O crescimento do número de sociedades, entre 1989 e 1999, foi modesto principalmente se atentarmos no baixo valor absoluto de partida pelo que seria de esperar aumentos iniciais muito mais expressivos.

A distribuição dos agricultores portugueses por **idade** revela um progressivo envelhecimento, naturalmente comum á sociedade em geral, que no caso da agricultura é particularmente acentuado. O processo de duplo envelhecimento na base e no topo que se verificava entre 1968 e 1989 continuou a concretizar-se em termos absolutos e relativos no período seguinte. O ritmo de abandono do sector agrícola intensificou-se, entre 1989 e 1999, tendo deixado a agricultura cerca de 220 mil produtores individuais, ou seja, 36,7 por cento. Relativamente, são os mais jovens, que mais abandonam o sector. A análise das diminuições relativas por sucessivas classes etárias da de menos para mais idade revela quebras percentuais cada vez menores iniciando-se nos 64,3 por cento de decréscimo para a classe de menos de 35 anos até 15,8 por cento para a de 65 anos e mais.

As alterações quanto ao **nível de instrução** reflectem uma diminuição substancial e progressiva dos produtores individuais de nenhum e de nível de instrução básico mantendo, no entanto, em termos relativos um enorme peso no total. Esses produtores, cerca de 800 mil (98,6 por cento) em 1968, diminuíram para 570 mil (95,9%) em 1989 e 360 mil (95,2 %) em 1999. Há, no entanto, um importante aumento dos produtores com habilitação superior agrícola e não agrícola, o que é um importante indicador de rejuvenescimento e ou de melhoria de capacidade técnica e profissional dos produtores instalados que têm terra ou tiveram acesso á terra. Entre 1989 e 1999, com o número de produtores individuais com formação superior a aumentar em mais de 50 por cento, passando de cerca de 6,4 para 9,9 milhares.

A **produção final**, a preços constantes de 1986, entre 1986/88 e 1996/98, cresceu a um ritmo muito moderado, a uma taxa anual de 0.84%. O crescimento da produção agrícola deve-se ao comportamento da componente animal cuja taxa de crescimento anual foi de aproximadamente 1.9%. Quanto á componente vegetal verificou-se, no referido período, um decréscimo da produção a uma taxa de cerca de -0.69% ao ano. Dos diferentes sub-sectores destas componentes é de salientar que apresentam taxas anuais de crescimento superiores á do sector, ou seja, podem ser considerados sub-sectores dinâmicos (Cesaretti, p. 48) pois a sua proporção na produção total está a crescer, os dos suínos (3.81%), aves de capoeira (4.66%), leite (2.48%) e ovos (2.26%), todos da componente animal. Dos restantes sub-sectores,

ditos em declínio, são de evidenciar os que apresentam taxas de crescimento negativas, nomeadamente os dos cereais (- 0.99%), leguminosas secas (- 5.19%), culturas sachadas (- 0.42%), frutos (- 0.19%), vinho (- 2.1%) e azeite (- 0.41%), bovinos (- 1.94%) e ovinos e caprinos (- 1.16%). Da componente vegetal os que apresentam taxas anuais de crescimento positivo, ainda assim abaixo da taxa do sector, são os das culturas industriais (0.48%) e dos produtos hortícolas (0.05%). Assim, a composição da produção agrícola portuguesa orientou-se claramente para a produção animal, com preponderância dos suínos, bovinos de leite e aves em substituição dos bovinos de carne e ovinos e caprinos. Na produção vegetal os sub-sectores mediterrânicos dos frutos, hortícolas, vinho e azeite também registaram uma evolução desfavorável.

A componente do **rendimento** dos agricultores, em termos brutos, que é proveniente do mercado, ou seja, o Valor Acrescentado Bruto a preços de mercado manteve-se, em termos reais, praticamente inalterada apresentando uma taxa de crescimento anual de 0.07%, em termos reais. Os restantes indicadores, o Valor Acrescentado Bruto e o Valor Acrescentado Líquido a custo dos factores, deflacionados utilizando o índice de preços implícito no PIB, apresentam taxas anuais de crescimento negativas elevadas de cerca de - 3% entre 1986/88 e 1996/98. O rendimento agrícola total registou, por conseguinte, uma considerável diminuição desde a integração na Comunidade Europeia.

Face à degradação dos termos de troca entre a agricultura e os outros sectores, numa economia em franco desenvolvimento, com taxas anuais de crescimento real entre 1986 e 1998 de cerca de 3.9% (Banco de Portugal, p. 23) e um sector agrícola a não acompanhar esse crescimento e com rendimento total a decrescer substancialmente, o **volume de trabalho** na agricultura tem diminuído a uma taxa de cerca de 6% ao ano. Entre 1986/88 e 1996/98 o número de unidades de trabalho caiu cerca de 48 por cento, ou seja, diminuiu de um número perto de um milhão para um valor na ordem das quinhentas mil unidades de trabalho.

Obviamente que, tendo em conta esta diminuição do volume de trabalho, os indicadores do rendimento, os valores acrescentado bruto e líquido a custo de factores por unidade de trabalho registaram acréscimos, durante o período em análise. Em ambos os casos, a taxa anual de crescimento, ou seja o aumento anual da **retribuição do trabalho**, situou-se ligeiramente acima dos 3%.

A PAC, a sua reforma e a evolução da agricultura portuguesa

A recente evolução da nossa agricultura está obviamente marcada pela integração no espaço europeu e pela adopção da PAC e das suas reformas. Embora essa integração no conjunto das agriculturas dos países europeus e a harmonização sucessiva de preços e mercados tenha sido planeada, negociada e acordada antes da adesão, visando preparar tanto quanto possível os agricultores portugueses para competir com os agricultores desses países europeus, o que realmente se veio a implantar teve muito pouco a ver com o planeado.

Nas anteriores páginas fez-se uma análise, em termos gerais, da agricultura portuguesa à data da adesão portuguesa à CEE e da sua evolução no período inicial de transição e, posteriormente, de aplicação da reforma da PAC de 1992.

Em termos agregados, os indicadores do sector evidenciam uma evolução socio-económica desfavorável relativamente à evolução global da economia da economia portuguesa. Se é natural e desejável, num quadro de desenvolvimento, que a agricultura, em termos relativos, contribua com uma menor cota parte do Produto Interno fonte de rendimento de uma população activa no sector, também, gradualmente, cada vez menor, também é imprescindível que, em termos reais, esse processo gere um ajustamento estrutural que se traduza num ritmo de crescimento sustentado dos indicadores globais do sector de valor da produção, ou seja, de contribuição da agricultura para esse processo de desenvolvimento, e de rendimento dos agricultores.

O contributo da PAC para a evolução do sector na ultima década foi decisivo tendo aumentado o seu ritmo de ajustamento estrutural, conforme evidenciam os indicadores estruturais relativos aos produtores e às explorações agrícolas, com os necessários custos, nomeadamente de índole social, mas sem uma contrapartida do ponto de vista da competitividade global do sector, isto é, sem que da reestruturação profunda do sector tenha resultado um benefício económico, conforme mostram os indicadores económicos da produção e rendimento.

A questão de fundo teve a ver com a diferença de orientação de política agrícola necessária para a agricultura portuguesa e para a agricultura comunitária. O facto de a nossa agricultura necessitar de políticas que promovessem a sua produtividade e desenvolvimento contrastava abertamente, já na altura da adesão, com a implantação pela PAC nesses países europeus de medidas de controlo dessa produtividade e mesmo de penalização de algumas das suas produções agrícolas.

O que realmente veio a suceder com a adopção da reforma da PAC de 1992 por Portugal foi não apenas do ponto de vista formal a plena adopção da PAC a partir dessa altura, quando estava previsto que tal só sucederia bem mais tarde, como também a total inversão da lógica de aumento da produtividade, opção que tinha sido traçada e pela qual os agricultores foram encorajados a aderir, o que fizeram conforme provou o acréscimo do investimento na agricultura verificado nos primeiros anos da adesão.

Passámos a aplicar na nossa agricultura um conjunto de medidas de política agrícola que, embora suportem os rendimentos, têm efeitos perversos de diversas naturezas. Uma grande parte do rendimento dos agricultores passou a não vir do mercado. A utilização de factores variáveis decresceu ajustando-se a menores preços de produtos e a escolha do nível de utilização desses factores deixou mesmo de ser a mais eficiente do ponto de vista económico e social e passou a ser apenas a que do ponto de vista do agricultor garante o recebimento dos subsídios, ou seja, a que originando o mínimo custo cumpre as exigências administrativas ou regras desses subsídios. Estes ajustamentos

promoveram a prazo a quebra do investimento no nível tecnológico dos sistemas de produção e, obviamente, na produção agrícola.

Para o País os resultados foram os conhecidos. Em economia aberta, preços agrícolas a cair (recordo o importante contributo dos preços agrícola para a desaceleração da inflação em Portugal nos meados da década anterior), maiores rendimentos (rápido crescimento económico) e menor custo do dinheiro (queda das taxas de juro) fazem aumentar o consumo que face à falta de capacidade de resposta da produção interna resultaram em aumento das importações.

A aplicação da reforma da PAC de 1992 permitiu, no entanto, aumentar o ritmo de ajustamento estrutural da agricultura portuguesa. Suportando artificialmente os rendimentos dos agricultores pelo lado das receitas e incentivando, a diminuição de utilização de factores variáveis e ajustamento dos aparelhos de produção das empresas agrícolas, logo do decréscimo da despesa, promoveu-se um ajustamento estrutural rápido bem evidenciado pelos indicadores estruturais relativos às explorações, produtores, trabalho e população agrícolas. A grande questão é a de que ainda não conhecemos os custos desse ajustamento artificial. Por outras palavras, os indicadores de produção e de rendimento indicam que com esse ajustamento não se verificou um aumento da competitividade da agricultura portuguesa. Ou seja, as empresas agrícolas reestruturaram os seus sistemas e aparelhos de produção em resposta às medidas de política agrícola, nomeadamente os pagamentos compensatórios, mas não face à necessidade de futuramente terem de competir num mercado europeu.

Os anos de aplicação destes pagamentos conduziram a uma cada vez maior e quase exclusiva dependência desses apoios sem qualquer contrapartida real. Os subsectores em que são aplicados estes instrumentos estão mais estagnados, há menos inovação e a eficácia da utilização destes fundos é cada vez menor promovendo cada vez menos a produtividade, por essa razão, constituindo uma maior parte do rendimento dos agricultores.

Há, no entanto, ainda outro tipo de efeitos, os de natureza indirecta, que resultaram da aplicação destes instrumentos e do seu nível de apoio relativamente a diferentes subsectores e a diferentes medidas de apoio existentes.

Como é sabido, a PAC, no que respeita ao apoio dos mercados, sempre privilegiou determinados produtos (nomeadamente cereais, bovinos e leite) relativamente a outros (frutas, legumes, azeite e vinho), o que faz com que o apoio ao rendimento comunitário aos países, regiões e produtores varie consoante a estrutura de produção produzida beneficiando países, regiões e produtores que produzem produtos agrícolas que beneficiam de apoios substanciais e penalizando países, regiões e produtores cuja estrutura de produção não seja primordialmente baseada nesses produtos (Avillez, 1998). A atribuição dos pagamentos directos a algumas produções tendeu a manter a afectação recursos e a impedir a reconversão cultural, dificultando a necessária reconversão produtiva para actividades mais de acordo com a especialização

produtiva do país (MADRP, 1996, p.17e 19). Os pagamentos directos adoptados com a reforma da PAC nos subsectores mais apoiados reforçaram os efeitos bloqueadores da PAC de reconversão e reorientação da produção para produtos com mercados mais atractivos a que se aplicaram menos apoios e de outros tipos. Essa possibilidade era particularmente relevante quando, simultaneamente, o sector dispunha de ajudas estruturais ao investimento para reconverter cultural e tecnologicamente a favor de produções com vantagens competitivas potenciais.

Também de gravidade foram as implicações destes elevados apoios em termos de sustentabilidade dos sistemas de produção pois contrariaram o desenvolvimento e a eficácia da aplicação e dos efeitos das políticas e fundos do desenvolvimento rural, nomeadamente das medidas agro-ambientais. Dada a relativa desproporção dos apoios à garantia relativamente aos apoios proporcionados por medidas e acções de natureza agro-ambiental, como por exemplo a adopção de tecnologias de conservação do solo nomeadamente mobilização mínima ou reduzida, estas medidas têm pouco interesse económico para o agricultor que as considera marginais desse ponto de vista e dirige a sua atenção para questões de gestão objectivamente com maior impacto económico de curto prazo na sua exploração agrícola.

A nova reforma da PAC e o desenvolvimento sustentado da agricultura portuguesa

A participação portuguesa no projecto Europeu foi determinante para a evolução da agricultura de Portugal das duas últimas décadas. A aplicação da PAC e das suas sucessivas alterações à nossa agricultura tem sido a principal fonte de orientação das decisões dos agricultores e dos operadores económicos no seio do sector agrícola.

O objectivo de dissociação da produção tem marcado as sucessivas alterações da PAC. A reforma recentemente aprovada, em fase de regulamentação e implantação nacional, prevê medidas e instrumentos nesse sentido e traça as directrizes fundamentais para a evolução da política agrária e da agricultura europeia. A orientação da nova reforma da PAC é a de apoiar os agricultores que contribuam para o desenvolvimento rural, para o ordenamento territorial e ambiental e para a segurança e qualidade da produção agro-alimentar.

Essa orientação tem por objectivos fundamentais garantir a continuação do apoio público à agricultura dirigindo, através da política agrícola, para os desafios fundamentais da agricultura dos nossos dias. Refiro-me à: 1) segurança e qualidade da produção agro-alimentar; e 2) ordenamento e conservação dos recursos naturais que são a base dessa produção.

O que tal significa é que o abastecimento alimentar deixou de ser, como já temos a noção, a preocupação pública fundamental da PAC. A justificação e a consequente utilização dos apoios públicos já não tem, hoje, como objectivo principal a produção, entendida de forma indiferenciada e quantitativa, mas uma produção que se requer diferenciada e qualitativa nos aspectos fundamentais dos factores e da tecnologia empregues nessa produção. O

contribuinte, que também é consumidor, quer perceber em que medida o agricultor lhe presta um serviço através da produção de produtos seguros e de qualidade, baseados em recursos naturais que o agricultor utiliza, ordena e preserva.

Esta reforma influenciará, também e de novo, decisivamente a evolução da agricultura de Portugal pois é neste quadro que resta a Portugal a expectativa de beneficiar de apoios duradouros que permitam promover o futuro da sua agricultura.

As orientações para Portugal aproveitar com sucesso os desafios da globalização e do desenvolvimento podem ser alicerçadas nesta nova PAC. Tal dependerá da capacidade de desenvolver programas e medidas que representem uma efectiva contribuição para a satisfação dos consumidores de produtos agrícolas e dos cidadãos pela produção de produtos com qualidade e segurança alimentar e pela utilização de métodos de produção desses produtos e de prestação de serviços agro-ambientais para preservação e conservação dos recursos naturais. Há, pelo menos, três possíveis orientações a agricultura portuguesa.

A primeira é baseada na diferenciação e valorização das produções. Essa base pode dizer respeito a atributos como por exemplo a qualidade, a certificação, a segurança e a saúde e tenderá a estar associada a factores de outra natureza tais como origem e proveniência, modo de produção, grau e tipo de transformação.

Há um conjunto de factores específicos dos nossos recursos naturais e de saberes técnicos da sua utilização nos sistemas, tecnologias e técnicas de produção que tem que ser promovido e desenvolvido. Se em Portugal produzimos pouco e com base em recursos que potencialmente permitem a diferenciação dos nossos produtos, o caminho é valorizar e promover da melhor forma o que produzimos. Quase que estamos do lado oposto do problema que sempre tivemos. Então o nosso problema não era inicialmente não poder competir em mercados abertos porque a nossa base de recursos não é competitiva? Há hoje a possibilidade de valorizar esses recursos através das particularidades que conferem aos produtos e de financiar no médio longo prazo uma utilização que contraria o despovoamento e a desertificação do nosso território. Os que suportam ou pagam os apoios à agricultura estão a viabilizar no futuro a possibilidade de manutenção de rendimentos em áreas rurais e conseqüente nível de bem-estar para agricultores e população agrícola e rural bem como de investir no desenvolvimento de tecnologias e métodos de produção adaptadas aos nossos recursos e nós não o conseguimos fazer. A criação, adaptação, aplicação e adopção de conhecimento técnico que valorize economicamente de forma sustentada a utilização dos nossos recursos naturais para fins agrícolas é a prioridade dos portugueses em matéria de política agrícola para promoção do desenvolvimento socioeconómico dos agricultores e o desenvolvimento sustentado da agricultura de Portugal.

Esta orientação é a mais exigente do ponto de vista empresarial mas também a mais rentável. Ela requer a progressiva transformação dos agricultores em

empresários agrícolas. Para além do domínio das tecnologias de produção, precisam adquirir qualificações técnicas ao nível da transformação dos produtos e uma mentalidade inovadora e empreendedora para simultaneamente permitir a aquisição de capacidade empresarial. Não é de estranhar que, tendo essas capacidades, empresas da indústria alimentar e da restauração utilizem técnicas de mercado, nomeadamente publicidade, que ligam os seus produtos aos atributos rurais de qualidade ainda que sejam produzidos com tecnologias e nada tenham a ver com essas características. Este é o caminho do desenvolvimento rural pela valorização dos recursos naturais e ambientais.

A segunda alternativa de evolução com viabilidade é a da reconversão de tecnologias e redimensionamento de explorações. Admitindo que não se concretiza uma valorização dos recursos pela via da qualidade, taxas mais baixas de retribuição dos recursos farão emergir questões de escala económica de utilização dos recursos terra, trabalho e capital. Para garantir os actuais níveis de rendimento a escala fundiária de exploração da terra sofrerá alterações.

Esta segunda orientação é a que mais se assemelha ao tradicional e extensivo aproveitamento dos recursos. Um nível de rendimento do empresário agrícola com relativa paridade social exigirá a escala técnico-económica da grande exploração agrícola para este tipo de orientação, que resultará da concentração de explorações agrícolas com pequena dimensão e de recursos com baixo potencial produtivo. Será a orientação predominantemente adoptada pelos agricultores produtores.

A terceira orientação, a de menor rentabilidade e com objectivo de retribuição da prestação de um serviço público do agricultor, diz respeito aos recursos cuja capacidade produtiva é muito baixa, que não retribuem o investimento dos agricultores e que praticamente não são utilizados como recursos produtivos, mas que os agricultores preservam, conservam e ordenam com alguns custos.

Nesta orientação alternativa de evolução sustentada pela política agrícola manter-se-á a compensação do agricultor pela sua contribuição para a manutenção dos recursos naturais através de um ordenamento cultural que valorize e promova os bens ambientais, que poderá ser complementar uma orientação produtiva agro-ambiental. Há, por conseguinte, a possibilidade de complementar o rendimento obtido pela via do mercado com o recebimento da compensação pelo serviço social de preservação dos recursos naturais.

É uma orientação que fundamentalmente valoriza ambiental e socialmente os recursos, mas pode permitir uma associação à utilização agrícola, relacionada com as características da segunda orientação numa escala de exploração ainda de maior dimensão dadas as limitações desses recursos, ou à utilização florestal.

A futura PAC apoiará o desenvolvimento da primeira destas orientações, reduzirá o apoio à segunda delas e sustentará a viabilidade da terceira. O desenvolvimento sustentado da agricultura portuguesa será baseado em

empresas agrícolas que souberem evoluir nestas três orientações técnico-económicas em função da diversidade de capacidade empresarial e de recursos disponíveis.

A orientação da reforma da PAC em curso poderá ser do interesse de Portugal e dos agricultores portugueses. O caminho é, por um lado, valorizar da melhor a qualidade do que produzimos e, por outro lado, garantir duradouramente apoios que contribuem para a viabilidade económica da produção desses produtos. Importa definir e implantar medidas e acções de apoio que compensam a qualidade e segurança desses produtos agro-alimentares e a utilização nessa produção de métodos que respeitam os requisitos legais e as boas condições agrícolas e ambientais, ou seja, que compensam as características de bens públicos de contribuírem para a segurança alimentar e a conservação dos recursos naturais.

Referências

- AVERY, GRAHAM, (1988), Adress (Comission of the European Communities, Brussels), Seminar on “EEC Agricultural Markets and Policy – Problems and Tendencies in the Community of the Twelves”, Actas, University of Évora, 29 a 3 Março, 1988.
- AVILLEZ, Francisco, (1998), “*A repartição das transferências de rendimentos gerados pela PAC*”, Diário Económico, 22 e 23 Junho, 1998.
- Banco de Portugal (1998), Relatório do Conselho de Administração, Lisboa.
- C.C.E., COM (90) 407 final, (1990) “Propostas de Regulamentos (CEE) do Conselho relativos à segunda etapa de adesão de Portugal para os produtos enumerados no nº1 do artigo 259º do Acto de Adesão apresentadas pela Comissão”, Bruxelas, 4.10.1990.
- C.C.E., COM (2002) 394 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, “ Revisão Intercalar da Política Agrícola Comum”, Bruxelas, 10.7.2002.
- CESARATTI, Gian P. (1985), “*Agriculture under C.A.P.: the Italian experience*” em Prospective evolution of EEC Common Agricultural policy: its relevance for mediterranean members, Centro de Estudos de Economia Agrária, Instituto Gulbenkian de Ciência, p. 33 – 57.
- ESTÁCIO, Fernando (1983) - “*O sector agrícola em Portugal: Evolução Passada e Perspectivas Futuras*”, em Portugal on the Brink of Europe (Proceedings of Conference, June 28 and 29, Oeiras, 1983, M.A.F.A., O.I.C.D., U.S.D.A.), p. 5 – 25.
- INE (1968, 1979, 1989 e 1999), Recenseamentos da Agricultura
- INE (1997), Contas Económicas da Agricultura
- INE (1998), Estatísticas Agrícolas
- Marques, Carlos, (1988), “Portuguese Entrance Into The European Community: Implications For Dryland Agriculture In The Alentejo Region”, Ph.D. thesis, Universidade de Purdue, Indiana, USA.
- Marques, Carlos, (1999), “*A evolução da agricultura Portuguesa no Seio da Comunidade Europeia*”, em “(Des)Equilíbrio Económico & Agronegócio”, Capítulo 10, Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa, Brasil, p. 161 a 176.
- Ministério da Agricultura, Gabinete de Planeamento, (1985, a), “Actos de Adesão da República Portuguesa às Comunidades Económicas Europeias, Capítulo 3 - Agricultura”.

- Ministério da Agricultura, Gabinete de Planeamento, (1985, b), “Preços dos Produtos Agrícolas: Aproximação dos Preços Portugueses aos da Comunidade”, Textos de Divulgação, Adesão da República Portuguesa às Comunidades Europeias.
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (1997) “*Agricultura Portuguesa Agenda 2000 e Estratégia de Negociação*”.
- Ministério da Agricultura e das Pescas, (2002) “*Portugal: Um Estado Fortemente Penalizado Desequilíbrio dos Apoios Provenientes do FEOGA Garantia e que Necessita de Produzir Mais*”.
- PEARSON, Scott R. (1987) – “*Portuguese Agriculture in Transition*”, Cornell University Press.
- PINTO, Armando S. e outros (1984) – “*A Agricultura Portuguesa no período de 1950-1980: de suporte do crescimento industrial a travão ao desenvolvimento económico*”, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- PINTO, Armando S. (1985) – “*Recent trends in agricultural Pricing policies in Portugal*” em Prospective Evolution of EEC Common Agricultural policy: its relevance for mediterranean members, Centro de Estudos de Economia Agrária, Instituto Gulbenkian de Ciência, p. 19 – 31.
- REGULAMENTOS (CEE) N° 3638 a 3660/90, Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 362 de 27.12.90, p. 1 a 44.
- REGULAMENTOS (CEE) N° 3808 a 3827/90, Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 366 de 29.12.90, p. 1 a 62.
- REGULAMENTOS (CEE) N° 1765 e 1766/92, Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 181 de 1.7.92, p. 12 a 39.
- REGULAMENTOS (CEE) N° 2078 a 2080/92, Jornal Oficial das Comunidades Europeias nº L 215 de 30.7.92, p. 85 a 99.
- REGULAMENTO (CE) N° 1257/99, Jornal Oficial da União Europeia nº (falta data e páginas).
- REGULAMENTOS (CE) N° 1782 a 1788/2003, Jornal Oficial da União Europeia nº L 270 de 21.10.2003, p. 1 a 69.
- SOARES, Fernando B. (1985) – “*The Portuguese Agricultural Sector: A brief review of its economic situation*” em Prospective evolution of EEC Common Agricultural policy: its relevance for mediterranean members, Centro de Estudos de Economia Agrária, Instituto Gulbenkian de Ciência, p. 7 - 17.