

PORTUGAL E A POLÍTICA AGRÍCOLA

— TESTEMUNHO E PROPOSTAS

PRIMEIRA PARTE — MEMÓRIA

Há coisas que se devem fazer uma vez na vida e em idade madura. Este testemunho é uma delas. Cruzam-se aqui três biografias: a do autor, a de Portugal e a da Política Agrícola. Consentem-se trechos subjetivos, com carga ética e afetiva, daí a palavra testemunho; e talvez se pudesse escrever confidência, mas seria demasiado intimista. O contributo para a Revista Espaço Rural organiza-se em dois artigos. Este primeiro é tecido na memória da minha vida, em simbiose com as memórias de Portugal, das agriculturas portuguesas e da política agrícola dos últimos cinquenta anos. O próximo será dedicado à política agrícola do presente e para o futuro.

O FUTURO COMEÇA AGORA

António Costa Silva, Expresso nº 2514, 31 de dezembro de 2020

“O futuro começa agora. Quando tudo à nossa volta parece desmoronar-se, é preciso ir buscar forças ao fundo de nós, olhar a noite de frente e vislumbrar os fios de luz que podem iluminar o caminho. Temos de sair da armadilha do desespero e do medo para construir a esperança coletiva.”... “A pandemia ensinou-nos que dependemos uns dos outros, que temos de cooperar uns com os outros e olhar mais para o que nos une do que para o que nos separa.”... “Não podemos ignorar que de 2000 a 2020 o crescimento económico foi de 0.35% ao ano, o que é uma vergonha nacional. O país está estagnado. Temos todos de fazer uma reflexão profunda.”... “As conclusões são claras: nós temos competências funcionais, sabemos fazer, e isso é um sinal de esperança. Onde falhamos? Nas competências institucionais, na continuidade e sabedoria das políticas públicas.”...

... O futuro vai exigir uma forma de fazer diferente. Para o país ter sucesso tem de inventar um modelo capaz de governar a sociedade do conhecimento em que impera a interconetividade, a



interdisciplinaridade e o policentrismo. Precisa de descentralizar as decisões e descentralizar o crescimento. A execução dos fundos europeus deve passar por contratos de desenvolvimento regional que envolvam os organismos regionais, as autarquias, as empresas e o ensino superior, responsabilizando-os.”

A Alegoria Portugal e as quatro Agriculturas [17], publicada em outubro passado, condensa o que aprendi sobre as agriculturas do meu país e o que desejo para elas. É uma mensagem sobre a necessidade de compreensão da diversidade dessas agriculturas e um apelo ao aproveitamento da riqueza que ela transporta. De entre as reações à alegoria, uma se destacou: “Professor¹, aquilo que propõe só seria possível se Portugal fosse uma Nação. Mas não é.”

Esta crítica é forte. Marcou-me e vai estar sempre presente neste texto. No diálogo sobre esta questão segue-se o seguinte percurso: primeiro, concordar que falta hoje a Portugal, em particular na política agrícola, algo para sermos o “nobre povo e Nação valente” que o nosso hino canta; segundo, identificar algumas das falhas que nos desmerecem; terceiro, identificar alguns sinais de esperança e caminhos na aproximação a um Portugal nobre, valente e mais inteligente e decente.

TEXTO

FRANCISCO CORDOVIŁ

i Professor Universitário (ISCTE – 1979...). Aposentado desde 2017. Diretor do Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura (1998–2000; 2009–2011)



Nesta senda arriscada, invoco duas pessoas: António Costa Silva, que cito em caixa texto inicial; e o Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa. Além das razões óbvias, outras merecem referência. Eles conhecem e amam Portugal, na sua diversidade, não se conformam com os fracassos e tentam alimentar as esperanças coletivas neste momento difícil.

Portugal parece hoje um país triste, pouco confiante – com medo de existir.

Recorro a uma analogia com a minha história. Por bênção da vida, dos que me criaram e acompanham, tenho sido uma pessoa feliz. Mas tive períodos de tristeza e abatimento. Deveram-se à dificuldade de reconhecer e aceitar fracassos, responsabilizar-me pela

minha parte e ultrapassar ressentimentos. Com Portugal passa-se um pouco o mesmo, em particular no domínio da política agrícola. Não reconhecemos os insucessos, ou reconhecendo-os não assumimos as nossas responsabilidades, nem mudamos de vida. Isso diminui o nosso ânimo e capacidade de agir.

Em 1973, ingressei no Centro de Estudos de Economia Agrária do Instituto Gulbenkian de Ciência (CEEA IGC), onde colaborei numa linha de Investigação sobre Estruturas Agrárias e Análise da População Agrícola até 1979. Candidatei-me por sugestão do Joaquim Lourenço, meu professor no ISCEF, atual ISEG, e tive como mestre o Afonso Barros, que não conhecia e que viria a tornar-se um grande amigo.

Foram anos de vertiginosas mudanças na minha vida e na de Portugal. Entre todos os acontecimentos, destaco o renascer da democracia e da esperança na alvorada do 25 de abril, o início da vida em comum com a Adelaide e o nascimento, em 1973, da nossa primeira filha, a Inês.

Em 1979, publiquei o primeiro livro [1], que se esgotou rapidamente levado pela ribeira de Oeiras, que invadiu a zona da biblioteca do CEEA onde o senhor Almeida abrigava as obras editadas. Ingressei depois no ISCTE, ensinando Economia Portuguesa, sob coordenação do Eduardo Ferro Rodrigues, outro companheiro de sempre desde os 'bancos da escola'. O ISCTE foi um lugar de crescimento, no convívio com colegas e centenas de alunos, a fonte primordial de aprendizagem e de sentido na vida de um professor.

Em meados dos anos 80, quando iniciei os estudos para doutoramento em economia, encontrei o Joaquim Cabral Rolo e tomámo-nos, desde então, companheiros inseparáveis nas lides da investigação aplicada sobre as agriculturas e agricultores portugueses e os territórios que os acolhem [(3), (11), (12), (13) e (16)]. Passados mais de trinta e cinco anos, e já aposentados, o que explicará a permanência de uma convivência tão longa? Haverá razões que escapam ao entendimento. Mas outras surgem de forma límpida. Apreciamos a diversidade de Portugal e das suas agriculturas. Temos uma curiosidade sempre renovada na sua descoberta, procurando entendê-la e partilhar com os colegas de ofício e outros concidadãos o que vamos aprendendo. Partimos da formação disciplinar em economia agrária e regional e em engenharia agronómica, mas valorizamos as disciplinas indispensáveis para

se compreender o nosso país, o seu povo e os agricultores – a geografia, a história, a antropologia e a sociologia. Optamos por teorias que ajudem a compreender esses 'mundos e agentes' sem julgamentos a priori. Por isso, preferimos na ciência económica ou na sociologia as correntes de pensamento menos normativas ou dogmáticas e mais compreensivas da diversidade daqueles mundos e das razões e motivações dos agricultores. Finalmente, partindo das fontes estatísticas recorremos a exercícios criativos e algo arriscados, mas explicados com preocupação de rigor e detalhe, de construção de nova informação quantitativa.

Em meados dos anos 80 do século passado Portugal aderiu às Comunidades Europeias. A nossa adesão, juntamente com a da Espanha, foi uma das razões, entre outras de igual ou de maior relevo ², da inovação das políticas comunitárias. Sob a batuta do 'alquimista-mor' ³ – Jacques Delors – que conduziu as grandes reformas das políticas e instituições comunitárias no final dos anos 80 do século passado, a Comunidade Europeia teve de tratar da Política Agrícola Comum (PAC), que tinha sido acometida dum apetite devorador do orçamento comunitário [sobre a evolução da PAC, ver (8)].

As primeiras medidas basearam-se em limitações à produção (quotas leiteiras, pousio obrigatório, etc.) e na linha diretriz agrícola (um teto de crescimento das despesas decorrentes do funcionamento da componente de preços e mercados da PAC, que foi fixado em 74% do crescimento do PNB comunitário, no âmbito das perspetivas financeiras comunitárias para 1988-1992). Mas foram insuficientes, pelo que entrou em campo um 'alquimista' agrícola – o Comissário irlandês Raymond MacSharry – para liderar a reforma mais profunda da PAC, consumada em 1992, durante a primeira presidência portuguesa, tendo por protagonista número um Arlindo Cunha, que então presidia ao Conselho de Ministros da Agricultura.

Da reforma de 1992 nasceram as Ajudas Diretas Compensatórias Ligadas (ADL) a sectores específicos da agricultura, em particular aos mais atingidos pela redução do protecionismo da PAC no domínio dos preços e mercados, e as medidas de acompanhamento (agroambientais, arborização de terras agrícolas e reforma antecipada). Dizia-se então que as ADL seriam temporárias e degressivas no tempo, mas tal não se veio a verificar.

Na viragem do século, a Agenda 2000 anunciou um novo ciclo de reformas da PAC (2003 a 2009) impulsionadas por

novas exigências decorrentes do grande alargamento da União Europeia para leste e de uma nova ronda de negociações sobre a liberalização das trocas comerciais à escala mundial. Foram lideradas pelo Comissário Franz Fischler, o último grande 'alquimista', que conheci na negociação da Agenda 2000 quando acompanhei nessa missão os Ministros Fernando Gomes da Silva e Luís Capoulas dos Santos. A principal inovação e herança dessas reformas foi o desligamento da produção da maior parte das ajudas diretas aos agricultores, convertendo-as em pagamentos dissociados, primeiro sob a designação de regime de pagamento único (RPU) e depois de regime de pagamento base (RPB). Na prática, o que estes regimes fazem é converter as ajudas recebidas no passado pelos agricultores em direitos a pagamentos futuros fundados no histórico – em síntese, os direitos a pagamento base são uma renda compensatória de mudanças de políticas operadas, pagas aos anteriores beneficiários. O valor dos direitos a pagamento base (DPB) é contabilizado por hectare e muito variável – de uma centena a vários milhares de euros. Além disso, os DPB podem ser ativados em qualquer hectare de área agrícola elegível, mesmo que não cultivada, sem perderem o valor monetário. O objeto a ativar por cada DPB não é terra a que se reporta, mas sim a conta bancária onde o IFAP irá pagar ao proprietário desse direito. Em 2013 foram aprovados novos regulamentos da PAC, para vigorarem em 2014-2020, mas a sua vigência prolongar-se-á durante um biénio de transição (2021-2022). Através dessa regulamentação e da que está em fase adiantada de preparação para 2023-2027, as instituições comunitárias têm incentivado os Estados-membros (EM) a substituírem o modelo histórico de pagamentos aos agricultores. A larga maioria dos EM já o fez, cientes da frágil justificação ética ou económica de um instrumento deste tipo. Portugal não, mais vai ser provavelmente obrigado a fazê-lo até 2027. Como prometido, o segundo artigo será dedicado à política agrícola.

Assim, os parágrafos que fecham este texto focam-se na evolução da agricultura.

Há vários aspetos positivos no comportamento das agriculturas portuguesas. Entre muitos outros, os notáveis progressos da viticultura ou da fruticultura na criação de maior qualidade, valor e competitividade internacional, comprovados na sua presença nos mercados interno e externos. Ou, ainda, as inovações tecnológicas e o associativismo dos produtores de milho,

conducentes a aumentos de produtividade e de eficiência, permitindo-lhes resistir num mercado exposto a forte concorrência internacional e alta volatilidade dos preços, e contribuindo assim para reduzir a nossa grande dependência de importações destinadas a alimentação animal.

Contudo, a investigação reportada no final deste artigo conduz a um balanço global negativo face aos critérios mais pertinentes de avaliação: aproveitamento dos recursos do nosso país; criação de valor; satisfação das necessidades alimentares dos portugueses; equidade entre agricultores e entre agriculturas; sustentabilidade ambiental e ordenamento do espaço rústico [(11), (12) e (16)]. Além disso, revela que alguns dos nossos fracassos coletivos no domínio agrícola se devem à conjugação das incongruências dos instrumentos da PAC, face aos objetivos que proclama, com opções políticas públicas nacionais que agravam as consequências das patologias da PAC [(14), (16), (18), (19) e (20)].

Os trabalhos referidos neste artigo e outros similares são pouco escrutinados pela comunidade científica e pela sociedade em geral. Críticas frequentes e um debate aberto ter-nos-iam ajudado a aprender mais e seriam o testemunho de uma comunidade ativa na procura partilhada de novos saberes. Assim, as divergências revelam-se por abordagens contraditórias, mas que não dialogam.

A informação e análise da diversidade das agriculturas e territórios rurais do nosso país e a fundamentação mais completa das conclusões sobre a política agrícola constam dos documentos listados no final. Contudo, pareceu-me útil incluir alguns indicadores concretos de síntese da trajetória da agricultura portuguesa e das desigualdades regionais no acesso aos pagamentos diretos da PAC (quadro 1 e gráficos 1 a 3).

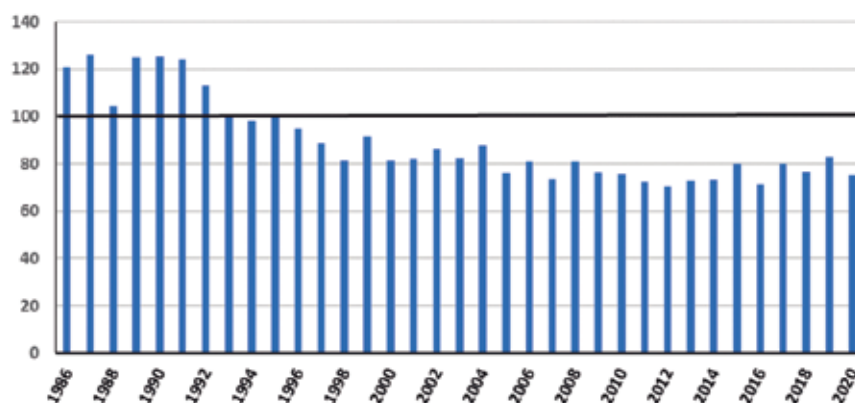
Os gráficos 1 e 2 revelam uma forte quebra real do Valor Acrescentado a preços de mercado da agricultura portuguesa a partir do início dos anos 90 do século passado e uma tendência de declínio lento do mesmo e da produtividade da SAU nas décadas seguintes.

NOTAS SOBRE O VALOR ACRESCENTADO BRUTO AGRÍCOLA

O VAB a preços de mercado, i.e. a preços do produtor (pp) não inclui os pagamentos diretos nem outros pagamentos correntes aos agricultores no âmbito da PAC, como

GRÁFICO 1

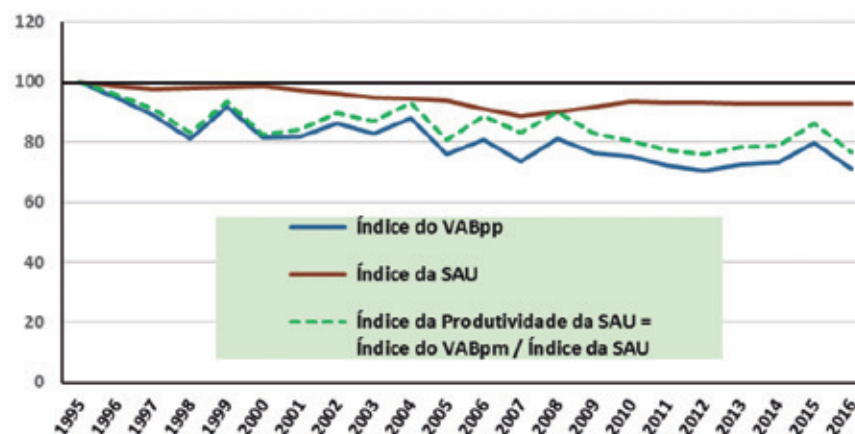
EVOLUÇÃO DO VABPM DA AGRICULTURA A PREÇOS CONSTANTES PORTUGAL 1986 - 2020 (1995 = 100)



FONTE ESTATÍSTICA: BASE DE DADOS ON LINE DO EUROSTAT (FEVEREIRO DE 2021)

GRÁFICO 2

EVOLUÇÃO DA PRODUTIVIDADE DA S. AGRÍCOLA UTILIZADA (SAU) (1995 = 100) PORTUGAL 1995 - 2016



os associados às medidas agroambientais ou ao apoio à manutenção da agricultura em zonas desfavorecidas.

Distingue-se por isso do VAB a custo de factores, que se obtém somando ao VABpp os subsídios à produção e deduzindo os impostos sobre a produção. O Rendimento Líquido dos Factores, ou VALcf, calcula-se subtraindo ao VABcf a despesa de consumo do capital fixo. Por sua vez, para se obter o Rendimento Líquido dos produtores agrícolas é necessário deduzir as remunerações salariais e outras despesas (rendas, juros) com a remuneração de factores produtivos alheios.

Sendo assim, o VAB a preços de mercado é útil para medir o desempenho produtivo mercantil da agricultura, mas não é um indicador adequado para avaliar a evolução dos rendimentos dos agricultores, em especial em fases como a do período 1992-1995, onde por efeito da reforma da PAC de 1992 a sensível redução dos preços

pagos aos agricultores foi compensada por ajudas diretas.

Finalmente, chama-se a atenção para o facto de os gráficos 1 e 2 traduzirem variações a preços constantes, não refletindo por isso a alterações dos preços correntes dos produtos agrícolas.

Olhando estes elementos à luz das perspetivas mais comuns, surpreendem-se alguns contrastes. Para os compreender deve atender-se às diferenças dos indicadores usados. Por exemplo, se colocássemos no denominador do cálculo da produtividade da terra apenas a SAU cultivada (isto é, sem pastagens espontâneas pobres), teríamos um panorama mais animador. Só que esse exercício consistiria em comparar o que não é comparável e ocultaria os danos da retirada de produção, nas últimas três décadas, de centenas de milhares de hectares de cereais e de outras culturas agrícolas.

O quadro 1 e gráfico 3 quantificam os desvios da atual repartição dos pagamentos diretos do primeiro pilar face a uma distribuição que se considerou ajustada a uma repartição regional mais justa (equitativa) desses apoios. Trata-se aqui de aflorar um tema crucial para o futuro da política agrícola em Portugal e ao qual dediquei a maior parte do meu tempo nos últimos três anos, tentando contribuir para soluções mais equilibradas na repartição territorial e social dos apoios da PAC. Os resultados estão consolidados nos relatórios elaborados como membro do painel de peritos do Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum [(18), (19) e (20)]. É um dos temas que merecerá atenção no próximo artigo.

Resta concluir, retomando o ponto de partida. Será possível ultrapassar o desânimo, sem reconhecer os fracassos e assumir a responsabilidade pela parte que nos cabe? Será possível recuperar a vontade de agir sem conhecer e estimar a diversidade da nossa terra – Portugal – e das suas agriculturas? Será possível progredir no sentido de uma Nação mais nobre, valente, inteligente e decente? De quem depende, senão de nós? ●

Notas:

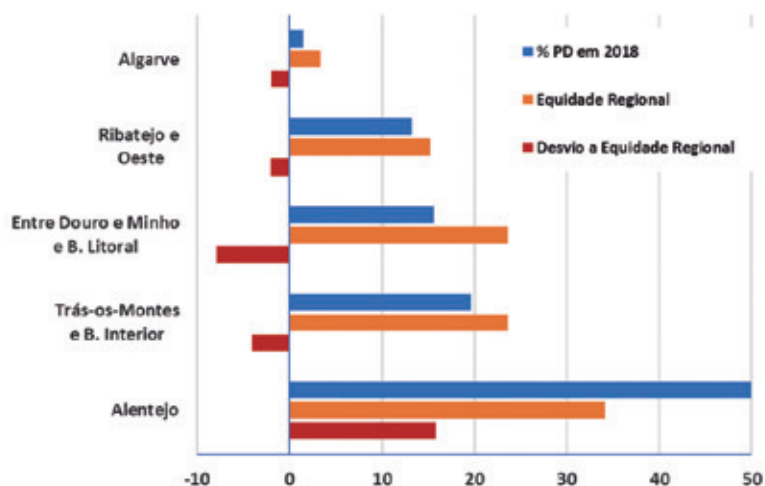
- 1 no meio agrícola, chamam-me *professor*; isso deve-se, talvez, a ter sido o primeiro académico doutorado que dirigiu o GPP.
- 2 globalização, liberalização dos mercados mundiais e dos sistemas financeiros; revolução da geopolítica europeia; ascensão das políticas neoliberais, etc.
- 3 refiro-me a *alquimia* em sentido metafórico, ou seja, como "pedra filosofal" que permite transformar dificuldades e deficiências em contribuições construtivas.

QUADRO 1 REPARTIÇÃO REGIONAL DOS PAGAMENTOS DIRETOS (PD) E EQUIDADE EM 2018

		REPARTIÇÃO REGIONAL %				
		Alentejo	Trás-os-Montes e B. Interior	Entre Douro e Minho e B. Litoral	Ribatejo e Oeste	Algarve
(1)	Pagamentos Diretos	50,0	19,6	15,7	13,3	1,5
(2)	Total SAU	54,3	23,1	9,1	10,8	2,7
(3)	SAU Cultivada	54,8	20,7	9,0	12,5	2,9
(4)	SAU SAU Não Cultivada	52,2	32,6	9,7	3,6	1,9
(5)	Irrigável	32,3	16,5	27,1	21,0	3,2
(6)	Não Irrigável	58,3	24,3	5,9	8,9	2,6
(7)	UTA - Unidades de Trabalho	14,2	33,0	35,3	13,1	4,4
(8)	SAU ponderada = $[3 \cdot (5) + 2 \cdot (6)] / 5$	42,7	19,6	18,6	16,2	2,9
(9)	Equidade Global = $0,7 \times (8) + 0,3 \times (7)$	34,1	23,6	23,6	15,2	3,4
(10)	"Desvio de Repartição dos PD a Equidade = (1) - (10) (+ = Inequidade)"	15,8	-4,0	-7,9	-2,0	-1,9

FONTES ESTATÍSTICAS: (1) PEDIDO ÚNICO DE 2018 (SIG-IFAP); (2) A (7) – INE. INQUÉRITO ÀS ESTRUTURAS DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS – 2016

GRÁFICO 3 REPARTIÇÃO REGIONAL DOS PAGAMENTOS DIRETOS EM 2018 E EQUIDADE



TESTEMUNHO DE QUATRO DÉCADAS DE CONVIVÊNCIA COM A AGRICULTURA PORTUGUESA

FRANCISCO CORDOVIL 1979 - 2021

- (1) 1979 - "Estrutura das Explorações Agrícolas - o Produto Agrícola Bruto como Instrumento de Análise e Determinação - Ensaio para 1968-70". CEEA - IGC, Oeiras (1979).
- (2) 1984 (junho) - "Transformação da Estrutura das Explorações Agrícolas em Portugal nas últimas Três Décadas (1950-80) e Efeitos Previsíveis da Adesão à CEE". Economia e Socialismo, n.º 61.
- (3) 1985 (junho) - *Estrutura das Explorações Agrícolas (Caracterização com base no RAC de 1979 do INE)*. Co-autoria Joaquim A. Cabral Rolo & Fausto M. V. Cardoso, Ed. CIDEA - DEESA, 76 Volumes.
- (4) 1992 - *Estratégias Produtivas e Rendimentos Agrícolas*. Tese de doutoramento em Economia. Instituto de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa

- (5) 1993 - "A (sócio)economia da agricultura portuguesa nos anos 80: factos e ideias". *Análise Social*, vol. XXVIII, nº121.
- (6) 1995 - "Reforma Agrária e Mudanças Sociais no Alentejo. Breve balanço de uma viagem de 20 Anos". *Público* de 30 de julho.
- (7) 1997 - *Desenvolvimento Rural: Novas Realidades e Perspetivas*. Coordenação técnico-científica com Manuel J. Rosa, DGDRural.
- (8) 2004 - *A Política Agrícola e Rural Comum e a União Europeia. Factos e Políticas. Futuro e Opções*. Coordenação e co-autoria com Bruno Dimas, Rui Alves e Daniel Baptista. Prémio Jacques Delors do ano de 2003, ex-aequo. Ed. CIJDelors e Principia.
- (9) 2007 - "Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: missão, conteúdo e implementação". *Sociedade e Território*, n.º 40, fevereiro.
- (10) 2012 - "Diversidade das Zonas de Produção Agrícola em Portugal Continental e Revisão da PAC". *Revista da Agro-mais*, outubro.
- (11) 2014a - *Rural, Agriculturas e Políticas*. Co-autoria Joaquim Cabral Rolo. Ed. Animar.
<https://www.animar-dl.pt/recursos/rural-agriculturas-e-politicas/>
- (12) 2014b - *Territórios, rural e agriculturas – Portugal nos anos 2000*. Co-autoria Joaquim Cabral Rolo, Caderno Técnico n.º 5 da Silva Lusitana (2018).
http://www.inia.pt/fotos/editor2/versao_alargada_online.pdf
- (13) 2014c - "Agricultura Familiar em Portugal: Esboço da sua importância e diversidade no limiar da década de 2010". Co-autoria Joaquim Cabral Rolo. *Revista da Rede Rural Nacional*, n.º 5.
<http://www.rederural.gov.pt/component/jdownloads/send/2-agricultura-agroindustria/580-revista-da-rrn-agricultura-familiar-uma-agricultura-com-rosto>
- (14) 2015 - "Desenvolvimento, Território e Política Agrícola – Portugal 2015". *Pessoas e Lugares*, n.º 18, junho de 2015.
<https://www.minhaterra.pt/wst/files/110924-PL18-WEB.PDF>
- (15) 2016 - "Evolução do Potencial Produtivo e das Produtividades Agrícolas (Portugal Continental – 1999-2009)". *Revista Cultivar*, nº 4, junho 2016, pp. 55-70.
https://www.gpp.pt/images/GPP/O_que_disponibilizamos/Publicacoes/Periodicos/Cultivar_4.pdf
- (16) 2017 - "Uso agrícola e florestal do solo em Portugal: um panorama económico-estrutural". Co-autoria Joaquim Cabral Rolo. *Silva Lusitana*, 25(2): 65 - 74, 2017 INIAV, Oeiras
http://www.inia.pt/fotos/editor2/sl25_2_completa.pdf
- (17) 2020 - "Alegoria - Portugal e as quatro agriculturas". *Público Online*, 22 de outubro

RELATÓRIOS COMO PERITO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO DA REVISÃO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM, INSTITUÍDO ATRAVÉS DO DESPACHO 5131/2017, DE 8 DE JUNHO

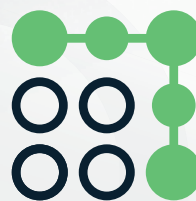
<https://1drv.ms/f/s!Am797JLNjfxNhjie3M3e6V9TWZuR>

- (18) 2018 (abril) - *Política Agrícola e Equidade Territorial no Limiar 2020*.
- (19) 2019 (agosto) - *Incêndios Rurais, Território e Políticas Públicas*.
- (20) 2021 (janeiro) - *Cobertura do Território Agrícola do Continente pela PAC e Equidade*.



1º
LUGAR

**Sector da Banca,
Seguros e Serviços
Financeiros**



ÍNDICE DA
EXCELÊNCIA
2020

CA SEGUROS • +351 213 806 000

Atendimento Personalizado de 2ª a 6ª feira, das 8h30 às 17h30

Crédito Agrícola Seguros

Companhia de Seguros de Ramos Reais, S.A.

Rua de Campolide nº 372 - 3.º Dtº, 1070-040 Lisboa

M.C.R.C. de Lisboa e Pessoa Colectiva nº 503 384 089

Capital Social 18.000.000€

App CA SEGUROS | [f](#) [i](#) [t](#) [in](#) [creditoagricola.pt](#)



Grupo Crédito Agrícola