

PORTUGAL E A POLÍTICA AGRÍCOLA — TESTEMUNHO E PROPOSTAS SEGUNDA PARTE — PROPOSTAS



nhamento da Revisão da Política Agrícola Comum (adiante, Conselho) e enviei uma Carta Aberta ao Senhor Presidente da Assembleia da República, ao Senhor Primeiro-Ministro e à Senhora Ministra da Agricultura.

Desde então, testei com base num Modelo Normativo de Equidade Territorial¹ o Cenário Maximalista de Distribuição dos Pagamentos Diretos proposto por um dos colegas do Grupo de Peritos².

E copubliquei um artigo sobre a Reforma da PAC e a Coesão Territorial³, onde se defende que uma política de desenvolvimento rural merecedora desse nome deve situar-se na política regional, mas em estreita articulação com a política agrícola e outras com incidência nos espaços rurais.

O pano de fundo desta segunda parte é a memória de dois ciclos.

O primeiro, de seis anos de investigação no INIAV (2012-2017) cujos resultados estão vertidos em publicações sobre a agricultura portuguesa e a diversidade dos territórios e dos agricultores⁴.

O segundo, os três anos desde a aposentação em 2017, foi dedicado ao Painel de Peritos do Conselho. Os resultados constam de relatórios acessíveis na Web, focalizados na política agrícola⁵.

Neste segundo ciclo, há um período recente, iniciado em outubro passado com o texto Alegoria - Portugal e as Quatro Agriculturas⁶, onde transmiti as minhas principais convicções sobre a agricultura portuguesa e o que desejo que ela seja. O que se seguiu de mais significativa respeita esse guião. Refiro-me a estes artigos publicados na Revista Espaço Rural e à Carta Aberta dirigida à Assembleia da República e ao Governo.

Este ciclo completa-se com a presente segunda parte do artigo.

NOTAS SOBRE AS RAZÕES DO FRACASSO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA DA AGRICULTURA PORTUGUESA

Focar-me-ei no essencial.

Começarei por um balanço do caminho percorrido pela agricultura portuguesa desde a nossa adesão às Comunidades Europeias. Depois enuncio alguns princí-

TEXTO

FRANCISCO CORDOVID

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



Dedico este artigo ao Luís Menezes, querido amigo e cidadão exemplar, que partiu da nossa companhia no primeiro dia desta Primavera. Lançou à Terra muitas sementes, por isso permanece vivo na memória dos que o conhecem e, também, nos frutos da sua existência.

A primeira parte deste artigo iniciou-se por uma reflexão sobre a vivência de Portugal na difícil e incerta conjuntura atual.

Prolongou-se num testemunho sobre o meu percurso nos domínios da economia agrária e da política agrícola. Ao recordá-lo, lembrei as convicções orientadoras da minha atividade nos últimos trinta e cinco anos. Sempre num registo de tempo longo, a parte seguinte do artigo incidiu na análise da evolução da Política Agrícola Comum (PAC) desde a adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986.

Na parte final do texto analisei a trajetória da agricultura portuguesa nesse mesmo período (1986-2020), um tema retomado nesta segunda parte. Por último, referi a iniquidade da repartição dos apoios da PAC pelas regiões agrárias de Portugal continental.

Muita coisa mudou, desde a redação da primeira parte do artigo, em fevereiro passado. No dia 18 desse mesmo mês, demiti-me do Painel de Peritos do Conselho de Acompa-

pios orientadores da condução da PAC em Portugal. Com esse padrão, avalio o que temos feito e o que devemos mudar.

A integração europeia da agricultura portuguesa é um fracasso que é necessário compreender, para se corrigir o que estiver errado e abrir outros caminhos. Os quadros 1 e 2 e os gráficos 1 a 3 sobre a evolução do produto e da produtividade agrícolas de Portugal, o recuo da área irrigável e o aumento da SAU não cultivada do Continente não deixam margem para dúvidas. Das análises à escala regional e dos tipos de agricultura resulta um panorama ainda mais sombrio, dado o agravamento das disparidades (ver. caixa sobre a evolução da S. Irrigável 1989-2019), o desaparecimento de muitas dezenas de milhares de agricultores e o crescente abandono dos territórios mais frágeis à sua própria sorte⁷.

Colapso da Superfície Agrícola Irrigável a Norte do Tejo e Duplicação no Alentejo 1989 - 2019

Nas últimas três décadas a repartição regional da área agrícola irrigável do Continente alterou-se radicalmente: o peso das regiões a norte do Tejo (Entre Douro e Minho, Beira Litoral e Trás-os-Montes) caiu de 54% para 30% e o do Alentejo e Ribatejo passou de 30% para 57% do total. Tal deveu-se à redução em 60% da área irrigável do primeiro espaço (de 469 mil para 190 mil hectares) e ao aumento de 40% no segundo, com destaque para o Alentejo onde mais que duplicou (de 113 mil para 233 mil hectares). O colapso a norte deu-se com a complacência das instituições públicas e a grande expansão a sul mercê de vultuosos investimentos em infraestruturas coletivas a cargo do Estado e em benefício de proprietários fundiários e produtores agrícolas.

QUADRO 1 EVOLUÇÃO DO VALOR ACRESCENTADO AGRÍCOLA EM 1995-2019 PORTUGAL NA UNIÃO EUROPEIA DOS 15

	VAB preços mercado constantes de 2010 Índice 1995 (Média 1994-1996) = 100					
	Média 2002-2004		Média 2011-2013		Média 2016-2019	
	Média 2002-2004	Diferença para UE 15	Média 2011-2013	Diferença para UE 15	Média 2016-2019	Diferença para UE 15
União Europeia 15	115	0	120	0	130	0
Finlândia	103	-12	182	62	237	107
Suécia	179	64	221	101	225	95
Dinamarca	140	25	129	9	188	58
Espanha	134	19	144	24	175	45
Países Baixos	106	-9	122	2	135	5
Áustria	103	-12	125	5	133	3
Irlanda	96	-19	81	-39	121	-9
Itália	110	-5	115	-5	117	-13
Alemanha	123	8	135	15	115	-15
Luxemburgo	107	-8	94	-26	112	-18
Reino Unido	107	-8	98	-22	111	-19
França	106	-9	107	-13	111	-19
Grécia	93	-22	103	-17	98	-32
Portugal	88	-27	74	-46	80	-50

FONTE: BASES DE DADOS DO EUROSTAT ON LINE:
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=AACT_EAA07&lang=en

QUADRO 2 DIVERGÊNCIA DA PRODUTIVIDADE DA SAU EM PORTUGAL FACE À UNIÃO EUROPEIA DOS 15, A ESPANHA E A ITÁLIA - 1992 - 2019

	Produtividade da SAU Portugal - Parceiros em % da Produtividade destes		
	PT face a UE 15	PT face a Espanha	PT face a Itália
1992	-18	8	-62
1997	-25	-7	-60
2007	-32	-25	-67
2016	-39	-40	-72
2019	-35	-29	-68

FONTE: BASES DE DADOS DO EUROSTAT ON LINE

GRÁFICO 1 SAU IRRIGÁVEL EM % DA SAU TOTAL CONTINENTE 1990 - 2016

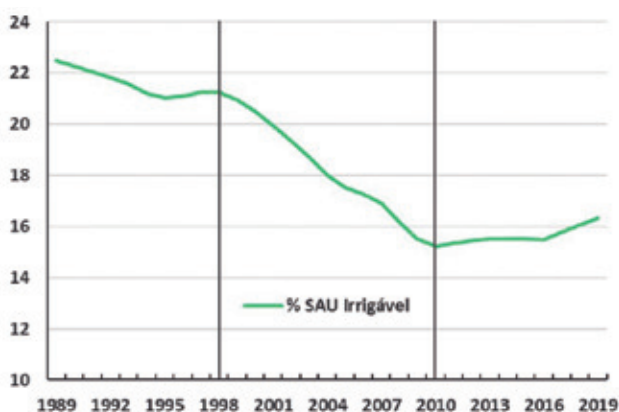


GRÁFICO 2 SAU, SUPERF. CULTIVADA E ÁREA DE PASTAGENS POBRES - CONTINENTE 1989 - 2019

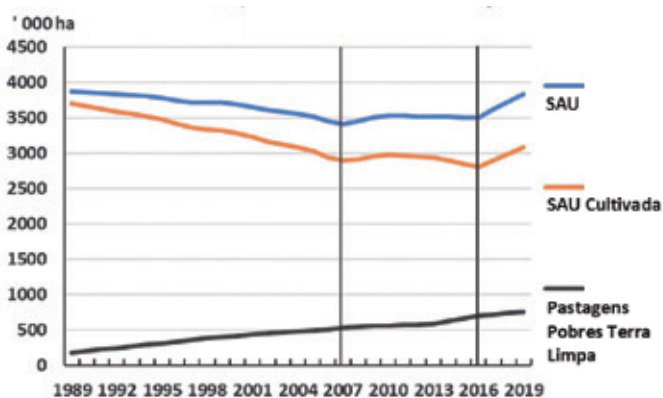
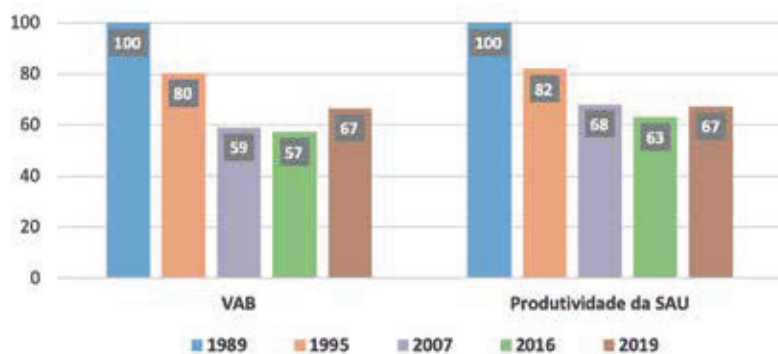


GRÁFICO 3 VAB E PRODUTIVIDADE DA SAU - 1989 - 2019
1989 = 100



As razões da malsucedida integração europeia da agricultura portuguesa são múltiplas. Muitas resultam da 'herança' que condicionou à partida essa integração:

- Condições biofísicas desfavoráveis (solos pouco férteis; relevo acidentado; irregularidade climática; verões quentes e secos; etc.), agravadas pela intervenção humana (p.e. degradação do solo e da vegetação arbórea, arbustiva e herbácea);
- Diversidade das estruturas agrárias, sendo a agricultura portuguesa plural, constituída por um mosaico de diferentes sistemas agrícolas;
- Importância e complexidade das relações entre a pequena agricultura e a regulação dos mercados de trabalho (êxodo rural; pluriactividade e plurirendimento familiar; etc.);
- Enormes défices de qualificação dos agricultores e subdesenvolvimento tecnológico da maioria das explorações agrícolas;
- Debilidade das instituições públicas e hábitos de relacionamento corporativo do Estado com os interesses agrários mais influentes;
- Regimes de preços, subsídios e intervenção nos mercados desalinhados da PAC.

Mas outras razões do que correu mal prendem-se com decisões políticas.

Logo na fase inicial da transição por etapas, os decisores políticos, ofuscados pela luz europeia e sobrevalorizando os fundos recebidos, cederam às inércias corporativas internas e acolheram passivamente dinâmicas prevaletentes nas políticas comunitárias, menosprezando os potenciais efeitos negativos na coesão económica, social e territorial do país.

Neste contexto, o debate sobre as opções nacionais de política agrícola esbateu-se, tendo prevalecido uma corrente doutrinária

cujos efeitos se viriam a revelar perversos, nomeadamente pela exclusão de muitos agricultores do acesso aos apoios ao investimento, à tecnologia apropriada às suas circunstâncias e ao conhecimento técnico indispensável para prosperarem e, assim, contribuírem para o desenvolvimento do país e dos territórios de que cuidavam⁸. O ajustamento da agricultura portuguesa às exigências da PAC seria sempre difícil, como é reconhecido no método da transição por etapas. A reforma da PAC em 1992, que implicou uma diminuição acentuada dos preços agrícolas no espaço comunitário, compensada por ajudas diretas, foi um abalo adicional, cujos efeitos foram antecipados pela decisão do governo português de encurtar a duração da segunda etapa de transição⁹. Neste contexto adverso, deveria ter-se conjugado a adaptação às exigências da PAC com uma estratégia de progresso económico, técnico e social ajustada à diversidade dos contextos geográficos e sociais onde os agricultores operavam e às suas distintas racionalidades. Além disso, deveria ter-se assegurado o reforço dos serviços de extensão rural aos agricultores, com intervenção direta dos serviços do Ministério da Agricultura, sendo utópico pensar que a transferência dessa responsabilidade para entidades particulares iria salvaguardar o interesse geral de todos os agricultores. Era isto que devia ter sido feito, mas não foi. Sob a pressão da agenda europeia, as correntes políticas maioritárias e os governos delas emanados, influenciados pela emergência neoliberal dos anos 1980, que se revigorou nos anos 1990 com a desagregação da União Soviética e a reunificação da Alemanha, e seduzidos pelos aumentos dos fundos europeus, acolheram um pensamento económico subordinado a uma lógica normativa de racionalidade económica e tecnológica única, cuja influência sobre a formatação dos incentivos ao investimento

agrícola arredou muitos agricultores do acesso aos mesmos, e procederam ao desmantelamento dos serviços de extensão rural públicos¹⁰.

Uma parte da trajetória desastrosa da agricultura portuguesa explica-se por isso e não por fatores estranhos à intervenção das instituições públicas. Estas não devem "sacudir a água do capote". Um Estado inteligente e justo presta contas dos seus sucessos, mas também dos seus fracassos. E muda de vida, quando necessário...

COMO GARANTIR UMA GESTÃO MAIS EFICIENTE E JUSTA DOS APOIOS AOS AGRICULTORES?

Um apoio público a um agricultor deve ser a contrapartida por um serviço prestado à sociedade.

O sistema de pagamentos aos produtores agrícolas no âmbito da PAC é injusto e ineficiente.

É injusto no financiamento e na sua repartição entre Estados-Membros (EM), entre regiões e entre agricultores.

A injustiça do sistema de financiamento da UE não é imputável especificamente à PAC, pois resulta, em geral, da ofensa a um elemento preceito de justiça contributiva. As contribuições nacionais para o orçamento comunitário deveriam ser proporcionais ao rendimento, mas não o são porque os EM mais ricos beneficiam de descontos nas suas contribuições, compensados pelo aumento da contribuição dos EM mais pobres, que pagam assim taxas mais altas. É semelhante ao que seriam os escalões do IRS virados ao contrário.

Os Fundos que se diz virem em 100% de Bruxelas são financiados por impostos que os portugueses e outros europeus pagam e que são encaminhados para o orçamento comunitário. Assim, o apoio comunitário às despesas da PAC decompõe-se em duas parcelas: uma a cargo dos residentes em Portugal; e a restante dos outros contribuintes europeus. Todos nós, e, em particular, os beneficiários da PAC, devíamos ter consciência de que se trata de dinheiro público proveniente dos nossos concidadãos e que muitos deles nada devem à riqueza.

Sendo utilização de fundos públicos, os pagamentos aos produtores agrícolas devem ser atribuídos de acordo com critérios de interesse público geral e não apenas dos seus destinatários.

Os dois princípios chave que devem presidir à interpretação do interesse geral na aplicação dos fundos públicos são a *equidade* e a *eficiência*.

Equidade significa tratar como diferente aquilo que é diferente: a cada um segundo as suas necessidades; de cada um segundo as suas possibilidades.

A *eficiência* na ótica do interesse público (social) significa obter o máximo retorno social possível da utilização dos recursos públicos.

Da aplicação conjugada dos princípios da equidade e eficiência ao domínio dos pagamentos aos produtores agrícolas no âmbito da PAC, resultam quatro critérios-base e outros dois derivados destes.

Os *critérios-base*:

Primeiro, *inclusão e equidade* – destinam-se a todos os agricultores e a todos os territórios e segundo uma repartição justa. Segundo, *mérito* – compensarem de modo proporcional os contributos dados pelos agricultores para cumprimento dos objetivos que justificam os apoios.

Terceiro, *capacitação* – contribuição para que as explorações agrícolas e os agricultores, na sua pluralidade, se tornem mais capazes e autónomos na criação de rendimento para si e de valor e utilidades sociais, desde a produção alimentar aos serviços de conservação e gestão dos recursos naturais e à mitigação e adaptação às alterações climáticas.

Quarto, *flexibilidade* – adaptabilidade à diversidade dos problemas e potencialidades dos territórios e dos agricultores.

Os *critérios derivados*:

Modulação dos apoios em função da eficiência à escala – a compensação proporcional do mérito deve ponderar as eficiências crescentes à escala, isto é, o efeito do aumento da dimensão das explorações agrícolas na melhoria da relação benefício/custo (custo decrescente à escala). Quando isso acontece, o respeito pelos princípios de equidade e de eficiência implica um incentivo decrescente à medida que aumenta a dimensão.

Incentivo à inteligência e à eficiência coletivas – Os agricultores não são redutíveis à dimensão de simples indivíduos que competem uns com os outros movidos apenas pelo interesse próprio e pela maximização do lucro. São seres sociais, cujas motivações transcendem o simplismo da maximização do lucro e que são capazes de cooperar na realização de interesses ou objetivos comuns. Essa capacidade, exercida ao nível local, de afinidade social ou setorial (interprofissional), constitui o esteio da inteligência e da eficiência coletivas que cumpre incentivar nos planos territorial e setorial.

O apoio direto ao rendimento dos agricultores em vigor não satisfaz os critérios-base enun-

ciados. Por isso, não é justo nem eficiente. Ofende em particular os princípios segundo os quais os apoios aos agricultores devem ser proporcionais ao seu mérito e contribuir diretamente para a sua capacitação e autonomia na criação de rendimento e de valor e utilidades para toda a sociedade. Aliás, o artigo 39º do Tratado de Roma, hoje do Tratado de Funcionamento da União Europeia, o mais importante sobre a PAC, está alinhado pelo princípio da capacitação, como se pode verificar pela citação na caixa anexa.

Artigo 39.º do Tratado de Funcionamento da UE (e também do Tratado de Roma 1957/58)

1. A política agrícola comum tem como objetivos:

- a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; ...

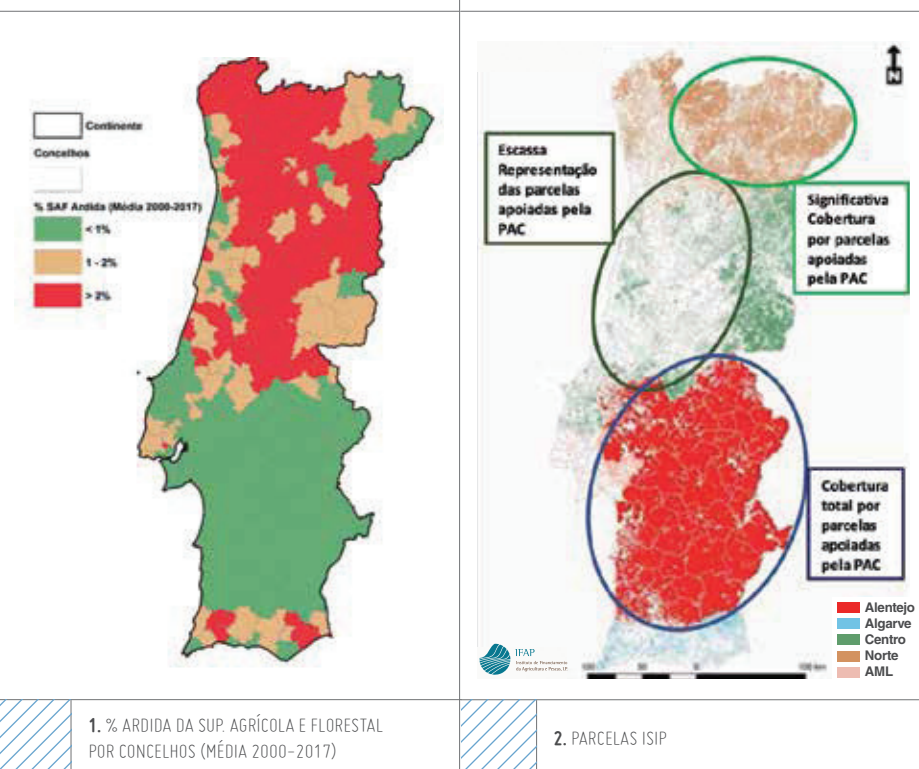
APONTAMENTOS ADICIONAIS SOBRE A EQUIDADE DOS APOIOS DA PAC

Para que a repartição dos apoios seja mais justa é necessário apoiar todos os agricultores e todos os territórios e fazê-lo de modo equitativo, ponderando não só a superfície

agrícola, mas também o volume do trabalho e o nível de exigência dos cultivos.

Quando comecei a defender no Conselho que os apoios da PAC não abarcavam uma parte significativa do território agrícola e excluía dezenas de milhares de agricultores não encontrei acolhimento. Hoje esse reconhecimento existe; portanto, essa batalha está ganha. Os resultados do Recenseamento Agrícola de 2019 (INE) são inequívocos: 41% dos produtores agrícolas singulares inquiridos afirmam não receber subsídios da PAC. Estamos como há dez anos.

Os mapas 1 e 2 mostram as grandes desigualdades da repartição territorial dos apoios da PAC e também a sua influência no agravamento dos riscos sociais: os incêndios rurais. Tal como se demonstra no relatório de onde estes mapas foram colhidos¹¹, há uma estreita correlação temporal e espacial entre o recuo das áreas agrícolas e a ocorrência dos incêndios, correlação essa que se acentua quando as paisagens são dominadas por extensões contínuas de eucaliptal e/ou pinhal bravo. Não é só a natureza, nem o abandono por parte de proprietários e produtores florestais, que explicam a trágica evolução dos incêndios. O Estado e os grandes operadores industriais das fileiras da celulose/pasta de papel têm fortes responsabilidades, pois promoveram modelos de ocupação e uso do território potenciadores de incêndios



mais frequentes e mais destruidores¹². A este propósito, saúdo as decisões tomadas na reunião do Conselho de Ministros de 4 de março de 2021, onde foram aprovadas medidas para os territórios vulneráveis que visam promover a atividade agrícola, o dinamismo dos territórios rurais e a criação de valor e segurança alimentar. É um sinal de que algo está a mudar na gestão dos apoios da PAC e de outros instrumentos de financiamento, como o Fundo Ambiental e o Fundo Florestal Permanente.

SOBRE A POLÍTICA AGRÍCOLA DO FUTURO E O PEPAC - PLANO ESTRATÉGICO DA PAC 2023-2027

Fixar-me-ei no essencial, para que este não se dissolva no acessório. Pretendo transmitir o essencial em dois tópicos:

- Qual é o método de elaboração do PEPAC e, em geral, de decisão sobre o futuro da política agrícola que nos pode conduzir a boas soluções?
- Quais são as prioridades e o tipo de instrumentos a promover?

MÉTODO...

O atual sistema de decisão sobre política agrícola é centralista, fechado e corporativo. A agricultura é a atividade mais enraizada em todo o território agroflorestal e rústico do Continente. É necessário dar a palavra às pessoas das várias regiões. E não só a palavra, pois devem participar nas decisões. Por imperativo democrático, mas também porque quem está no terreno conhece melhor os problemas, pode ajudar a descortinar as melhores soluções e a concretizá-las com sucesso. Sendo assim, há um requisito indispensável para que o PEPAC responda aos desafios do futuro: bons diagnósticos das necessidades e potencialidades de cada uma das regiões e as consequentes propostas de medidas. Sujeitos a uma coordenação nacional, para garantir a sua coerência e equidade, esses exercícios não devem ser adjudicados a consultoras privadas, mas sim elaborados com a participação das instituições e parceiros regionais, desde os organismos desconcentrados da Administração Pública às Comunidades Intermunicipais e Autarquias Locais, às Universidades e Politécnicos e aos agentes associativos e privados do

desenvolvimento socioeconómico regional, a começar pelas organizações de agricultores e de produtores florestais.

PRIORIDADES E INSTRUMENTOS...

Lembro os quatro critérios básicos orientadores da atribuição dos apoios aos agricultores: inclusão e equidade; mérito; capacitação; e flexibilidade, bem como os deles derivados.

Não repito o que está dito. Mas quando crítico, devo explicar o que proponho em alternativa.

Para balizar a resposta, respondo a três questões:

- A visão proposta para o PEPAC – gestão ativa de todo o território baseada numa produção agrícola e florestal inovadora e sustentável – é acertada?
- Os instrumentos previstos no Regulamento PEPAC são suficientes?
- As propostas sobre os instrumentos apresentadas pelo Ministério da Agricultura são coerentes com a visão?

Respondo sim às duas primeiras e não à terceira.

Cuide DOS MEDICAMENTOS que tratam DOS SEUS ANIMAIS

Os resíduos de medicamentos e produtos veterinários que cuidam dos seus animais, também precisam de um tratamento especial.

A sua colaboração é fundamental para cuidar do futuro de todos ao prevenir a contaminação dos solos e cursos de água. Junte-se, pois, a dezenas de centros de receção que os recolhem e à Valormed que lhes dá o tratamento adequado.

