

Agricultura e Política Agrícola

Francisco Cabral Cordovil

com prefácio de
Fernando Oliveira Baptista



Azinheira com raízes nos solos de Mourão

Maio de 2021

Agricultura e Política Agrícola

Prefácio	2
Alegoria – Portugal e as quatro agriculturas	6
Portugal e a Política Agrícola – Memória	9
Portugal e a Política Agrícola – Propostas	19

Prefácio

Este é um livro contra o aparentemente inevitável. Alicerça-se no profundo conhecimento que o seu Autor tem da realidade agrícola, rural e territorial do país e nas suas experiências como responsável por instituições estatais dedicadas a estes domínios. A informação utilizada assenta, sobretudo, nos numerosos trabalhos de investigação realizados por Francisco Cordovil ao longo dos anos, cujos resultados foram sendo publicados e agora fundamentam a argumentação das páginas que se seguem.

Parte-se de uma dupla constatação: nas primeiras décadas deste século ressalta de modo evidente a quebra produtiva da agricultura portuguesa, no seu conjunto, e a fragilidade de muitos territórios, nomeadamente do norte e centro do país, face à devastação dos incêndios florestais. O Autor mostra como as orientações da Política Agrícola Comum (PAC) estão no cerne deste “fracasso coletivo”¹, em especial muitas das decisões que foram sendo tomadas em Portugal, no âmbito das opções nacionais permitidas na aplicação da PAC.

Tudo começou cedo. Desde os primeiros anos da adesão de Portugal à União Europeia (então ainda Comunidade Económica Europeia), quando sob a influência da “emergência neoliberal dos anos 1980, que se revigorou nos anos 1990”, se acolheu “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”. Esta foi uma situação que se foi consolidando e atualmente, como mostra o último Recenseamento Agrícola, no Continente cerca de quatro em cada dez explorações agrícolas não recebem qualquer apoio da PAC.

Os desequilíbrios da aplicação da PAC viriam a tornar-se ainda mais evidentes depois de 1992, quando a União Europeia, pressionada para abrir as suas fronteiras ao mercado mundial, trocou o suporte dos preços pela transferência de montantes para os agricultores, supostamente para os compensar das perdas decorrentes daquela abertura do mercado. Estes montantes eram calculados em função das produtividades históricas de cada região (quem mais perdia, mais recebia) e pagos ao hectare, ou seja, quantos mais hectares mais avultado o pagamento.

¹ Salvo outra indicação, as citações feitas neste prefácio são retiradas deste mesmo livro ou de outros trabalhos de Francisco Cordovil.

Estes pagamentos rapidamente evoluíram, deixando de exigir qualquer contrapartida de cultivo da terra e tornando-se em verdadeiras rendas fundiárias decorrentes, não de ser agricultor, mas da condição de proprietário fundiário. Como se explica de modo exemplar neste livro: estes pagamentos “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 [pagamento] não é a terra a que se reporta, mas sim a conta bancária onde o IFAP [ou seja, a entidade pagadora] irá pagar ao proprietário desse *direito*”.

Estes pagamentos vieram a assumir um grande peso no orçamento da PAC. Em Portugal/Continente correspondem a 48% da despesa pública da PAC e são repartidos de modo muito desigual: 2% do número de beneficiários da PAC recebe mais de um terço do total; ao extremo oposto, o das pequenas explorações, que correspondem a cerca de 90% dos beneficiários, cabe menos de um terço.

A própria Comissão Europeia tem exortado os estados-membros a corrigirem as desigualdades deste modelo que se traduzem tanto em diferenças entre os agricultores, como na exclusão de muitos que não dispõem destes direitos históricos. Muitos países encetaram rotas de correção. Portugal nunca o fez e tem mesmo acontecido que, com frequência, se tem optado por *inventar* medidas supostamente ambientais (por exemplo, algumas medidas ligadas ao modo de produção biológico) ou de autoabastecimento alimentar (ajudas ligadas aos cereais de sequeiro), mas cujo objetivo é, de facto, proporcionar maiores rendimentos aos beneficiários.

De um modo claro, justificado e bem argumentado, o que este livro pretende é, precisamente, contribuir para a correção destas exclusões e assimetrias, tanto das que inicialmente se impuseram, como das que, com o correr dos anos se foram acumulando. Fazê-lo é seguramente tornar mais viável que, de modo participado e enraizado nos territórios, se alcancem, a par das funções tradicionais da atividade agrícola, os objetivos que se visionam para a agricultura, os territórios e o rural, ou seja, a renovação geracional, a revitalização das vilas e aldeias, a defesa da biodiversidade e dos ciclos fundamentais da natureza, a luta contra o aquecimento global, um ordenamento dos espaços que acautele a ocorrência de grandes incêndios, uma adequada transição energética.

No horizonte actual, como ressalta da leitura deste livro, as perspectivas de promover esta correção estão afastadas pelo manto da inevitabilidade: a opção é proteger, acima de tudo e sem a menor concessão, os interesses dos que até agora, em Portugal, têm sido os grandes recebedores da PAC. São vários os personagens que se empenham em tecer este manto.

Em lugar destacado, sobressaem os proprietários e detentores de grandes patrimónios fundiários, nomeadamente os dos campos do Sul do país. Têm, de há muito, acesso direto à mesa do orçamento. Durante a ditadura do Estado Novo foi o que ocorreu, nomeadamente com as políticas de preços e de regulação dos mercados, com o crédito, as obras de hidráulica agrícola no Alentejo e no Ribatejo, e mesmo com uma vertente da política florestal desde os anos sessenta do século XX. Ficaram abalados com o 25 de Abril de 1974, mas, com o apoio sem falhas dos sucessivos governos desde o final dos anos setenta – nomeadamente, do que agora se encontra em funções –, reconstituíram-se, ganharam novo fôlego e, desde a adesão de Portugal à União Europeia, ancoraram-se – para recorrer à expressão de um grande conhecedor dos mecanismos de decisão da política agrícola² – de novo, agora nos bastidores onde se decide sobre os fundos da PAC.

É nestes bastidores que se movimenta uma burocracia estatal que convive com esta ancoragem e que, pelo que propõe, parece confundir os interesses do país com os interesses destes grupos. Como se sabe, esta burocracia é central na definição das medidas da PAC, em particular num período como o atual, dada a grande irrelevância da tutela política da agricultura e em que as coisas foram sendo dispostas para que os resultados a que se pretendia chegar aparecessem como inevitáveis. A documentação preparada para fundamentar as decisões a tomar não permitia, de facto, evitar o risco de se “descambar na inércia do costume, com o bolo a ir sempre para os mesmos”³. Apenas um exemplo: o modo como aquela documentação ignora a situação do rural em Portugal, assimilando-a a um paradigma enunciado pela OCDE⁴, muito distante da realidade do país.

No guião desta peça, aflora ainda um outro personagem: os conselheiros que aconselham – neste caso, a redundância justifica-se – sobre as orientações da PAC. Constam de uma lista oficial e são, convém salientá-lo sem ironia, gente competente e sabedora. Conhecem bem as lições do passado, têm claros os grandes objetivos do futuro do país, ensaiam mesmo ideias e propostas para os tornar possíveis, mas, no presente, como pode inferir-se da leitura deste livro, parecem acabar por aceitar, com complacência, as grandes linhas da continuidade, ou seja, manter os atuais desequilíbrios da PAC. Reforçam, assim, a imagem da inevitabilidade.

² Arlindo Cunha, A política agrícola para 2021-2027: na hora das opções, *Espaço Rural*, n.º 140, 2021, pp. 22-26.

³ *Idem*.

⁴ OCDE, *El nuevo paradigma rural*, Madrid, 2006.

Nesta peça, o cenário também conta: são as penumbras do Estado, persistentes e sem o devido escrutínio público. Francisco Cordovil, que agora as denuncia, já as mencionava num artigo de 1984⁵, a propósito das negociações para a adesão à União Europeia.

Resta acrescentar que, nas páginas que se seguem, o seu Autor não propõe grandes ruturas, mas apenas que se comece, decididamente, a infletir a tendência que tem marcado a aplicação da PAC. É o que evidencia, com nitidez, o belo texto que abre este livro – *Alegoria. Portugal e as quatro agriculturas*.

Apesar desta moderação, os personagens desta peça mantêm-se inamovíveis. Mas, talvez que a leitura deste livro venha a despertar ecos que contribuam para afastar o manto da inevitabilidade que, em Portugal, tolhe a agricultura e os territórios rurais.

Maio de 2021

Fernando Oliveira Baptista

⁵ Francisco Cordovil, Transformações da estrutura das explorações agrícolas em Portugal nas últimas três décadas (1950-1980) e efeitos previsíveis da adesão à CEE, *Economia e Socialismo*, nova série, nº 61, 1984, pp. 15-38.

Alegoria – Portugal e as quatro agriculturas

Francisco Cabral Cordovil

Publico on line

22 de Outubro de 2020

O tempo presente é incerto e exige decisões que influenciarão o nosso destino no horizonte 2030 e mais além. O debate público tem-se focado na proteção da saúde face a riscos como os da actual pandemia, mas a utilização dos fundos europeus para resposta à crise tem merecido também atenção especial.

Desde a adesão à Comunidade Europeia, repensamos ciclicamente o nosso futuro a partir da utilização dos fundos, hipervalorizando-os. O resultado não tem sido brilhante. Devemos mudar.

Aqui, porque o tema é Portugal e as suas agriculturas, lida-se com a política comum europeia mais antiga, profunda e cara. Portanto, há lugar para os fundos europeus, mas ficam para o fim. Antes convém lembrar quem somos, onde nos encontramos, o que queremos ser e fazer.

As “quatro agriculturas”

Breve, entende-se aqui por *quatro agriculturas*:

- a agricultura agronegócio, de grande dimensão económica, capitalizada, tecnologicamente apetrechada, inserida em cadeias de valor internacionais, que tem por finalidade a maximização do retorno financeiro da aplicação dos seus ativos – o lucro;
- a grande agricultura de base fundiária, mais parcimoniosa no investimento de capitais e focada na obtenção de rendimentos líquidos, que assegurem a sua viabilidade económica, a conservação ou aumento do seu património e o bem-estar e prestígio dos seus detentores;
- a pequena e média agricultura familiar inserida nos mercados, através da venda da maior parte da sua produção, visa obter proveitos pecuniários e em espécie (autoconsumo) para viabilizar a continuidade da sua atividade e contribuir para o bem-estar da família;
- a pequena agricultura familiar produtora de bens para consumo da família e das suas redes de proximidade, com base no cuidado das terras. É geralmente apelidada de agricultura de subsistência. Mas representa regra geral uma fonte minoritária dos proventos da família e as razões da sua persistência extravasam em muito a esfera da necessidade.

Designo-a de pequena agricultura de proximidade: proximidade produção/consumo; proximidade entre pessoas; proximidade e cuidado das terras, que evita o seu abandono e contribui para proteger os recursos e a paisagem envolventes. Sem ela, o abandono e os incêndios rurais, que nos têm empobrecido e ferido, seriam ainda mais devastadores.

A *agricultura agronegócio* destaca-se em especial no regadio do Alqueva, privilegiado para rentabilizar os seus capitais, devido ao seu poder financeiro, tecnológico e comercial e, também, ao tratamento de favor de que beneficia: no acesso a água para rega a preços inferiores ao seu custo para os contribuintes que pagaram o empreendimento e, também, inferior aos preços pagos pelos agricultores fora do perímetro infraestruturado; nos incentivos públicos aos seus investimentos; e, por fim, no consentimento para desrespeitar preceitos elementares de ordenamento do território e ambiente.

A *grande agricultura de base fundiária* prepondera no resto do Alentejo, da Lezíria e Charneca do Ribatejo e na Beira Baixa. E gere quase todos os montados de sobre a azinho, os mais importantes sistemas agroflorestais do nosso país do ponto de vista económico e ambiental.

A *agricultura familiar orientada para o mercado* destaca-se em zonas como as do Oeste e Ribatejo, das Beiras Litoral ou Alta e do Minho, e ainda em manchas de Trás-os-Montes e na Beira Interior mais propícias a uma agricultura intensiva de pequena escala.

A *agricultura familiar de proximidade* cuida de quase todos os tratos cultivados dos territórios mais adversos para a agricultura, em particular nas zonas mais elevadas ou acidentadas das Beiras, de Trás-os-Montes, do Alto Minho e do Algarve, e está ainda bem representada na fachada atlântica, desde o Oeste ao Minho Litoral, em combinação com outras agriculturas.

Alegoria

Um dia destes, Portugal convidou as quatro agriculturas para almoçar, porque, ao deitar contas à vida, compreendeu que precisa de todas elas e que era urgente conversarem.

A *agricultura de proximidade* foi a primeira a chegar, pouco à vontade, porque Portugal raramente se lembra dela e muito menos para almoçar. O anfitrião, apercebendo-se disso, disse-lhe que a compreendia e pretendia proporcionar-lhe um futuro mais confiante, até porque precisava da sua ajuda para algumas missões. E, pedindo-lhe reserva, prometeu que voltaria à conversa dentro em breve sobre esse assunto.

Chegou, em seguida, a *agricultura familiar orientada para o mercado*, também algo surpreendida por poder partilhar a refeição com as grandes. Veio depois a *grande agricultura de base fundiária*, habituada a estes convites, mas também perplexa com os convivas.

Por fim, chegou a *agricultura agronegócio*. Embora acostumada a confraternizar com Portugal, vinha com um ar desconfiado, dada a insólita presença de alguém com quem nunca tinha almoçado. O anfitrião disse-lhe que percebia o seu estado de espírito e acrescentou, em recato, dois sussurros: primeiro, que tencionava diminuir as regalias que lhe tinha dado anteriormente, pois ela não precisava de tanto, e depois pediu-lhe que durante o almoço fizesse o possível para se comportar como se estivesse entre iguais.

Tendo almoçado bem, sem a cordialidade que é normal entre amigos, mas num ambiente de respeito mútuo que o anfitrião cuidou de manter, Portugal informou que antes de partirem precisava de lhes dizer umas palavras. As primeiras para enfatizar que precisava de todas elas para responder à emergência que o país enfrenta e construir um futuro melhor. As segundas, para lembrar que o apoio financeiro público às agriculturas continuará na próxima década a ser superior a mil milhões de euros por ano. E as últimas palavras para os informar que tinha concluído que o governo desses apoios tem deixado muito a desejar e teria de mudar, para ser mais justo e eficaz, guiado pelos seguintes princípios: aproveitamento pleno e ativo dos recursos nacionais; desligamento dos apoios às agriculturas de direitos adquiridos; redistribuição segundo as necessidades de cada uma das agriculturas (e agricultores) para produzirem bens vitais para a sociedade, que o mercado não remunerere suficientemente e que uma agricultura ativa, sensata e viável pode oferecer.

Depois das despedidas, as *quatro agriculturas* foram à sua vida, pensando nas consequências do que tinham acabado de ouvir e como lidar com elas. O que virá a seguir?

Portugal e a Política Agrícola – Memória ⁶

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.

⁶ Artigo publicado na revista **Espaço Rural** da CONFAGRI (nº 140, janeiro-Fevereiro de 2021).

De entre as reações à alegoria, uma se destacou:

“Professor⁷, 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.

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.

⁷ No meio agrícola, chamam-me professor; isso deve-se, talvez, a ter sido o primeiro académico doutorado que dirigiu o GPP.

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 tornámo-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 agrónómica, 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 recorreremos 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 relevo⁸, da inovação das políticas comunitárias. Sob a batuta do 'alquimista-mor'⁹ – Jacques Delors – que conduziu as grandes reformas das políticas e instituições comunitárias no final dos anos 80 do século passado, a

⁸ - Globalização, liberalização dos mercados mundiais e dos sistemas financeiros; revolução da geopolítica europeia; ascensão das políticas neoliberais, etc.

⁹ - Refiro-me a alquimia em sentido metafórico, ou seja, como "pedra filosofal" que permite transformar dificuldades e deficiências em contribuições construtivas.

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 setores 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, mas 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)].

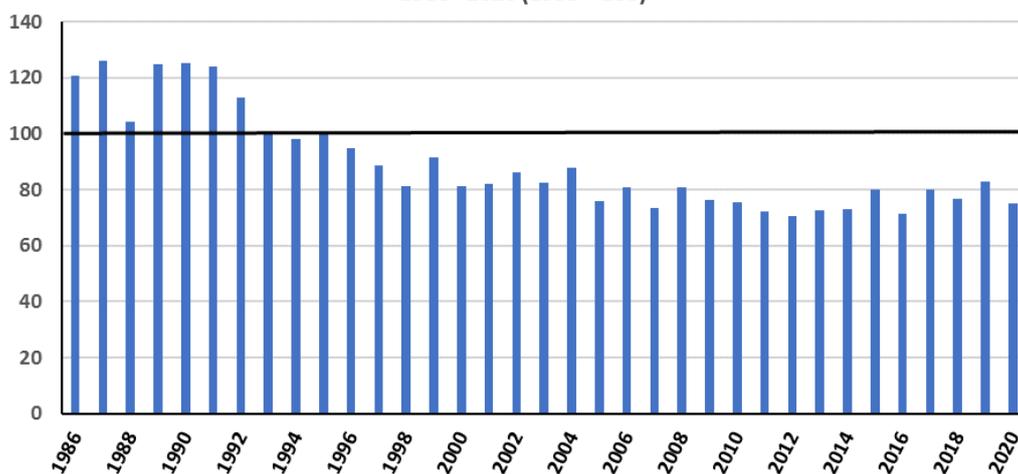
Os trabalhos referidos neste artigo e outros similares são pouco escrutinados pela comunidade científica e pela sociedade em geral. Críticas frequentes e um debate aberto ter-nos-iam ajudado a aprender mais e seriam o testemunho de uma

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).

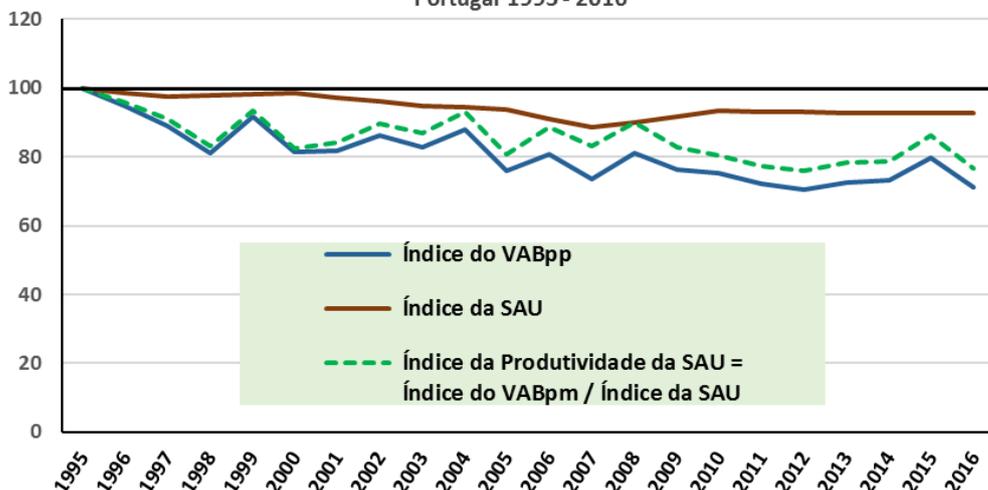
Os gráficos 1 e 2 revelam uma forte quebra real do Valor Acrescentado a preços de mercado da agricultura portuguesa a partir do início dos anos 90 do século passado e uma tendência de declínio lento do mesmo e da produtividade da SAU nas décadas seguintes.

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



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 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 Fatores, 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 fatores 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.

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.

Quadro 1. Repartição Regional dos Pagamentos Diretos (PD) e Equidade em 2018

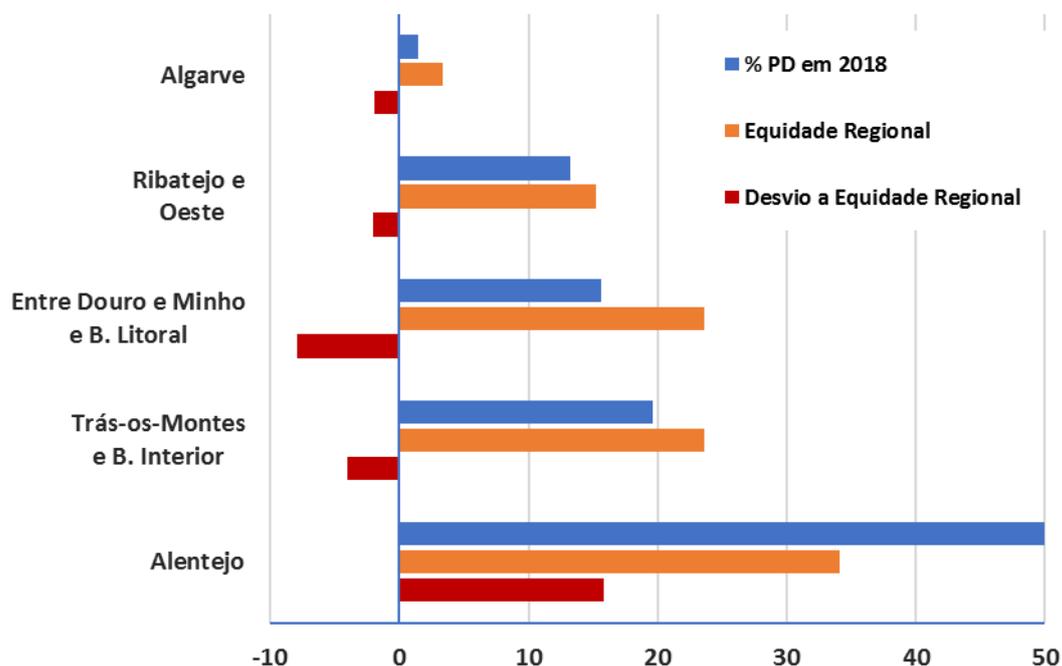
		Repartição Regional %				
		Alentejo	Trás-os-Montes e B. Interior	Entre Douro e Minho e B. Litoral	Ribatejo e Oeste	Algarve
(1)	Pagamentos Diretos	50,0	19,6	15,7	13,3	1,5
(2)	Total SAU	54,3	23,1	9,1	10,8	2,7
(3)	SAU Cultivada	54,8	20,7	9,0	12,5	2,9
(4)	SAU Não Cultivada	52,2	32,6	9,7	3,6	1,9
(5)	Irrigável	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-C/IFAP)

(2) a (7) – INE. Inquérito às Estruturas das Explorações Agrícolas - 2016

Gráfico 3. Repartição Regional dos Pagamentos Diretos em 2018 e Equidade



No quadro 1 e no gráfico 3 quantificam-se 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?

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.
<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223290507L6tPA7wh0Cv740Q7.pdf>
- (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 Agromais*, 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.iniaiv.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.*

Portugal e a Política Agrícola – Propostas ¹⁰

*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 Acompanhamento 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 Territorial*¹¹ o *Cenário Maximalista de Distribuição dos Pagamentos Diretos* proposto por um dos colegas do Grupo de Peritos¹².

¹⁰ Artigo publicado na revista **Espaço Rural** da CONFAGRI (nº 141, março - abril de 2021).

¹¹ Cordovil, F. (2021b).

¹² Avillez, F.; Jorge, M. N; Vale, G. (2020); Avillez, F. (2021).

E copubliquei um artigo sobre a *Reforma da PAC e a Coesão Territorial*¹³, 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 agricultores¹⁴.

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 agrícola¹⁵.

Neste segundo ciclo, há um período recente, iniciado em outubro passado com o texto *Alegoria - Portugal e as Quatro Agriculturas*¹⁶, onde transmiti as minhas principais convicções sobre a agricultura portuguesa e o que desejo que ela seja. O que se seguiu de mais significante 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 princípios 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 e o aumento da SAU não cultivada do Continente não deixam margem para dúvidas.

¹³ Covas, A.; Cunha, A.; Cordovil, F. (2021).

¹⁴ Rolo, J.C.; Cordovil, F. (2014a; 2014b); Cordovil, F.; Rolo, J.C. (2014c); Cordovil, F. (2015).

¹⁵ Cordovil, F. (2018; 2019; 2021a; 2021b).

¹⁶ Cordovil, F. (2020).

Quadro 1. Evolução do Valor Acrescentado Agrícola em 1995-2019
Portugal na União Europeia dos 15

	VABpreços 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

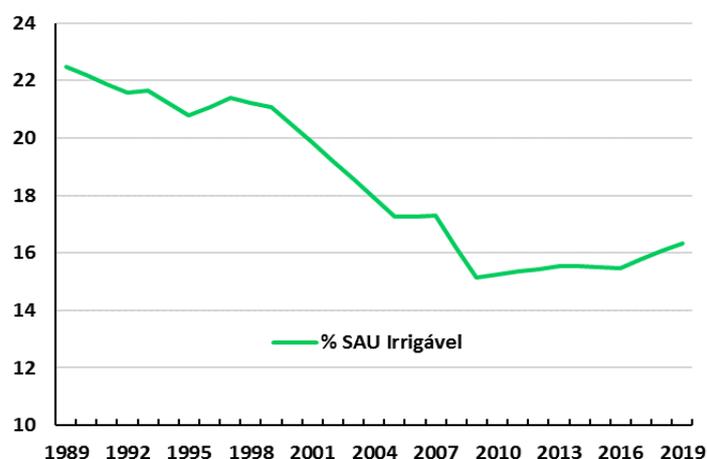
Fonte: bases de dados do Eurostat on line

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 sorte¹⁷.

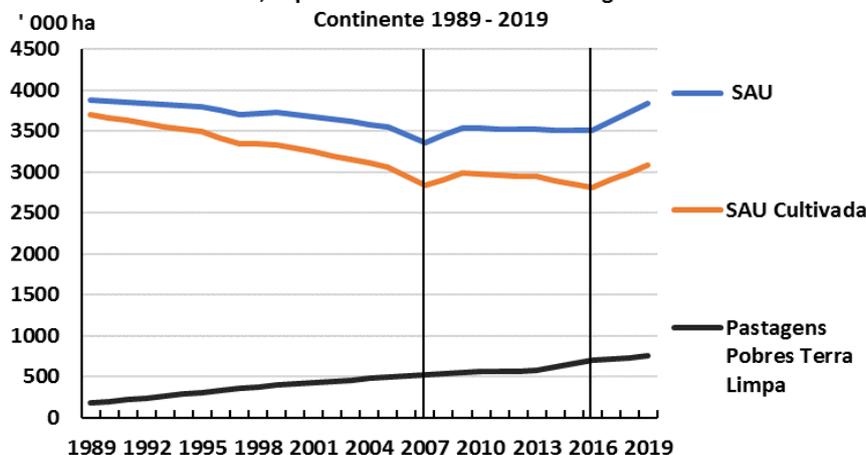
Colapso da Superfície Agrícola Irrigável a Norte do Tejo e Duplicação no Alentejo 1989 - 2019

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.

Gráf. 1. SAU irrigável em % da SAU Total
Continente 1990 - 2016

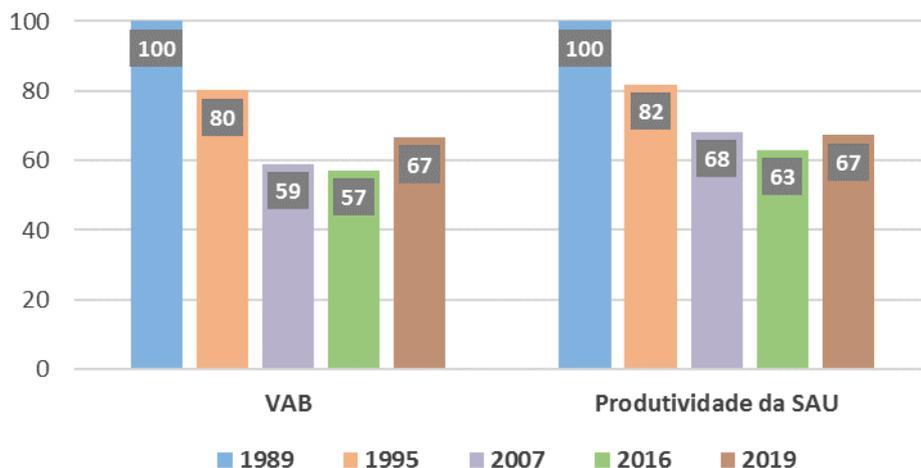


Gráf. 2. SAU, Superf. Cultivada e Área de Pastagens Pobres
Continente 1989 - 2019



¹⁷ Rolo, J.C.; Cordovil, F. (2014a; 2014b).

Gráf. 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, isto é, 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 plurirrendimento 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 prevalecentes 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 cuidavam ¹⁸.

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 transição¹⁹.

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 públicos²⁰.

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.

¹⁸ Ver em Cordovil, F. (1993) a análise crítica do trabalho Pearson, S. R., *et al.* (1987), que considero marcante na estratégia política de adaptação da agricultura portuguesa à integração europeia.

¹⁹ Cunha, A. (1996).

²⁰ Sobre o desmantelamento dos serviços de extensão rural públicos e as transferências de responsabilidade para outras entidades, ver: Rocha, J. R.; Rolo, J. C.; Cordovil, F. (2021).

A injustiça do sistema de financiamento da UE não é imputável especificamente à PAC, pois resulta, em geral, da ofensa a um elementar 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 – destinarem-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 enunciados. 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)

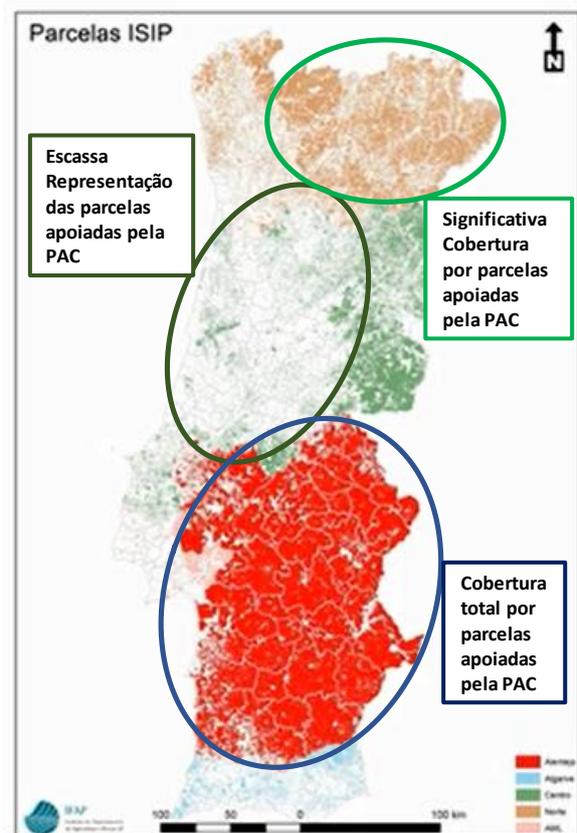
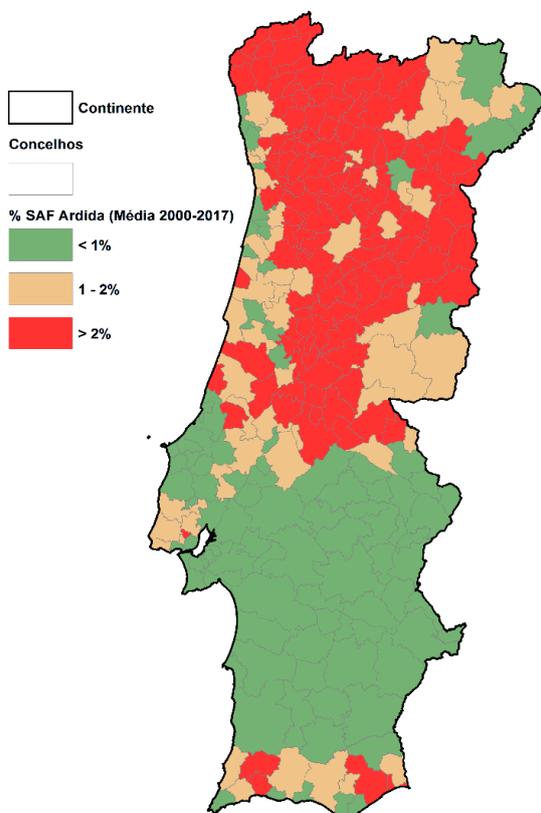
1. A política agrícola comum tem como objetivos:
 - a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
 - b) Assegurar, deste modo, um nível 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.

% Ardida da Sup. Agrícola e Florestal por Concelhos (Média 2000-2017)



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 colhidos²¹, 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.

²¹ Cordovil, F. (2019).

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 destruidores²².

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 que penso sobre 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

²² ibidem.

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 critico, 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.

Explico porquê, abrindo caminho às alternativas.

O sim à primeira, contém alguma reserva por ser necessário clarificar o sentido de “gestão ativa de todo o território” e o seu enquadramento/articulação com a política e instrumentos de ordenamento do território, mas dispensa outras explicações, porque a parte restante do enunciado da visão (estratégia) proposta só se concretizará se respeitar os quatro critérios-base de atribuição dos apoios.

O sim à segunda resulta de os instrumentos propostos no regulamento PEPAC serem suficientemente diversificados e flexíveis, desde os tradicionais do II pilar até aos novos eco regimes.

O não à terceira questão justifica-se porque o Ministério da Agricultura se tem pautado pela defesa da continuidade dos principais instrumentos e pela proteção dos direitos adquiridos pelos atuais beneficiários. Naturalmente não concordo; mas devo explicar-me melhor, avançando também nas alternativas.

Esclareço que não considero excessivo o nível de apoio aos agricultores. Em alguns aspetos devia até ser superior (p.e. aconselhamento técnico e apoio à inovação no terreno, isto é, junto dos agricultores).

O pagamento-base será de aplicação obrigatória, tal como a convergência dos seus valores unitários para a média. E tenderá a representar cerca de 25% dos pagamentos diretos, uma proporção muito inferior à atual. Justifica, por isso,

poucas palavras. Mas é essencial garantir que os agricultores atualmente excluídos possam aceder-lhe no futuro.

As ajudas ligadas (não dissociadas) a culturas ou efetivos pecuários específicos devem ser total e progressivamente suprimidas. Não discordo da ligação dos pagamentos a recursos e resultados específicos, pois preconizo até um reforço dessa ligação. Mas o balanço de três décadas de múltiplos regimes de ajudas ligadas é negativo do ponto de vista económico e ecológico. E é-o por razões lógicas: limita a liberdade de escolha dos agricultores, conduz a uma afetação ineficiente dos fatores de produção e gera conflitualidade entre economia e ecologia.

Qual é, então, a alternativa? Dizendo-o, clarifico o fundamental do que penso sobre o futuro da política agrícola.

Todos os apoios da PAC devem ligar-se diretamente:

- Ao mérito demonstrado pelos agricultores beneficiados na obtenção de resultados concretos;
- À gestão ativa e sustentável do solo, um recurso não renovável, vital para a produção agrícola, o ambiente e a biodiversidade, com resultados mensuráveis e não apenas presumidos;
- À capacitação técnica dos agricultores, ao emprego de pessoas mais jovens e qualificadas na prestação de serviços de proximidade aos agricultores e à inovação tecnológica da agricultura.

E como poderemos fazer tudo isto? Com que instrumentos?

Com uma combinação inteligente, coerente e justa das medidas do segundo pilar com os novos eco regimes do primeiro pilar.

Concluo. Fecha-se aqui um longo período da minha vida e os seus ciclos mais recentes, dedicados ao estudo da agricultura e à política agrícola.

Irei, agora, dar mais tempo a um contacto direto com o terreno e às relações de convivência próxima com as pessoas, em particular com as residentes na minha aldeia. Temos alguns projetos em mãos que gostaria de ajudar a concretizar.

Espero que o testemunho prestado neste artigo possa ser útil a quem venha a seguir...

Bibliografia referida:

- Avillez, F. e outros (2020) *Análise do impacto potencial da PAC pós-2020 sobre os resultados económicos das explorações agrícolas de Portugal. da PAC pós-2020?*
<https://www.agroges.pt/que-regioes-agricolas-irao-ganhar-ou-perder-rendimentos-com-a-reforma-da-pac-pos-2020/>
- Covas, A.; Cunha, A.; Cordovil, F. (2021). *Reforma da PAC e coesão territorial em tempos de urgência e de grandes transições*. Público on line (17 de março de 2021).
- Cordovil, F. (1993). "A (sócio)economia da agricultura portuguesa nos anos 80: factos e ideias". *Análise Social*, vol. XXVIII, nº121.
- Idem (2015). "Desenvolvimento, Território e Política Agrícola – Portugal 2015". *Pessoas e Lugares*, nº 18, junho de 2015.
- idem (2020). "Alegoria - Portugal e as quatro agriculturas." *Público Online*, 22 de outubro.
- Idem (2021). Carta aberta dirigida a Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro e Ministra da Agricultura. 18 de fevereiro de 2021.
- Idem (2021). "Portugal e a Política Agrícola – Testemunho e Propostas. Primeira Parte – Memória". *Revista Espaço Rural*, nº 140, janeiro-fevereiro 2021.
- Cordovil, F.; Rolo, J.C.; (2014c). "Agricultura Familiar em Portugal: Esboço da sua importância e diversidade no limiar da década de 2010." *Revista da Rede Rural Nacional*, nº 5.
- Cordovil, F.; J. C. Rolo; Rocha, J. R. (2021). *Materiais para a História do Ministério da Agricultura 1918 – 2017* (3 Volumes). No prelo.
- Cunha, A. (1996), *A Agricultura Europeia na Encruzilhada*. Edições Asa.
- PEARSON, Scott R., et ai. (1987). *Portuguese Agriculture in Transition*, Ithaca e Londres, ed. Cornell University Press.
- Rocha, J. Ramos; Rolo, J. C.; Cordovil, F. (2021). *Ministério da Agricultura 1985-2017: evolução institucional e políticas por grandes domínios de intervenção*, volume III de *Materiais para a História do Ministério da Agricultura 1918 – 2017*. No prelo – vd., por ora, o endereço Web
<https://1drv.ms/u/s!Am797JLNjfxNoQS10WQAU9foTl4a?e=Ple1as>
- Rolo, J. C.; Cordovil, F. (2014a). *Rural, Agriculturas e Políticas*. Ed. Animar
- Rolo, J. C.; Cordovil, F. (2014b). *Territórios, rural e agriculturas – Portugal nos anos 2000*. Caderno Técnico nº 5 da Silva Lusitana (2018)

Relatórios para o Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum

<https://1drv.ms/f/s!Am797JLNjfxNhjie3M3e6V9TWzuR>

- Cordovil, F. (2018). *Política Agrícola e Equidade Territorial no Limiar 2020*.
- idem (2019). *Incêndios Rurais, Território e Políticas Públicas*.
- idem (2021a). *Cobertura do Território Agrícola do Continente pela PAC e Equidade*.
- idem (2021b). *Pagamentos Diretos aos Agricultores na PAC Pós 2020. Materiais e Notas sobre Cenário Maximalista Agro.Ges e a Equidade Territorial*.