
**CARACTERÍSTICAS E PRINCIPAIS POTENCIALIDADES
E VULNERABILIDADES DA AGRICULTURA
PORTUGUESA**

José Miguel Rodrigues da Silva

CARACTERÍSTICAS E PRINCIPAIS POTENCIALIDADES E VULNERABILIDADES DA AGRICULTURA PORTUGUESA (*)

1. A PROBLEMÁTICA AGRÍCOLA NOS NOSSOS DIAS. *UMA PROPOSTA PRÉVIA DE REFLEXÃO*

Antes de nos situarmos na análise da nossa «questão agrícola», julgo ser necessário compreender a dimensão e complexidade que assume esta temática nos nossos dias, para o que considero essencial conhecer uma das facetas mais evidentes deste problema: a fome no mundo.

Estatísticas publicitadas pela FAO dão conta da situação de tragédia que, no plano da alimentação, o nosso mundo vem conhecendo.

Esta tragédia que, a cada passo, nos é apresentada pelos vários canais de informação, parece-me contudo não ter sido ainda suficientemente interiorizada por todos e, em consequência, avaliada em todos os seus efeitos.

Os «números da fome» dizem-nos que 1/8 da população mundial (600 milhões de habitantes) vive em situação de fome generalizada e permanente. Acresce a esta importante cifra, a existência de cerca de 1000 milhões de pessoas em estado de subnutrição, das quais 260 milhões são mulheres grávidas e 200 milhões são crianças.

Em consequência, fácil será perceber que ascenda por ano a 20 milhões o número de mortes (registadas nos últimos anos) por razões que se prendem com insuficiência alimentar, das quais cerca de 14 milhões reportam-se a crianças. De sublinhar, a este propósito, que 1 em cada 7 crianças morrem antes do 5.º dia de vida.

(*) Comunicação apresentada na «Semana de Estudos de Defesa» realizada em Braga, em 19 de Junho de 1991, em colaboração com a Universidade do Minho.

Este quadro, de cores negras, evidencia um dos maiores paradoxos do mundo de hoje e que se traduz na seguinte constatação:

- Se, por um lado, aumenta a fome nos países mais atrasados, não obstante ser nestes países que se registam as maiores taxas de crescimento populacional;
- por outro, aumentam os excedentes alimentares nos países mais evoluídos que são os que vêm conhecendo baixíssimas taxas de crescimento, quando não apresentam já sinais óbvios de estagnação ou mesmo de decréscimo populacional.

Num outro plano podemos afirmar que às doenças da fome ⁽¹⁾ opõem-se hoje as doenças da abundância ⁽²⁾, não obstante se saber que os «stocks» alimentares existentes são mais do que suficientes para alimentar a população actual.

A ajuda alimentar aos países mais pobres, e que tem assumido uma dimensão considerável, não pode ser entendida como solução definitiva e muito menos se poderá conhecer como factor de pressão para a introdução de ajustamentos de natureza política e/ou económica desses países.

Todas estas constatações evidenciam a indispensabilidade de assegurar a gestão de alimentos à escala universal, objectivo este que supõe a necessidade de repensar os modelos de produção agrícola e de fixação dos correspondentes preços, bem como nos confronta com a urgência de reequacionar os moldes que têm regulado o comércio mundial de alimentos

Também é mais que óbvio que os efeitos antagónicos da escassez de recursos, por um lado, e da explosão demográfica por outro, e bem assim a importância que cada vez mais assumem os factores de natureza ambiental, nos colocam face à indiscutível necessidade de preservar as terras agrícolas disponíveis, hoje em muitas zonas seriamente ameaçadas por diversas formas (como sejam, a destruição da floresta de protecção, a erosão e a desertificação decorrentes do abandono da actividade, as agressões químicas que resultam da luta desenfreada pelos aumentos de produtividade, etc). Tanto serve para

⁽¹⁾ Estima-se, para o conjunto dos países mais pobres, que cerca de 125 milhões de habitantes deste planeta padecem de bócio (por carência de iodo) enquanto 250 mil crianças cegam por ano (por carência de vitamina A).

⁽²⁾ Muito embora se calcule em cerca de 500 milhões de pessoas o número dos super-alimentados, entende-se que somente 10 por cento desta população terá uma alimentação correcta.

dizer que a agricultura é hoje um sector que atravessa uma grave crise de definição, quer na Europa (em que nos integramos) quer no Mundo, crise essa que não pode deixar de estar presente em todas as análises que interfiram com a problemática do desenvolvimento e modernização do sector.

2. O DESAFIO DA INTEGRIDADE EUROPEIA

2.1. *Características Marcantes da Agricultura Portuguesa*

Em consequência do papel marginal que no passado esteve reservado ao sector agrícola, as características que ainda marcam a agricultura portuguesa — e que a distinguem da dos parceiros comunitários mais desenvolvidos — poderão sintetizar-se da seguinte forma:

- elevado peso da população agrícola, o qual, associado ao seu baixo nível de formação, muito contribui para o baixo nível da produtividade da mão-de-obra no sector;
- estrutura fundiária excessivamente fragmentada;
- reduzidos níveis de desenvolvimento tecnológico, justificados, naturalmente e em grande parte, pelo fraco esforço de investimento ao longo das últimas décadas;
- evidente desorganização das estruturas e circuitos de comercialização.

Os reflexos desta iniludível realidade são óbvios:

- rendimentos físicos médios muito baixos;
- insuficiente grau de auto-abastecimento;
- excessiva pulverização da oferta de produtos agrícolas;
- considerável desfaseamento entre os rendimentos dos agricultores e os dos auferidos pelos empregados noutros sectores.

Não Obstante o esforço imenso de modernização que se tem vindo a realizar nos últimos anos, permanecem ainda como actuais as estatísticas que melhor definem a nossa situação de atraso.

2.2. O Quadro Global das Negociações

Estes *profundos desequilíbrios*, dificilmente resolúveis a curto prazo, são obviamente causa determinante do *excessivo grau de dependência externa* em produtos alimentares, que se exprime pelo facto de apresentar o nosso País um nível de autosuficiência alimentar, não só inferior à média comunitária, como muito baixo em alguns produtos (caso, por exemplo, dos cereais).

A estas duas vertentes somava-se, no início do processo de integração, um factor de dimensão e complexidade tal, que sugeria prudência e rigor nas negociações que conduziram à aceitação dos termos em que ficou consagrada a adesão de Portugal às comunidades.

Refiro-me, como é evidente, à *dificuldade de harmonização rápida* da situação portuguesa à legislação que regulamenta a política de preços e mercados, legislação essa que, como se sabe, apresenta um grau de elaboração muito desenvolvido, apelando, em todos os seus normativos, à liberalização dos mercados e à protecção do consumidor.

O conceito de «Especificidade» que é empregado entronca, pois, com o reconhecimento de que a agricultura portuguesa apresentava, à data da adesão, características que lhe conferiam grande debilidade quando confrontada com a dos estados membros mais desenvolvidos.

Só que não se pode associar este conceito a um estado permanente de subalternização ou, se se quiser, não se deverão invocar hoje as características específicas (no sentido de próprias e/ou estruturais) da agricultura portuguesa para justificar uma situação de fraqueza permanente em termos de concorrência com o exterior.

2.3. Estatuto Negociado

Foi, de resto, em reconhecimento de que a agricultura portuguesa evidenciava grandes fragilidades, e com a convicção de que, sem prejuízo das suas características próprias, seria possível antever a resolução, com menor ou maior dificuldade, dos principais estrangulamentos, que ficou consagrado, no acto de adesão, um modelo inovador para a integração.

Esse modelo assenta, como se sabe, em três grandes conjuntos de medidas:

- Dilatação dos prazos para a adopção plena da legislação que regula o funcionamento das Organizações Comuns de Mercado. Salienta-se, com efeito, que cerca de 85 por cento da produção portuguesa beneficiou do regime de transição, em duas etapas, com a duração total de 10 anos, tendo-se concluído a 1.^a etapa no final do ano transacto;
- Aplicação intensiva e reforçada dos apoios que integram a política socio-estrutural da PAC, através da atribuição de condições muito favoráveis na aplicação da regulamentação horizontal de apoio ao investimento produtivo e à criação de infra-estruturas;
- Aprovação de 2 programas específicos a executar em 10 anos:
 - O PEDAP;
 - O programa de melhoria das estruturas vitícolas (nas suas componentes reestruturação da vinha e arranque da vinha).

De referir que o estatuto negociado, ao tempo da adesão, tem vindo a conhecer evoluções (adaptações), sem perda da validade dos princípios e critérios então consagrados.

Com efeito, e atendendo às particularidades que têm influenciado o desenvolvimento do sector nos últimos anos, o Governo Português tem podido defender — e fazer aprovar — medidas de excepção, fundamentalmente no que respeita à introdução de dispositivos de protecção dos rendimentos dos produtores, em particular nos sectores mais frágeis da produção nacional. São exemplos do que se afirma a aplicação dos Mecanismos Complementares de Troca (MCT), a manutenção do subsídio aos produtores de cereais, a fixação da quota leiteira com razoável margem de segurança, etc.

2.4. *Factores de Perturbação*

Parece-me importante salientar que, no que respeita à agricultura, a integração portuguesa ocorre exactamente em período de grandes mutações (de incidência política, legislativa e orgânica) no seio das comunidades.

Efectivamente a *Reforma do PAC*, que vem sendo prosseguida e intensificada desde há 5 anos, teve que ser rapidamente assimilada, nos seus propósitos e consequências, por um país cuja economia agrícola se apresentava dissonante com as principais orientações que têm sido firmemente defendidas na CEE, como sejam: política de preços mais restritiva, intervenção menos permanente e mais selectiva, fixação de quotas e de quantidades máximas garantidas, maior disciplina em termos da produção e das trocas, incentivos à extensificação e ao abandono de determinadas produções, etc.

Mas também no campo do financiamento a *Reforma dos Fundos Estruturais* — que começou a ser implementada em 1989 — se abre perspectivas positivas para as regiões mais desfavorecidas da Comunidade, como é o caso do nosso país, não pode deixar de ser encarada também como um factor de perturbação e de acréscimo de dificuldades, em particular no seio do aparelho administrativo do Estado.

Só quem está familiarizado com esta temática (aplicação do PAC e gestão dos fundos), poderá compreender, em toda a sua extensão, o esforço de adaptação legislativa (e das práticas administrativas) que tem sido realizado e do que ainda nos espera, nomeadamente com a aplicação plena, durante esta 2.ª etapa, das regras de funcionamento das Organizações Comuns de Mercado.

Talvez que estes dois exemplos do que foi o turbilhão de novidades e de transformações ocorridas nos últimos anos estejam muito aquém do que poderá vir a acontecer às Comunidades Europeias num futuro muito próximo, porventura como consequência dos alargamentos que já se adivinham.

2.5. *Balanço Qualitativo de 5 Anos de Integração — Sinais de Mudança*

O facto de qualquer pessoa minimamente informada destas questões manifestar as suas preocupações não poderá deixar de ser encarado como atitude avisada e consciente.

Com efeito, e muito embora tivéssemos disposto de 5 anos para nos organizarmos, a verdade é que, para a maioria dos produtos, a integração só agora começará a verificar-se, (embora de forma gradual), pelo que não está ainda testada a nossa capacidade de resposta.

Se — como no capítulo anterior se admitiu — permanecem algumas dúvidas neste campo, deverão, paralelamente, avaliar-se os sinais positivos de mudança, alguns dos quais não podem deixar de ser realçados.

Antes de mais, sublinharia que, mesmo sem atingir a dimensão desejada, foi grande a *aderência dos agentes económicos* (agricultores e empresas agro-industriais) ao novo modelo de financiamento, adesão esta tanto mais de evidenciar quando se segue a um prolongado período de inércia e de desmotivação (em termos empresariais).

Os números (que têm vindo a ser constantemente divulgados) falam por si; contudo, e mais importante que os números, é podermos hoje afirmar que a grande maioria dos agricultores portugueses parece ter compreendido a nova realidade e as dificuldades que terá de vencer.

Para tanto, muito tem ajudado o enorme *esforço de informação* que se vem registando, em crescendo desde a adesão.

Neste campo acho que poderei afirmar que hoje só estará desconhecido das principais questões que a integração coloca quem não deu nenhum passo para se esclarecer.

As oportunidades têm sido fartas, não só promovidas pelas mais diversas entidades e organizações, como orientadas por perspectivas diversas e nem sempre coincidentes.

Questão diferente é a que respeita à *formação de agricultores* onde me parece não se ter evoluído a um ritmo razoável, tendo em consideração o baixo nível de qualificação profissional que caracteriza a esmagadora maioria da nossa mão-de-obra agrícola.

A mudança de que se fala na agricultura tem também a ver com a introdução de tecnologia e, em muitos casos, com a reconversão cultural, objectivos estes que reclamam uma preparação adequada dos agricultores.

São também de valorizar positivamente e em termos globais a *natureza e o equilíbrio dos investimentos realizados* — por recursos ao Regulamento 797/85 — nas explorações agrícolas, bem como os muitos registos qualitativos, quer em termos de verdadeiras operações de reconversão cultural, quer pela introdução de novas culturas em determinadas zonas.

Esta «reforma agrária», que se vem processando sem grandes sobresaltos, tem como elementos dinamizadores os jovens agricultores — cujo número cresceu desde 1986 — estimulados pelas soluções interessantes que o regulamento 797/85 prevê.

Assiste-se, pois, ao *rejuvenescimento rápido da população agrícola*, facto cuja importância e reflexos a médio prazo ainda nos escapam; obviamente que a avaliação deste fenómeno é — a todos os títulos — positiva, quer quando encarada no campo das realizações concretas (por razões que têm a ver com o maior nível de formação, a maior predisposição à inovação, e à aceitação do risco, etc.), quer nos domínios da participação sócio-profissional e da salvaguarda dos valores que têm informado o Homem nos últimos tempos (como sejam, a defesa de determinado tipo de qualidade de vida, a preservação do património natural, a solidariedade e os movimentos de índole associativa, etc).

Longe estamos, pois, dos tempos em que a agricultura era uma actividade limiaramente recusada pelos jovens, que só por fatalidade do destino ou por razões de sobrevivência nela permaneciam.

Também no domínio institucional foram muito importantes os progressos registados nestes últimos anos.

Efectivamente está hoje assumida a *redução substancial da função tutelar do estado* e do papel intervencionista que, na agricultura, exerceu ao longo das últimas décadas.

Mais importante é ter-se percebido que a automatização da sociedade e da economia agrícolas passa pelo reforço de atribuições e consequentes responsabilidades por parte dos agentes económicos, organizados institucionalmente.

Em última análise, o que se pretende, com a partilha equilibrada e gradual de responsabilidades, é criar as condições para que os primeiros intervenientes no complexo processo de mudança tenham assegurados os meios e as soluções próprias para construirem um futuro que melhor salvaguarde os seus interesses.

Têm vindo a ser ensaiadas, com irrefutável êxito, várias medidas (como, por exemplo, os Agrupamentos de Defesa Sanitária), e muito se poderá esperar da execução de alguns programas muito importantes neste campo (caso do PROAGRI).

O exemplo mais paradigmático dos propósitos de «emancipação» que animam hoje a comunidade agrícola portuguesa é o que decorre da institucionalização do figurino dos PDAR'S (Programas de Desenvolvimento

Agrário Regional). Com efeito, estes programas são a afirmação inequívoca do respeito pela vontade (que se traduz na possibilidade de escolher) e pelo esforço (que implica contribuição) das gentes (agentes económicos, autarcas, técnicos etc.) que, nas suas regiões, enfrentam os desafios da mudança, sem acesso fácil a uma intervenção eficaz nos mecanismos do poder

Obviamente que os sinais de mudança são muitos e difícil se torna sistematizá-los, retirando ilações sobre o seu significado num horizonte temporal próximo.

Longe de pretender exaurir esta matéria, salientaria, por último, a contribuição, que se adivinha importante, das reformulações — em curso — no que respeita aos principais normativos de apoio ao investimento.

A *nova versão portuguesa do Regulamento 797/85*, que entrou em execução num passado recente, parece-me constituir um marco importante do esforço que se tem feito no sentido de adequar os dispositivos de apoio às condições reais da nossa agricultura. Regista-se, a este propósito, o objectivo, que este novo diploma consagrou, de associar — com mais convicção — as instituições financeiras ao processo de financiamento do desenvolvimento agrícola.

3. COMO EQUACIONAR O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA PORTUGUESA NO FUTURO PRÓXIMO

3.1. *Condicionantes no Plano Interno*

Será, pois, neste contexto e potenciando os «ganhos» já obtidos em 5 anos de integração que se poderá equacionar a 2.ª fase do processo de integração iniciada em 1 de Janeiro do corrente ano.

O êxito com que se poderá saldar esta 2.ª fase passa, em meu entender, pela resolução definitiva — e em tempo oportuno — de alguns equívocos e ideias-feitas que ainda permanecem no espírito de algumas entidades e organizações com intervenção decisiva no evoluir do processo.

Assim, e sem pretender ser exaustivo, relevaria as seguintes *linhas de reflexão* que em meu entender deverão orientar a construção do modelo de desenvolvimento agrícola no futuro próximo:

- A modernização da agricultura portuguesa passa pela criação e/ou reforço das condições de autonomia da «comunidade agrícola», para o que se considera essencial o fortalecimento do movimento associativo;
- Este objectivo se, por um lado, exige o progressivo esvaziamento do papel «intervencionista» do Estado, reclama, por outro lado, a consciencialização (e consequente corresponsabilização) por parte dos agentes económicos das transformações que, irreversivelmente, irão operar-se e dos riscos que lhes estão associados;
- A evolução da produção agrícola será em grande medida determinada pelo que vier a acontecer no curto/médio prazo nos domínios da comercialização e das agro-indústrias, considerando-se que, para o efeito, será determinante o papel que for assumido pelas organizações agrícolas;
- A modernização da agricultura em Portugal, nomeadamente nas zonas rurais mais interiores (em que esta actividade não poderá deixar de ser economicamente determinante) passa necessariamente pela criação de condições de desenvolvimento socio-económico geral, pelo que serão pouco eficazes as intervenções sectoriais que não estiverem enquadradas em programas globais de desenvolvimento;
- Sem prejuízo de entender necessário concentrar todas as energias na criação de condições que propiciem as necessárias — e já sobejamente diagnosticadas — alterações estruturais, será no mínimo académico defender que o desenvolvimento da agricultura em Portugal está irremediavelmente dependente da concretização desses ajustamentos. Isto pela simples razão de que as grandes transformações estruturais reclamam um prazo que não se compadece com o «timing» que rege o nosso calendário de integração e a criação do mercado único de 1992.

Em consequência do que atrás se afirma, deverá aceitar-se que o desenvolvimento da agricultura portuguesa será possível mesmo que não se efectuem os necessários ajustamentos estruturais.

Suportam esta ideia as seguintes premissas:

- É ainda significativa a «margem de manobra» que decorre da possibilidade de se obterem ganhos de produtividade, em resultado da melhoria da «performance» tecnológica das explorações e de uma mais racional utilização dos factores de produção;
- A valorização (qualificação) do trabalhador agrícola não deixará de se reflectir no crescimento da produtividade do trabalho;
- As condições edafo-climáticas do nosso País sugerem alterações da estrutura de produção, nomeadamente pela via do desenvolvimento (expansão/intensificação) de actividades para as quais a limitação física da grande maioria das explorações portuguesas não será o obstáculo maior;
- A existência de um mercado interno que em termos globais está longe de se considerar auto-abastecido, a que acresce o facto de se perspectivarem — a médio prazo — alterações qualitativas da dieta alimentar dos portugueses, são factores que conferem possibilidades reais ao desenvolvimento das estruturas produtivas.

3.2. *As Novas Dimensões da Política Agrícola Comum e as Suas Implicações na Agricultura Portuguesa*

A complexidade desta análise não poderá deixar também de integrar as ideias que têm vindo, nos últimos anos, a definir uma nova dimensão da problemática agrícola e que colocam em primeiro plano a preservação e o desenvolvimento do «espaço rural».

Tanto serve para dizer que é hoje cada vez mais adquirida a ideia de que os necessários ajustamentos da PAC não poderão conduzir a rupturas económicas e sociais graves; muito pelo contrário, afirma-se muito claramente o objectivo de reforçar o papel da agricultura nas zonas rurais mais frágeis onde não se descortinam outras alternativas económicas. Estão em causa grandes desígnios, como sejam o da protecção do emprego e da criação de condições de fixação da população, da conservação do meio ambiente e do património natural e monumental que faz parte da história da humanidade.

A importância da problemática do desenvolvimento rural — hoje assumido pela Comunidade como o grande objectivo da futura intervenção dos

fundos estruturais — tem naturalmente a ver com o facto de estar em causa um espaço que cobre cerca de 80 por cento do território da Comunidade e em que se encontra sediada mais de 50 por cento da sua população, por ali residir ou nele trabalhar.

Perante o exposto, poder-se-á afirmar que, pelo menos no plano teórico, as profundas mutações que a Europa Comunitária está a conhecer e às quais as Reformas da PAC e dos Fundos Estruturais pretendem dar resposta, desenham um quadro mais favorável à integração plena da agricultura portuguesa. Ou seja, as novas ideias que têm vindo a ser introduzidas no quadro conceptual e instrumental estão, do meu ponto de vista, muito mais próximas da situação estrutural da agricultura portuguesa do que as que fizeram a história da PAC e que estavam bem presentes à data da adesão.

3.3. *A Guiza de Conclusão*

Para um país, como Portugal, em que durante muitas décadas prevaleceu a «paz» burocrática nas instituições com intervenção na agricultura, fruto da inércia e do protecçãoismo que imperavam, temos que convir que têm sido relevantes os ganhos de capacidade técnica e de motivação.

Neste processo de rápida aprendizagem parece podermos todos perceber algumas verdades fundamentais do nosso tempo.

Antes de mais, regista-se o silêncio dos que até há bem pouco tempo defendiam o nosso isolacionismo económico, atendendo a integração como a subalternização definitiva do nosso país.

Também se deve considerar adquirida a ideia de que as situações — e os correspondentes equilíbrios — são cada vez mais conjunturais, obedecendo a leis que, «servindo» a organização de interesses em determinado espaço e momento, não tem o carácter de permanência ou irreversibilidade.

É pois num contexto de evolução e mudança que poderíamos considerar vertiginosa (pelo menos para um sector onde, durante décadas, os progressos se processaram a um ritmo muito lento) que deveremos entender a nossa especificidade e o desafio — imediato — da integração europeia.

Este desafio poderá sintetizar-se na seguinte análise:

- Portugal, que adoptou uma «política» agrícola orientada para a secundarização do sector durante muitas décadas entra para um «espaço» em que, pelo contrário, se priorizou, no passado, o desenvolvimento agrícola;
- A tal ponto, que a política agrícola comum se confronta hoje com vários e difíceis problemas (excedentes, custos elevados, etc.) que se situam num plano muito diferente daquele em que se pode equacionar a agricultura portuguesa;
- Concretizando melhor: enquanto se vêm hoje defendendo cada vez mais na comunidade a desaceleração do desenvolvimento de algumas produções-base, em Portugal seria, do meu ponto de vista, política e estrategicamente condenável admitir este tipo de soluções;
- Sustenta esta afirmação a convicção que tem de ser possível conciliar a óptica produtivista (que deveremos necessariamente adoptar) com a plena assumpção das nossas responsabilidades na CEE e, bem assim, com a salvaguarda das novas ideias que têm enformado as discussões sobre o futuro da PAC.

Isto para dizer que, mesmo que reconhecendo a nossa especificidade (porventura poderia falar-se mais ajustadamente de debilidade), a questão central reside na «descoberta» do espaço e do papel que melhor poderemos ocupar e desenvolver numa comunidade agrícola tão diversa (de país para país e mesmo dentro das fronteiras de cada país), no sentimento de que a integração europeia só fará sentido se contribuir para facilitar a aproximação entre os povos e as regiões.

A minha mensagem final é no sentido de bem vincar a ideia de que a existência de uma política agrícola comum e de instituições comunitárias a que nos vimos habituando há meia dúzia de anos não esvazia de sentido a necessidade de construirmos de modo próprio uma Nação que seja, em termos agrícolas e alimentares, tão autónoma quanto possível, objectivo este que, desejaria, se integrasse com prioridade na nossa política de segurança nacional.

José Manuel Rodrigues da Silva
Economista