

40 anos de Adesão à Comunidade Europeia – O Dossier Agricultura



Francisco Avillez

Professor Catedrático Emérito do ISA/UL
e Coordenador Científico da AGROGES





1. Introdução

Passados 40 anos desde a adesão de Portugal à CEE, penso que se justifica relembrar os aspectos mais relevantes das negociações do respectivo dossier agrícola¹, que tive a oportunidade de acompanhar desde o início dos anos 80 do século passado.

O dossier da agricultura foi, sem qualquer dúvida, o mais extenso, complexo e decisivo dossier no âmbito das negociações da adesão de Portugal à Comunidade Europeia (CE). Por um lado, porque a agricultura era no final dos anos 70 do século passado e continua ainda a ser, a atividade económica que apresenta o maior grau de integração comunitária e que está sujeita à maior disciplina exercida pelas instituições comunitárias através da Política Agrícola Comum (PAC) e da enorme regulamentação que a sustenta. Por outro lado, porque as grandes diferenças sócio-estruturais, técnico-económica e político-institucionais então existentes entre os agricultores portugueses e comunitários exigiram um esforço negocial acrescido.

O processo de elaboração do dossier agrícola, começou por dar origem, por parte da Comunidade Europeia e do Governo português, à preparação de um elevado número de documentos e à realização de inúmeros contactos entre os respetivos quadros-técnicos e centros de decisão política.

Alguns destes documentos assumiram, pela sua natureza técnico-política, uma importância muito especial que lhes merecem a designação de "Declarações Negociais" que, tendo sido feito a partir de documentos técnicos, de revisões conjuntas, de reflexão sobre as propostas avançadas por ambas as partes e de compromissos possíveis, constituíram o final de uma etapa e o início da etapa negocial seguinte.

Entre a primeira declaração negocial sobre a agricultura portuguesa de 20 de fevereiro de 1980 da iniciativa do Governo português que constitui a abertura formal do dossier agrícola e a entrega pela CE, em 18 de dezembro de 1984, e a última declaração negocial comunitária, decorreram quase cinco anos de intensa atividade negocial que obrigou à apresentação de um conjunto de 26 declarações negociais,



¹ Utilizei na elaboração deste texto parte do que tinha escrito num capítulo intitulado "30 anos de adesão à Comunidade Europeia: O dossier Agricultura" que foi integrado num livro publicado pela Assembleia da República, em 2017, da autoria de Alice Cunha et al e designado por "Os capítulos da adesão".



cujo conteúdo expressa bem a “linha de rumo” seguida ao longo deste processo negocial.

Durante os períodos que decorreram entre declarações nacionais e comunitárias foi sendo desenvolvido um trabalho sistemático a nível quer de reuniões técnicas, quer de contactos políticos, que envolveram equipas constituídas por um elevado número de técnicos da Administração Pública e da Comissão Europeia, assim como de centros de decisão política nacionais e comunitários, dos quais gostaria de destacar, apenas, dois nomes que, entre muitos outros, desempenharam, em minha opinião, um papel fundamental na condução, pela parte portuguesa, das negociações do Dossier Agricultura, o de José Santos Varela² e o de Armando Sevinate Pinto³.

Vai ser com base no conteúdo das 26 declarações negociais produzidas sobre a agricultura portuguesa e nos escritos destes dois ilustres colegas meus que irei procurar recordar, 40 anos após a assinatura do Tratado de Adesão, os aspectos mais relevantes das respectivas negociações.

2. A Política Agrícola Comum e o alargamento

Quando, em 17 de outubro de 1978, se verificou a abertura solene das negociações entre Portugal e a Comunidade Europeia, a PAC mantinha, ainda, a sua arquitetura inicial.

As políticas de preços e mercados agrícolas baseadas em diferentes Organizações Comuns de Mercado (OCM) constituídas desde o início dos anos 60, deram origem a um sistema de proteção e de suporte de preços, muito eficaz, responsável pela formação de preços

agrícolas no produtor, muito superiores aos correspondentes preços mundiais, incentivando a produção agrícola comunitária e gerando transferências de rendimento para os respetivos produtores.

Enquanto a agricultura da CE foi deficitária os custos decorrentes deste tipo de políticas foram quase integralmente suportados pelos consumidores, tendo o orçamento comunitário beneficiado dos pagamentos associados com os direitos niveladores em vigor. Quando, poucos anos depois, a agricultura da CE passou a ser excedentária num número crescente de produtos agrícolas, os custos orçamentais decorrentes das intervenções nos mercados e das restrições às exportações fizeram com que as transferências de rendimento de que os produtores agrícolas beneficiavam com este tipo de medidas de política passassem a ser suportados não só pelos consumidores, mas também e cada vez mais pelos contribuintes comunitários.

A tomada de consciência de que as políticas em vigor não incentivavam mudanças estruturais adequadas ao reforço da competitividade internacional da agricultura da CE, levou a que na primeira metade dos anos 70 fossem introduzidas as primeiras diretivas de âmbito sócio-estrutural.

As três primeiras diretivas surgidas em 1972 (Diretivas 72/159/CEE, 72/10/CEE e 72/161/CEE) visavam a criação de incentivos aos investimentos de modernização das explorações agrícolas, de apoios à cessação de atividades por parte dos agricultores mais idosos, com a consequente libertação de terras destinadas a facilitar o processo de ajustamento estrutural e de rejuvenescimento do tecido empresarial

2 SANTOS VARELA, J.A. – As negociações com a CEE e a agricultura portuguesa. Edições Dom Quixote. Lisboa, 1991. ISBN: 972-20-0851-X
3 SEVINATE PINTO, A. et al – A Agricultura portuguesa e a adesão à CEE. Gabinete de Planeamento do Ministério da Agricultura. Lisboa, 1993



agrícola e de apoios à qualificação e orientação profissional da população ativa agrícola. Em 1975, surge uma nova diretiva agrícola de âmbito sócio-estrutural visando o apoio às agriculturas de montanha e às regiões desfavorecidas (Diretiva 75/268 CEE).

Ao longo do processo negocial o crescente aumento do peso das despesas com a agricultura no contexto do Orçamento Comunitário e o receio de que o alargamento da CE a novos países como a Espanha e Portugal contribuísse para agravar ainda mais o custo orçamental da PAC, levaram ao aparecimento de posições diferentes dos Estados-membros em relação quer ao futuro da PAC, quer ao alargamento da CE.

A posição da França que defendia intransigentemente a manutenção do essencial da organização e estrutura inicial da PAC com, apenas, pequenas alterações no suporte aos produtores mediterrânicos e, conseqüentemente, aumento dos meios financeiros para isso necessários.

A posição do Reino Unido que defendia uma reorientação da PAC baseada numa modificação da estrutura das suas receitas e despesas de forma a reequilibrar as contribuições dos EM face aos benefícios que dela retiravam.

A posição da então República Federal Alemã que defendia um não agravamento das despesas resultantes da agricultura da PAC.

A posição da Itália e da Grécia que defendiam um equilíbrio entre as políticas de preços e mercados e a política sócio-estrutural, através do reforço deste segundo tipo de medidas; e entre os custos de suporte dos preços dos produtos do Norte (cereais, açúcar, carne e leite) e dos produtos do Sul (frutas, legumes, vinho e azeite).

Foi neste contexto de divergência de interesses que se processaram as negociações para a adesão de Portugal à CE e que, no caso do dossier Agricultura, se foram arrastando em função dos sucessivos bloqueios criados pelos diferentes Estados-membros na defesa das suas posições.

3. As negociações do "dossier Agricultura"

Foram três as principais questões que os negociadores portugueses do dossier agricultura tiveram de equacionar no contexto do processo negocial de adesão de Portugal à CE.

Primeiro, como fazer desenvolver uma agricultura como a portuguesa pouco produtiva e estruturalmente frágil no contexto de uma evolução da PAC orientada nessa altura para o combate aos excedentes e a consequente redução das respetivas despesas orçamentais.

Segundo, como conciliar a necessidade que a agricultura portuguesa tinha de ser protegida com a manutenção de um mecanismo de proteção comunitário pago pelos países importadores de produtos agroalimentares, o que significava que a proteção da agricultura nacional iria ser paga, mais do que proporcionalmente, pelos consumidores portugueses.

Terceiro, como criar condições para que as medidas de política sócio estrutural da CE passassem a ser muito mais adequadas à realidade agrícola portuguesa, contribuindo, assim, para o equacionamento mais equilibrado das duas questões anteriores.

Pode-se assim concluir que, ao longo das negociações do "dossier Agricultura", a estratégia do Governo português tinha que, necessariamente, assentar na obtenção de condições favoráveis ao crescimento da produção e do valor acrescentado agrícola nacional o que, na opinião dos centros de decisão nacional da altura, exigia "uma conjugação da utilização dos instrumentos clássicos das políticas (preços, subsídios, crédito, investimento público, ...) com uma agressiva dinâmica e continuada política sócio-estrutural"⁴.

O grande problema para os negociadores portugueses era saber como conciliar a estratégia em causa com uma evolução da PAC

⁴ SANTOS VARELA, J.A. – As negociações com a CEE e a agricultura portuguesa. Edições Dom Quixote. Lisboa, 1991. ISBN: 972-20-0851-X





em que as principais tendências apontavam para uma redução da proteção e do suporte à agricultura da CE e uma consequente diminuição das despesas agrícolas no contexto de uma política sócio-estrutural demasiadamente restritiva face às debilidades do tecido empresarial e institucional agrícola nacional.

Em minha opinião, a melhor forma de se analisar o modo como os negociadores nacionais foram capazes de encontrar respostas satisfatórias às questões em causa, será o de percorrermos as 26 declarações negociais trocadas entre as autoridades nacionais e comunitárias no contexto do "dossier agricultura".

A 1ª Declaração negocial sobre a Agricultura Portuguesa⁵ foi entregue pelo Governo Português (GP) em 20 de fevereiro de 1980, dando, assim, abertura formal às negociações do "dossier agricultura". Esta 1ª Declaração continha uma identificação dos principais problemas que, na opinião dos negociadores portugueses, afetavam a nossa agricultura nas vertentes dos mercados e de estruturas e que muito dificultavam a sua integração na política agrícola comum. Assim sendo, considerava-se que uma integração harmoniosa da agricultura portuguesa implicava a adoção de um conjunto de medidas adequadas de natureza quer estrutural, quer institucional, durante períodos de transição ajustados às situações concretas dos diferentes produtos agrícolas, para os quais se considerava ser indispensáveis ajudas de âmbito técnico e financeiro por parte da CE.

Com esta declaração ficou bem claro desde o início do processo negocial qual era a "linha de rumo" que os negociadores portugueses pretendiam que fosse seguida.

Como a resposta da Comissão Europeia a esta 1ª Declaração demorou quase dois anos a ser entregue ao Governo Português, este decidiu entregar à CE uma 2ª Declaração sobre a Agricultura Portuguesa⁶, em 19 de dezembro de 1980. Pretendia-se com esta 2ª Declaração aproveitar o trabalho técnico então desenvolvido no contexto do Direito Derivado e da Análise Sectorial de modo a fazer progredir as negociações num contexto adverso resultante da posição assumida por alguns Estados-membros que, no seguimento do Mandato de 30 de maio de 1980, que dava origem ao processo de Reforma da PAC, consideravam que se tornava indispensável fazer uma pausa nas negociações relativas a um segundo alargamento da CE.

A 2ª Declaração sobre a Agricultura Portuguesa constava de três partes.

Na primeira parte, indicavam-se as linhas gerais da posição portuguesa:

- aceitação dos princípios básicos do "*Acquis agrícola comunitário*" com afirmação das dificuldades que resultariam da sua adoção global e imediata e da necessidade da definição de períodos de transição específicos para os diferentes produtos agrícolas;
- consideração de que a política sócio-estrutural comunitária era inadequada para resolver as fragilidades estruturais específicas da agricultura portuguesa;
- manifestação de interesse por parte de Portugal em colaborar na preparação de futuras formulações da PAC, com especial enfoque para as medidas sócio-estruturais.

A segunda parte tinha como objetivo alertar a CE para a necessidade dos chamados

⁵ ANAPCE, CONF-P/14/80
⁶ ANAPCE, CONF-P/43/80



"mecanismos de transição" que levassem em consideração a especificidade da nossa agricultura nos domínios: da aproximação entre os preços agrícolas portugueses e comunitários; da eliminação das ajudas agrícolas nacionais incompatíveis com o direito comunitário; do desmantelamento dos direitos aduaneiros para os produtos agrícolas importados e o respetivo alinhamento com a Pauta Aduaneira Comum; da eliminação de restrições quantitativas no comércio agrícola com a CE e países terceiros (PT); do período transitório para a adoção de compromissos decorrentes das relações entre a CE e PT.

Na terceira parte, designada por questões ou problemas sectoriais, eram analisadas as matérias que constituíam a legislação referente às diferentes componentes da PAC (OCM, Estatutos, Estatísticas, ...).

Foi só em 1 de dezembro de 1981 que a CE entregou a sua 1ª Declaração sobre a Agricultura Portuguesa⁷, ou seja, quase dois

anos depois da 1ª Declaração nacional e um ano depois da 2ª Declaração. Tratou-se de um período marcado pelas reflexões sobre a reforma da PAC que, em consequência dos crescentes custos orçamentais decorrentes dos excedentes agrícolas da CE, apontava para a aplicação no âmbito da PAC do princípio da "corresponsabilidade", ou seja, da participação dos produtores nos custos do escoamento das produções agrícolas excedentárias.

Por outro lado, as crescentes dúvidas sobre o impacto do alargamento sobre os excedentes agrícolas da CE e dos respetivos custos orçamentais, levantavam problemas adicionais à condução do processo negocial de adesão de Portugal e Espanha que estava a dar os seus primeiros passos. Neste contexto, não é de admirar que a resposta da CE às nossas duas primeiras declarações tenha sido um verdadeiro "balde de água fria" sobre o nosso entusiasmo negocial, uma vez que se orientava, no essencial, para recordar as nossas obrigações quer perante o "Acquis", quer no conjunto

⁷ ANAPCE, CONF-P/36/81



das "transformações internas" com que nos tínhamos comprometido para o período de pré-adesão.

Esta 1ª Declaração da CE sobre a Agricultura Portuguesa integrava uma introdução em que se afirmava que a Comunidade tinha plena consciência dos problemas estruturais e de mercado da nossa agricultura, mas que lembrava que a adesão implicava uma aceitação do "Acquis" e das restantes regulamentações com ele relacionadas, que para a definição de exceções transitórias se teria que esperar a conclusão dos trabalhos em curso e que Portugal tinha que estar consciente dos problemas que o alargamento iria levantar no contexto de uma PAC em riscos de reforma.

Para além desta introdução bastante "seca", a declaração constava de três pontos distintos, ao longo dos quais eram percorridos todos os diferentes tipos de implicações da integração de Portugal no âmbito dos mercados, preços, ajudas, questões monetárias, equilíbrio de mercados, trocas comerciais e estruturais, chamando sempre a atenção para os desafios exigidos a Portugal neste processo e abrindo muito pouco o jogo em relação àquilo que poderiam vir a ser as soluções específicas com que poderíamos contar para ultrapassar com sucesso os desafios em causa.

Em 12 de fevereiro de 1982, cerca de dois meses e meio após a receção da 1ª Declaração da CE, o Governo português entregou a 3ª Declaração sobre a Agricultura Portuguesa⁸.

Com esta declaração Portugal procurou deixar bem clara a nossa visão sobre o futuro da agricultura portuguesa no contexto da adesão:

- o desenvolvimento da agricultura portuguesa como sendo fundamental para o desenvolvimento da economia nacional;
- a nossa integração na CE como uma oportunidade para o desenvolvimento da agricultura portuguesa;
- não ser aceitável um processo negocial que conduzisse ao enfraquecimento da agricultura portuguesa em consequência da imposição de regras que não beneficiassem de um adequado período de adaptação e de preparação;
- ser indispensável acordar um processo sistemático e organizado de trabalho e de diálogo conjunto que assegurasse uma mais rápida procura de soluções compatíveis com os princípios afirmados por ambas as partes.

Dada a importância decisiva para a agricultura portuguesa das medidas de natureza sócio-estrutural, a 3ª Declaração terminava chamando mais uma vez a atenção para a necessidade de se vir a encontrar uma solução negociada que contemplasse um conjunto de medidas estruturais que levassem em consideração os problemas específicos da agricultura portuguesa.

Vai ser no contexto deste confronto entre uma posição portuguesa preocupada em defender as especificidades da nossa agricultura e uma posição comunitária orientada para uma chamada de atenção de Portugal para as exigências decorrentes do nosso pedido de adesão, que se irão desenvolver as restantes declarações negociais.

Dois temas assumiram uma importância fundamental ao longo de todo este processo

⁸ ANAPCE, CONF-P/10/82

negocial, o dos mecanismos de transição e o das políticas sócio-estruturais.

Após a entrega das declarações portuguesas em 12 de novembro de 1982 (4ª Declaração⁹) e de 4 de março de 1983 (5ª Declaração¹⁰) e comunitária de 25 de Janeiro de 1983 (2ª Declaração¹¹) centradas sobre a problemática dos mecanismos de transição, foi publicado, em junho de 1983, um Relatório da Comissão para o Conselho Europeu sobre as "Orientações e propostas complementares respeitantes ao período de transição para a agricultura portuguesa".

Este relatório, que foi determinante para a criação do "quadro negocial" que se seguiu no contexto quer da natureza do período de transição, quer dos instrumentos ou mecanismos de transição, foi seguido pela entrega pela CE da 5ª Declaração Comunitária¹² de 29 de novembro de 1983. Nesta declaração, a Comissão apresentava as suas propostas quanto à adoção de dois tipos de transição, a "clássica" e a "por etapas", assim como quanto aos produtos agrícolas abrangidos pelas diferentes OCM que deveriam ser incluídos nos dois diferentes tipos de transição.

De acordo com a proposta comunitária, a transição de tipo "clássica" (assim chamada por ter sido a adotada em alargamentos anteriores) baseava-se numa harmonização progressiva e gradual das situações de pré-adesão às correspondentes situações na CE e aplicava-se a todos os produtos agrícolas que, quer ao nível dos mercados, quer ao nível das respetivas infraestruturas, estivessem em condições de aplicar o "Acquis" desde a data da adesão. Segundo a proposta da CE, estavam nestas condições o açúcar e a isoglucose; as aves, ovos e albuminas; os frutos e hortícolas transformados; o tabaco; o lúpulo; as sementes; o linho e o cânhamo; o algodão; as proteaginosas; as forragens; as flores; o bicho-da-seda e a apicultura.

Com a transição por "etapas", propunha-se um esquema que permitisse uma adaptação progressiva das estruturas de produção e de comercialização de alguns dos produtos agrícolas nacionais, sem que o seu mercado interno estivesse sujeito, durante uma primeira etapa, às disciplinas de preços, ajudas, etc., do mercado comunitário. Tratava-se de um conjunto de produtos em que as adaptações

9 ANAPCE, CONF-P/22/82

10 ANAPCE, CONF-P/16/83

11 ANAPCE, CONF-P/5/83

12 ANAPCE, CONF-P/12/84





do mercado nacional e a carência de infraestruturas justificavam a necessidade de um período prévio (1ª etapa) em que vigorassem as regras de mercado nacionais anteriores à adesão. A CE incluía neste grupo de produtos: os cereais e arroz; o leite e laticínios; a carne de bovinos e a de caprinos; a carne de porco; os frutos e hortícolas frescos; e o vinho.

No que diz respeito ao azeite e sementes de oleaginosas, a CE reservava para uma data posterior a definição do respetivo esquema de transição.

Em resposta a esta declaração comunitária, Portugal acabou por, após uma análise detalhada das implicações destes dois tipos de transições para cada um dos produtos em causa, propor, apenas, algumas pequenas alterações à proposta da CE quanto à distribuição dos produtos, de acordo com os quais: os "Ovinos e Caprinos" passassem, para a transição de tipo "clássico" para se poder aproveitar de imediato as respetivas "ajudas à produção"; e as "Aves e os Ovos" passassem para a transição "por etapas" dada a sua dependência dos cereais.

Com esta declaração comunitária e as que se lhe seguiram da parte nacional e comunitária, foi-se gradualmente chegando a um acordo quanto ao conteúdo e à duração quer da transição do tipo clássico, quer das duas etapas do outro tipo de transição, que acabaram por constituir o acordado, em relação aos mecanismos de transição, no Tratado de Adesão à CE.

No seguimento das numerosas referências nas declarações nacionais da enorme relevância para a agricultura portuguesa das políticas sócio-estruturais e, apesar de na 3ª Declaração da CE¹³ se afirmar estar-se consciente da

importância da problemática estrutural para o nosso país, só em 23 de janeiro de 1984, na sua 4ª Declaração¹⁴, é que a CE apresentou a sua primeira e principal tomada de decisão relativa às estruturas agrícolas nacionais.

Esta 4ª Declaração da CE sobre a agricultura portuguesa integrava os quatro seguintes capítulos:

- ajudas de pré-adesão;
- medidas preparatórias a tomar no decurso do período intermédio;
- aplicabilidade a Portugal da regulamentação sócio-estrutural agrícola em vigor na CE;

programa específico de desenvolvimento da agricultura portuguesa (PEDAP).

O proposto no âmbito dos dois primeiros capítulos, veio a revelar-se pouco útil dadas as suas limitações financeiras e exigências burocráticas.

Já no que respeita à aplicabilidade das políticas sócio-estruturais, a CE propunha duas coisas realmente úteis:

- a proposta de que toda a regulamentação sócio-estrutural deveria ser aplicada em Portugal desde a data de adesão;
- a proposta de que a Portugal seriam aplicadas as disposições específicas mais favoráveis da regulamentação comunitária horizontal existente a favor das zonas mais desfavorecidas da Comunidade.

No que se refere ao PEDAP, a declaração da CE que, constatando a insuficiência para a agricultura portuguesa das ajudas de pré-adesão propostas e da regulamentação

¹³ ANAPCE, CONF-P/66/83

¹⁴ ANAPCE, CONF-P/6/84

sócio-estrutural então em vigor, reconhecia a necessidade de uma "ação-comum" adaptada às condições estruturais particulares da agricultura portuguesa.

Esta declaração comunitária, assim como a respetiva resposta do Governo Português através da sua 8ª Declaração¹⁵ de 24 de fevereiro de 1984, constituiu a base do acordo a que se chegou no contexto da aplicação em Portugal após a adesão da política sócio-estrutural da PAC.

Neste contexto, pode-se afirmar que as restantes declarações nacionais e comunitárias consistiram, para além das declarações da CE específicas do sector do azeite e oleaginosas (12ª Declaração¹⁶) e do sector do vinho (13ª Declaração¹⁷), em progressivas aproximações às posições comuns que acabaram por ser acordadas no âmbito do Tratado de Adesão, assinado em 12 de junho de 1985, cujas principais implicações sectoriais, horizontais e financeiras iremos apresentar, de forma necessariamente resumida, no próximo ponto.



¹⁵ ANAPCE, CONF-P/11/84

¹⁶ Doc Internon.º 212 (P) do Secretariado-Geral do Conselho

¹⁷ Doc Interno n.º 219 (P) do Secretariado-Geral do Conselho

4. Principais aspetos sectoriais e estruturais agrícolas do Tratado de Adesão de Portugal à CE

Quando, em 1986, Portugal aderiu à CE, a sua agricultura caracterizava-se, no essencial, por diferentes aspetos que a diferenciavam claramente do conjunto dos doze Estados Membros que, na altura, passaram a constituir a CE (EUR-12)¹⁸.

Primeiro, o peso da agricultura portuguesa no PIB nacional era de 5,2%, quando no conjunto da EUR-12 tal percentagem era de 3%.

Segundo, o peso da população ativa agrícola na população ativa total era, em Portugal, de 18,9%, enquanto na EUR-12 era, apenas, de 7%.

Terceiro, o peso das importações dos produtos agrícolas e alimentares no total da importação por Portugal de todos os produtos era de 28,6%, mais do que o dobro do verificado para a EUR-12 (12,9%).

Quarto, o peso das exportações de produtos agrícolas e alimentares nacionais era de 12,9% do total das nossas exportações, superior aos 8,7% verificado para o conjunto da EUR-12.

Quinto, a taxa de cobertura das importações pelas exportações agrícolas nacionais era de cerca de 27%, muito inferior à verificada na EUR-12 (56%).

Sexto, o peso das despesas de consumo das famílias consagradas à alimentação, bebidas e tabaco nas despesas totais de consumo familiar era, em Portugal, de 35%, muito superior ao observado para o conjunto da EUR-12 (20%).

Sétimo, a superfície agrícola média das explorações agrícolas portuguesas era de 5,2 hectares, o que contrastava com 13,2 hectares de superfície agrícola média que caracterizava as explorações agrícolas do conjunto da EUR-12.

Oitavo, as produtividades físicas dos principais produtos agrícolas variavam, em Portugal, entre 1/3 e 1/4 das alcançadas no conjunto da EUR-12.

Nono, o rendimento médio por ativo agrícola nacional era inferior a 1/5 do correspondente valor médio do conjunto das agriculturas da UE-12.

Foi neste contexto bastante adverso à nossa agricultura que no início de 1986 se iniciou a aplicação das soluções setoriais e estruturais que de seguida apresentaremos e que resultaram do difícil e complexo processo negocial iniciado em 17 de outubro de 1978, com a abertura solene das negociações de adesão de Portugal à CE.

Este processo negocial terminou com a assinatura, em 12 de junho de 1985, dos Actos relativos à adesão, nos quais ficou estabelecido que a PAC só se aplicaria integralmente à agricultura portuguesa no final de um período de transição de 10 anos após a data da adesão e que a CE apoiaria financeiramente um programa de reestruturação do sector agrícola nacional.

4.1. Um período de transição diferente

Nos dois alargamentos anteriores tinham ficado acordados períodos de transição destinados a permitir uma aplicação progressiva dos mecanismos em vigor nas diferentes organizações comuns de mercado, com o

¹⁸ Commission des Communautés Européennes, La situation de l'agriculture dans la communauté, Rapport, 1985



objetivo de assegurar o tempo necessário para uma mais fácil integração dos novos aderentes nas regras PAC.

A diversidade e complexidade dos problemas levantados pela adesão das agriculturas portuguesa e espanhola, obrigou à adoção de um período de transição diferente baseado, em alguns sectores, em disposições comparáveis às aplicadas nos alargamentos anteriores (transição clássica), e, para os sectores com maiores dificuldades de integração, numa transição de tipo diferente, caracterizada por uma primeira etapa destinada à criação das infraestruturas necessárias e ao bom funcionamento das OCM nos novos Estados-membros (Portugal e Espanha), seguida por uma segunda etapa durante a qual seriam aplicados os mecanismos necessários a uma harmonização progressiva entre os preços e as ajudas nacionais e comunitárias (transição por etapas), acompanhadas, para os sectores mais sensíveis, de mecanismos complementares de regulação das trocas comunitárias entre a CE e os novos Estados-membros.

A transição clássica

Ficou estabelecido que o período de transição clássico teria a duração de sete anos durante os quais se aplicariam de forma progressiva

a totalidade dos mecanismos em vigor nas organizações comuns de mercado no que diz respeito, no caso da agricultura portuguesa, aos sectores do açúcar e isoglucose; das aves, dos ovos e albuminas; dos frutos e hortícolas transformados; do tabaco; do lúpulo; das sementes; do linho e do cânhamo; do algodão; das proteaginosas; das forragens; das flores; do bicho da seda e da apicultura.

O objetivo deste tipo de transição era o de assegurar, em relação a estes produtos:

- uma aproximação progressiva dos preços e das ajudas agrícolas nacionais às comunitárias, acompanhadas pelos chamados mecanismos de adesão;
- a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias nas trocas comerciais entre a CE-10 e Portugal;
- a adoção por Portugal da Tarifa Aduaneira Comum nas trocas agrícolas com "países terceiros";
- a aplicação por Portugal dos regimes preferenciais em vigor na CE em relação às importações com origem em alguns países terceiros;



- a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias nas trocas comerciais agrícolas entre a CE-10 e Portugal;
- a adoção por Portugal da Tarifa Aduaneira Comum nas trocas agrícolas com "países terceiros";
- a aplicação por Portugal dos regimes preferenciais em vigor na CE em relação às importações com origem em alguns "países terceiros".

Ficou também estabelecida, para os produtos agrícolas sujeitos à transição de tipo clássica, uma cláusula de salvaguarda em relação às trocas comerciais entre a CE e Portugal, com a duração de 10 anos. Foi, ainda, acordado um período de 10 anos para a supressão de algumas ajudas públicas em vigor em Portugal, a qual deveria ser feita de forma degressiva até ao final do período e suportada integralmente pelo orçamento português. Durante este mesmo período ficou, ainda, estabelecido que Portugal poderia aplicar, em certas condições, restrições quantitativas às importações provenientes de países terceiros, disposições que deveriam ser suprimidas de forma progressiva.

Importa, ainda, sublinhar neste contexto que a transição clássica beneficiou de algumas particularidades relacionadas quer com a aproximação de preços quando estes em Portugal eram, à partida, superiores aos da CE, quer quanto às relações de preços no produtor e no consumidor e no acesso ao mercado de produtos de forma a evitar eventuais perturbações nos respetivos mercados (caso do azeite e das oleaginosas).

A transição por etapas

Ficou acordado que a transição por etapas teria uma duração de 10 anos e se aplicaria em

Portugal à grande maioria da produção agrícola: leite e produtos lácteos, carne de bovinos, carne de ovinos e caprinos, carne de suínos, aves e ovos, cereais, arroz, frutas e legumes frescos, produtos do sector vitivinícola.

A primeira etapa, com uma duração de cinco anos, tinha por objetivo a concretização das reestruturações sectoriais consideradas indispensáveis a um adequado funcionamento futuro das respetivas OCM. Durante esta etapa a organização do mercado doméstico de cada um dos sectores em causa, continuaria a ser comandada por regras nacionais, mas deveria estar já sujeita a objetivos específicos, variáveis de acordo com o sector, capazes de permitirem uma sua integração harmoniosa na política agrícola no final da 1ª etapa, mantendo-se as despesas decorrentes da gestão dos mercados nacionais em causa, da inteira responsabilidade do orçamento português.

Destes objetivos específicos importa sublinhar o desmantelamento até ao final da 1ª etapa da EPAC, JNPP, JNV e JNF, a liberalização progressiva dos respetivos mercados interno e externo e a criação das condições materiais e humanas de intervenção nos mercados de acordo com as regras da CE para os diferentes produtos sujeitos à transição por etapas.

Durante esta primeira etapa, apesar dos sectores em causa não terem ficado integrados nas respetivas OCM, ficou estabelecido um conjunto de regras no âmbito dos preços, ajudas e trocas com o exterior visando uma sua aproximação às políticas comunitárias de forma a garantir a criação de condições favoráveis à aplicação das medidas na segunda etapa.

Durante a segunda etapa, com igual duração de cinco anos, ficou estabelecido que seriam aplicados os mecanismos característicos de



uma transição de tipo clássico, mantendo-se, em certas condições e a título temporário, a possibilidade de se praticarem ajudas públicas não compatíveis com a regulamentação comunitária, assim como restrições quantitativas à importação de produtos provenientes de "países terceiros".

Como complemento às regras estabelecidas para o período de transição ficou, ainda, acordado para alguns produtos sensíveis os chamados mecanismos complementares aplicados às trocas comerciais (MCT), com base nos quais se pretendia regular, produto a produto, eventuais riscos de perturbação dos respetivos mercados e que se aplicavam a todos os produtos sujeitos à transição clássica e à segunda etapa dos restantes produtos agrícolas nacionais.

5.2. Reforço das ações de âmbito sócio-estrutural

Com o objetivo de promover uma agricultura portuguesa capaz de enfrentar os desafios resultantes de uma sua integração num mercado muito mais alargado e concorrencial, a adoção de mecanismos facilitadores da aplicação das regras em vigor nas OCM ao longo dos períodos de transição clássico e por etapas foi acompanhada por um conjunto de ações estruturais específicas quer no período de pré-adesão quer durante todo o período de transição.

Neste contexto, já durante os anos em que decorreu o processo negocial, a agricultura portuguesa beneficiou de um pacote de 50 milhões de *écus* destinados a financiar um conjunto de ajudas de pré-adesão de âmbito sócio-estrutural.

Com a assinatura do tratado de adesão ficou estabelecido que todas as medidas horizontais de política sócio-estrutural em vigor na CE seriam aplicadas integralmente à agricultura portuguesa desde a data da adesão, que delas beneficiaria de acordo com as disposições mais favoráveis em vigor nas regiões mais desfavorecidas dos restantes Estados-membros.

Por outro lado, dando continuidade às ações estruturais de pré-adesão, ficou acordado um programa específico de desenvolvimento da agricultura portuguesa (PEDAP), para ser aplicado durante 10 anos e com um pacote financeiro de 700 milhões de *écus*.

O PEDAP integrava medidas visando a melhoria das estruturas agrícolas portuguesas:

- de curto prazo (formação e vulgarização agrícola, transformação e comercialização de produtos agroalimentares);
- de médio prazo (infraestruturas elétrica e viária, regadio, investigação, desenvolvimento experimental e transformação de conhecimentos);
- de longo prazo (emparcelamento, apoio à cessação da atividade e instalação de jovens agricultores).

Tratou-se, portanto, de um conjunto de ações estruturais que visavam responder às preocupações manifestadas desde o início das negociações pelas autoridades nacionais quanto às fragilidades sócio-estruturais e técnico-económicas da nossa agricultura.