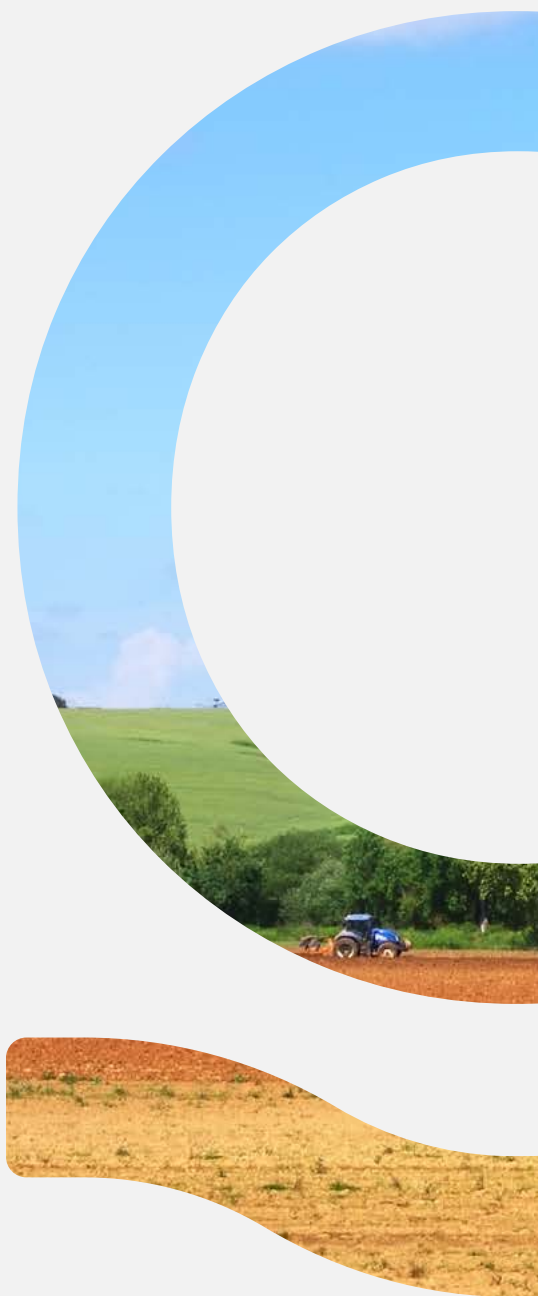


A PAC e a agricultura portuguesa nos 40 anos após a adesão



Francisco Avillez

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





1. Introdução

Passados 40 anos da adesão de Portugal à CEE, justifica-se uma análise do modo como evoluíram entre 1986 e 2026 as relações entre a PAC e a agricultura portuguesa.

Para o efeito, começarei por analisar o contexto sócio-económico envolvente da nossa agricultura no período imediatamente anterior à integração na CEE, para de seguida analisar o que de mais relevante sucedeu ao longo das últimas quatro décadas.

As alterações económicas e sociais verificadas em Portugal após o 25 de Abril de 1974 e a evolução da crise económica mundial vieram contribuir, em conjugação com a enorme instabilidade política e institucional então ocorrida, para o acentuar das tensões e desequilíbrios vindos do passado, colocando o sector agrícola português no centro das dificuldades económicas nacionais.

As transformações político-institucionais desencadeadas pela Revolução de Abril tiveram diferentes tipos de consequências sobre o sector agrícola nacional.

Em primeiro lugar, foram responsáveis por uma explosão salarial do qual resultaram ganhos de poder de compra dos grupos sociais de mais baixos níveis de rendimento com a consequente pressão sobre a procura de bens alimentares.

Em segundo lugar, estiveram na origem do processo de descolonização do qual resultou um aumento da população e uma crescente procura de bens alimentares.

Em terceiro lugar, foram responsáveis por uma enorme instabilidade nas estruturas empresariais agrícolas provocada pelas movimentações político-sociais no âmbito, não só da zona de intervenção da Reforma Agrária, como nas outras regiões agrícolas do País, da qual resultou uma fragilização do tecido





produtivo agrícola nacional com a consequente incapacidade da oferta agrícola para responder às novas solicitações da procura.

A crise económica mundial, latente desde o final da década de 60 e muito agravada após 1973, em consequência do embargo imposto pela OPEP às exportações de petróleo para os EUA, veio colocar dificuldades adicionais ao sector agrícola nacional.

Por um lado, como resultado da subida em espiral dos preços agrícolas mundiais que agravou de forma significativa a balança comercial agrícola nacional. Por outro, em consequência das barreiras impostas à imigração que inviabilizaram a absorção pelo exterior do aumento significativo da população então ocorrido.

As medidas de política adoptadas então pelos sucessivos governos após Abril de 1974, embora motivadas por visões e objectivos diferentes procuraram, no essencial, conciliar a valorização dos preços no produtor dos produtos agrícolas com uma forte contenção dos preços no consumidor dos bens alimentares. Tais medidas conduziram, na prática, à adopção de um cada vez mais pesado e complexo sistema de fixação de preços e de subsídios aos produtos e factores de produção que, para além de se mostrar pouco eficaz, constituiu um encargo orçamental cada vez mais elevado.

As políticas de estabilização económica acordadas no contexto dos programas assinados entre Portugal e o FMI, em 1978 e 1983, obrigaram a uma profunda alteração das políticas de preços nacionais então em vigor. É de realçar, neste contexto, o desmantelamento, após 1983, do sistema de subsídios aos factores de produção então existente, que conduziu, posteriormente, a um aumento significativo,

mas diferenciado, dos preços no produtor da generalidade dos produtos agrícolas.

Estas alterações nos preços dos produtos agrícolas no limiar da nossa Adesão às Comunidades Europeias, representaram uma dificuldade adicional no processo de harmonização das políticas a que a aplicação em Portugal da PAC obrigou.

De facto, a equipa responsável pelo acompanhamento da negociação da componente agrícola da Adesão às CE, de que fiz parte, viu-se, de um dia para o outro, obrigada a trocar os cenários já definidos de desmantelamento gradual dos subsídios aos factores intermédios, por novos cenários de harmonização em baixa dos futuros preços da maioria dos produtos agrícolas.





Para se proceder à análise da forma como evoluíram as relações entre a PAC e a agricultura portuguesa nestes últimos 40 anos, irei abordar separadamente os três seguintes períodos:

- os primeiros anos após a adesão;
- as reformas da PAC de 1992 e de 2003;
- a última década.

2. Os primeiros anos após a adesão

Nos primeiros anos após a adesão de Portugal às Comunidades Europeias a evolução da Agricultura Portuguesa foi, no essencial, consequência de três diferentes tipos de factores:

- as alterações nas políticas de preços e mercados ocorridas ao longo do período de transição das políticas nacionais para a PAC;
- o impacto sobre os preços e ajudas agrícolas decorrentes da integração de Portugal no Sistema Monetário Europeu;
- o início da aplicação à agricultura portuguesa dos fundos estruturais comunitários.

Quando, em 1986, Portugal aderiu às Comunidades Europeias a grande maioria dos preços no produtor dos produtos agrícolas nacionais era superior aos preços comunitários que, por sua vez, eram muito superiores aos correspondentes preços mundiais, tendo sido sujeitos até ao final deste período a duas evoluções distintas, mas complementares.

Por um lado, os preços agrícolas nacionais foram sujeitos, ao longo do período de transição, a um processo de harmonização com os preços agrícolas comunitários, o qual foi

acompanhado por alterações profundas nas estruturas de comercialização e de regulação dos mercados agrícolas nacionais e por uma acentuada sobrevalorização do escudo face ao ECU, decorrente do processo de integração de Portugal no Sistema Monetário Europeu (SME).

Por outro lado, verificou-se uma significativa aproximação dos preços agrícolas comunitários aos correspondentes preços mundiais.

O processo de harmonização dos preços agrícolas que foi negociado no âmbito do Tratado de Adesão, baseou-se em dois diferentes períodos de transição.

Um período de transição clássica, baseado numa harmonização dos preços em sete anos, a aplicar aos produtos agrícolas cujos preços em Portugal eram idênticos ou inferiores aos preços comunitários e cujas estruturas de comercialização não apresentavam problemas (óleos e gorduras, frutos e vegetais transformados, açúcar e carne de ovinos e caprinos).

Um período de transição em duas etapas, baseado numa harmonização durante dez anos, dividido em duas etapas de cinco anos, aplicado a todos os produtos agrícolas cujos preços em Portugal eram mais elevados que os comunitários e em relação aos quais se tinha tornado indispensável a introdução de alterações significativas nas instituições e práticas ligadas à gestão dos respectivos mercados (cereais, arroz, leite e carne de bovinos, carne de suínos, aves e ovos).

No primeiro caso, os preços nacionais foram harmonizados em alta o mais rapidamente possível, enquanto, no segundo caso, os preços portugueses ficaram sujeitos a uma evolução



relativamente autónoma durante a primeira etapa, sendo harmonizados em baixa durante os cinco anos da segunda etapa.

Os acordos alcançados no âmbito do tratado de adesão acabaram por ser sujeitos a mudanças significativas quanto à sua aplicação na segunda etapa do período de transição. De facto, o diferencial entre os preços nacionais e comunitários no final da primeira etapa era ainda bastante elevado, o que tornou necessária a introdução de alterações ao processo de aproximação, inicialmente previsto, o que, no caso dos cereais, levou à criação de um pagamento compensatório degressivo que ficou conhecido por "ajuda cofinanciada", introduzido em 1991 com uma aplicação degressiva até 2003.



No que diz respeito às estruturas de comercialização nacionais existentes à data da adesão, consideradas incompatíveis com as regras comunitárias, foram obtidos fundos especiais orientados para financiar, durante a primeira etapa do período de transição: a extinção de todas as organizações governamentais encarregues da regulação dos mercados agrícolas; a extinção do poder monopolista das empresas estatais com intervenção nos mercados agrícolas, com a consequente liberalização gradual dos mercados doméstico e externo; e a remoção dos direitos exclusivos de recolha de leite detidos pelas cooperativas do sector.

A aceitação por Bruxelas, quer da transição por etapas, quer, mais tarde, da ajuda cofinanciada, constituiu dois marcos importantes no processo negocial, cujo mérito deve ser atribuído, no primeiro caso, à equipa do Ministério que acompanhou a preparação das negociações em causa e, no segundo caso, ao trabalho realizado pela equipa técnica da CAP, que eu então coordenava, sem a qual o Ministério da Agricultura português não chegaria, sequer, a levar a referida medida a Bruxelas.

Da conjugação destas novas orientações decorrentes do Tratado de Adesão, o sistema de preços agrícolas sofreu um impacto negativo que foi ainda, aumentado pela sobrevalorização real (mais de 30%) sofrida pelo escudo, entre o início de 1989 e Maio de 1993.

Assim sendo, os preços reais (descontando o efeito da inflação) dos produtos agrícolas sofreram um decréscimo significativo durante este período, ao qual os agricultores portugueses reagiram, ajustando a estrutura das suas explorações e modernizando os respectivos sistemas de produção.



Este processo de ajustamento e de modernização, já iniciado no período de pré-adesão, beneficiou das condições especiais que Portugal conseguiu obter nas negociações de adesão, no que diz respeito à aplicação à nossa agricultura dos fundos estruturais comunitários.

Primeiro, pela implementação, logo após a adesão, de todas as medidas estruturais em vigor, não tendo existido, assim, qualquer tipo de período de transição.

Segundo, pela aplicação das condições mais favoráveis (critérios de elegibilidade, níveis de apoio, rendimentos de referência e taxas de financiamento), já em vigor em qualquer dos restantes EM, às explorações agrícolas portuguesas.

Terceiro, pela implementação de um Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP), baseado num pacote financeiro de 700 milhões de euros, executável em dez anos, através do apoio estrutural a iniciativas quer públicas, quer privadas.

As alterações nas estruturas das explorações agrícolas portuguesas daí decorrentes foram bastante significativas.

As mudanças ocorridas no enquadramento socioeconómico e nas políticas agrícolas e não-agrícolas em Portugal, nos primeiros anos após a adesão às CE, deram origem a um processo de ajustamento estrutural e de modernização tecnológica das explorações agrícolas portuguesas que, apesar de ter gerado um crescimento muito pouco significativo do produto agrícola nacional, foram responsáveis por ganhos elevados, quer da produtividade da terra e do trabalho, quer do rendimento do sector agrícola a preços nominais e da produtividade e do rendimento médios das explorações agrícolas portuguesas.

Tratou-se, portanto, de um período na evolução da agricultura portuguesa com resultados favoráveis para o conjunto das explorações agrícolas nacionais.



3. As Reformas da PAC de 1992 e de 2003

Entre 1993 e 2003, a evolução da agricultura portuguesa foi consequência das alterações introduzidas pelas reformas da PAC de 1992 e da Agenda 2000, que consistiram, no essencial, num desmantelamento gradual e parcial das medidas de suporte dos preços de mercado agrícolas em vigor e pela sua substituição por pagamentos ligados à produção.

O desmantelamento das medidas de preços de mercado agrícolas que incidiu, principalmente, sobre os preços dos cereais e das carnes de bovinos, teve como consequência uma quase estagnação (0,7%/ano), em termos nominais, dos preços no produtor do conjunto dos produtos agrícolas, os quais foram parcialmente compensados pelo facto de os preços dos factores intermédios de produção agrícola se terem mantido praticamente constantes entre 1993 e 2003. Como, durante este período, o nível geral dos preços em Portugal cresceu cerca de 4%/ano, os preços no produtor sofreram uma redução, em termos reais, praticamente idêntica à verificada no período anterior (-5%/ano).

No entanto, a pressão sobre os rendimentos dos agricultores portugueses foi, entre as reformas da PAC de 1992 e a de 2003, menor do que nos primeiros anos após a adesão às CE, por ter sido parcialmente compensada por uma evolução bastante favorável nos pagamentos directos aos produtores agrícolas.

Quando se iniciou o processo de adesão de Portugal às CE, os Pagamentos Directos aos Produtores (PDP) nacionais representavam apenas cerca de 3% do valor da produção agrícola total.

Foi só no início dos anos 90 que se começaram a verificar algumas alterações mais significativas na natureza e na dimensão dos pagamentos directos aos produtores, com a introdução, em 1991, da "ajuda cofinanciada" aos cereais e, em 1993, dos pagamentos directos aos produtores de leite e de carne de bovinos, como compensação à implementação do Mercado Único. De tais alterações resultou que, no início da aplicação da reforma da PAC de 1992, os pagamentos directos aos produtores já representavam cerca de 6% do respectivo valor da produção agrícola, 57% dos quais correspondente a pagamentos ligados à produção de cereais e de bovinos de carne e leite.

Com o início da aplicação, em 1993, da reforma da PAC de 1992 os pagamentos directos ligados às culturas arvenses e à carne de bovinos cresceram de forma significativa, crescimento este que continuou com a plena aplicação das reformas de 1992 e da Agenda 2000, através do alargamento a outros sectores produtivos das ajudas baseadas nas áreas cultivadas e no número de animais elegíveis, como forma de compensação das perdas de rendimento agrícola resultantes das reduções nos respectivos preços institucionais, e da introdução das medidas agro-ambientais, de florestação de terras aráveis e de apoio aos agricultores em zonas desfavorecidas, como forma de acompanhamento do processo de reforma da PAC.





Em consequência destas alterações, os pagamentos directos aos produtores representavam, no final deste período, cerca de 14% do valor da produção agrícola total nacional, o que correspondia a mais do dobro do respectivo valor absoluto em 1986.

O desmantelamento das medidas de suporte de preços de mercado e a sua substituição por pagamento directos aos produtores ligados à produção foi um processo que mereceu forte contestação por parte dos agricultores portugueses. Ficou célebre a palavra de ordem que a CAP utilizou nas suas manifestações de então "Morte à nova PAC e a quem a apoia", assim como a tão divulgada história do "giracídio" (semear para o subsídio e não para produzir), com base no qual se pretendia exprimir a ideia de que tais mudanças iriam contribuir para uma redução significativa da produção agrícola nacional.

Durante este período, continuou o processo de ajustamento estrutural e de modernização tecnológica das explorações agrícolas portuguesas, facilitado pelos apoios estruturais de que as mesmas beneficiaram no contexto do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF 1994-99) e nos primeiros anos do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental (RURIS 2000-06).

Entre as reformas da PAC de 1992 e 2003, as mudanças sofridas pelas políticas agrícolas em Portugal, nomeadamente, o desmantelamento parcial e gradual das medidas de suporte de preços e a sua substituição pelas ajudas ligadas à produção, geraram um processo de ajustamento estrutural, de modernização tecnológica e de conversão produtiva que foram os responsáveis por um comportamento desfavorável dos principais resultados

económicos sectoriais e empresariais médios, com especial relevo para a quebra no produto agrícola bruto em volume e para a perda de competitividade económica das explorações agrícolas portuguesas.

Tratou-se, portanto, de um período em que, contrariamente aos primeiros anos de adesão de Portugal às CE, se assistiu a um comportamento bastante desfavorável dos resultados económicos do conjunto das explorações agrícolas portuguesas.

Desde o início, em 2005, da aplicação da reforma da PAC de 2003, até ao início da última década, a evolução da agricultura portuguesa foi, no essencial, consequência do aprofundamento verificado nas orientações introduzidas no âmbito dos pagamentos directos aos produtores pelas duas anteriores reformas da PAC.

Por um lado, continuou o processo de desmantelamento das medidas de suporte de preços com a consequente aproximação dos preços no produtor comunitários aos preços mundiais.

Por outro lado, iniciou-se um processo de desligamento total ou parcial dos pagamentos aos produtores, que, em 2003, se baseavam nas quantidades produzidas (tabaco e azeite), nas áreas cultivadas (culturas arvenses e arroz), ou no número de animais elegíveis (bovinos, ovinos e caprinos), assim como nas ajudas compensatórias em vigor no caso do leite, do açúcar e das frutas e hortícolas.

Finalmente, a introdução de um regime de pagamentos único (RPU) às explorações agrícolas com um valor correspondente à componente desligada dos pagamentos directos e sujeitos a condicionalidades agronómicas e ambientais.



O desligamento dos pagamentos directos aos produtores e a introdução do regime de pagamento único às explorações agrícolas, não tendo provocado quase nenhuma alteração no montante total dos pagamentos directos ao longo do período em causa, teve como consequência, no entanto, o decréscimo das ajudas ligadas à produção.

Se a introdução dos pagamentos ligados à produção suscitou uma reacção bastante desfavorável por parte de grande parte dos técnicos e produtores agrícolas nacionais, esta reacção foi ainda mais negativa e alargada aquando da opção pelo "*decoupling*", do qual se considerava ser inevitável a ocorrência de um decréscimo da produção e dos rendimentos agrícolas, assim como de um agravamento do processo de abandono dos solos agrícolas já então em curso.

Fui dos poucos que, na altura, reagiu favoravelmente às mudanças propostas¹, argumentando que as muito prováveis consequências negativas no curto-médio prazo iriam incentivar a adopção pelos produtores agrícolas portugueses de um processo de reconversão produtiva e de inovação tecnológica com resultados positivos no médio-longo prazo.

Neste contexto de preços e ajudas directas aos produtores, continuou a verificar-se um processo de ajustamento estrutural e de modernização tecnológica que foi incentivado nos primeiros anos do período pelo programa RURIS e, mais tarde, pelo Programa de Desenvolvimento Rural 2007-2013, habitualmente designado por PRODER.

As mudanças sofridas pelas políticas agrícolas, nomeadamente a continuação do processo de desmantelamento das medidas de suporte de preços de mercado e o desligamento da produção dos pagamentos directos aos produtores, foram responsáveis por um conjunto de alterações nas estruturas das explorações agrícolas e nos respectivos sistemas e tecnologias de produção, que geraram um comportamento relativamente desfavorável, quer do rendimento e do produto do sector agrícola, quer da viabilidade e competitividade económicas médias das explorações agrícolas portuguesas, mas com um impacto globalmente positivo no saldo da balança agroalimentar nacional.

1. Avillez, F. (2009). A Política Agrícola Comum: Lições do Passado e Opções Futuras. O Economista, n.º 22



4. A última década

No final da primeira década deste século a economia mundial foi confrontada com uma grave crise financeira iniciada entre 2007 e 2008 e com origem no rebentamento de uma bolha imobiliária dos EUA.

Inicialmente, um conjunto de intervenções do Governo Americano permitiu que se evitasse a falência da maior parte dos bancos atingidos pela crise, mas a queda, em Setembro de 2008, do gigante internacional *Lehman Brothers* não pôde ser evitada, o que provocou uma profunda crise internacional que se espalhou pelo Globo e foi designada por Grande Recessão.

Portugal, como todos os países mais desenvolvidos, não escapou desta crise, que deu origem na Zona Euro, à crise das dívidas soberanas, a qual, apesar das várias tentativas do Governo Português para o evitar, acabou por conduzir a uma intervenção da Troika, entre 2011 e 2014, durante o qual o País passou por uma crise sem precedentes.

Foram dois os memorandos de entendimento que, em 17 de Maio de 2011, as autoridades portuguesas assinaram, um com a CE e o BCE e o outro com o FMI, dando origem ao período de intervenção da Troika que foi considerada concluída três anos depois, em Maio de 2014.

A economia portuguesa passou então por uma das suas maiores crises, de que, apesar das consequências sociais e económicas muito negativas porque passou, foi timidamente recuperando nos anos seguintes, até que o aparecimento do COVID, no final de 2019, obrigou a um confinamento da população portuguesa, entre 19 de Março e 2 de Maio de 2020, cujo impacto sobre a economia portuguesa conduziu a uma quebra anual do PIB muito significativa.

As medidas de combate à pandemia a que o Governo Português teve que recorrer puseram em causa o tímido ciclo de crescimento económico subsequente ao fim da intervenção da Troika, o qual voltou a evoluir negativamente, desde o início de 2021, em consequência da invasão da Ucrânia.

Durante este período vigorou a Reforma da PAC de 2013 que, tendo mantido a divisão das medidas de política do 1.º Pilar (medidas de regulação dos mercados e pagamentos directos aos produtores) e do 2.º Pilar (Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020), introduziu algumas alterações na composição dos PDP. Tais alterações consistiram, no essencial, na substituição do pagamento base, na criação do pagamento verde ou "*greening*", na introdução no 2.º Pilar de instrumentos de gestão de risco e de estabilização dos rendimentos e na automatização dos apoios à pequena agricultura.





A gravidade dos impactos então sofridos pelos preços de mercado dos produtos e dos factores de produção agrícola, tornaram, no entanto, necessário recorrer, a nível nacional e comunitário a medidas adicionais para facilitar, quer o acesso aos mercados internos e externos, quer o equilíbrio dos preços dos produtos e factores de produção, de forma a minimizar os impactos negativos sobre o poder de compra dos consumidores e sobre o rendimento dos produtores.

O que importa, neste contexto, realçar, é a enorme resiliência da agricultura portuguesa a esta sucessão de crises e a capacidade por ela demonstrada para fazer crescer a sua produção e exportações com base em opções inovadoras do ponto de vista produtivo, tecnológico e estrutural, das quais resultaram sistemas de produção agrícola mais competitivos e sustentáveis.

Foi esta capacidade de resposta dos agricultores portugueses, decorrente de um processo de inovação produtiva, tecnológica e estrutural notável e de uma sua maior profissionalização e organização, que possibilitou que o sector agrícola português tivesse tido um comportamento positivo durante a pandemia, reagido favoravelmente

ao impacto da invasão da Ucrânia e tivesse, no conjunto da última década, o desempenho económico mais favorável dos últimos trinta anos.

5. Conclusão

O desempenho económico do sector agrícola português nos últimos 50 anos foi, em consequência das sucessivas mudanças ocorridas nas políticas agrícolas em vigor, relativamente medíocre, com excepção para a evolução verificada na última década, para a qual contribuiu de forma significativa o processo de reconversão produtiva, tecnológica e estrutural que o tecido empresarial agrícola nacional tem conseguido alcançar nestes últimos anos. Por seu lado, o período pós-adesão à CEE em que a economia do sector agrícola português teve a evolução mais desfavorável corresponde ao das reformas da PAC de 1992 e 2003 ("1993" - "2013"), o que foi, no essencial, consequência das dificuldades de adaptação dos produtores agrícolas nacionais ao processo de desmantelamento das medidas de suporte de preços de mercado e sua consequente substituição pelos pagamentos directos aos produtores.

