

## **Seminário Debate Nacional**

### **O futuro da Europa**

#### **Convenção Europeia, Reforma da PAC e da Política Comum de Pescas**

##### **A Reforma da Política Agrícola Comum (PAC) e a Agricultura Portuguesa, Carlos A. F. Marques**

###### Introdução

A necessidade de reformar políticas tem fundamentalmente a ver com os objectivos estratégicos que se pretendem alcançar e, conseqüentemente, com os ajustamentos operacionais e conjunturais que é necessário ir implantando para os atingir, salvaguardando aspectos de estabilidade política, social e económica. As políticas públicas, incluindo as que têm por objecto o sector agrícola e o mundo rural, são por essa razão modificadas, ou seja, reformadas, devido a diversos factores relativos a esses objectivos.

As reformas da PAC têm vindo a ser necessárias para alcançar os objectivos estratégicos que a Comunidade Económica Europeia (CEE), agora União Europeia (UE), tem vindo sucessivamente a estabelecer num contexto mundial também em profunda mudança.

A necessidade de reformar a PAC surgiu, numa primeira fase, das dificuldades em controlar os orçamentos face á política de incentivo á produção que esteve na origem da sua própria definição e adopção como política agrícola comum. A partir do final da década de setenta, á medida que a CEE se alargou a outros países (Espanha e Portugal em 1986, para referir o nosso caso), foram implantadas sucessivas medidas de controlo da produção (quotas leiteiras, estabilizadores, etc.) cujo objectivo foi conter custos.

Componente substancial desses custos quando os níveis de auto-suficiência são ultrapassados é a dos necessários subsídios á exportação para escoamento da produção no mercado mundial. Numa segunda fase, a necessidade de reforma da PAC teve por importante factor, num mundo em que as forças que promoviam a globalização se intensificavam, os efeitos desses subsídios á exportação nos mercados mundiais, com os principais parceiros mundiais da Comunidade a reclamarem ou a exigirem compensações comerciais.

Parte importante deste processo de globalização, obviamente e necessariamente impulsionado, desejado e liderado politicamente pela UE, foi motivada pela ruptura do bloco soviético e pela emergência de uma nova ordem que se vai gradualmente estabelecendo com a reconfiguração de novos blocos mundiais de poder agregando espaços, que denominaria de naturais. A candidatura e próxima adesão, gradual, de grupos de Países do Centro e Este da Europa (PECO) á União Europeia é o factor fundamental da actual necessidade de reforma da PAC, também designada de revisão intercalar.

Os factores e os problemas fundamentais referidos nas fases acima identificadas estão interligados e avolumaram-se á medida que a PAC se foi aplicando a mais países. É natural que a PAC tenha começado por se orientar e representar exclusivamente os objectivos dos Estados que inicialmente se juntaram e que, sucessivamente, tenha incorporado características para acomodar novos e sucessivos membros e particularidades das suas agriculturas, ainda que a um ritmo mais lento por necessariamente lenta e reduzida capacidade de reformar políticas com o cada vez maior número de membros e de diferentes interesses. É por isso relevante, mesmo que a revisão não se concretize fruto do entendimento exclusivamente bilateral entre a França e a Alemanha, que se defina uma posição e se aproveite o tempo disponível para influenciar uma decisão final tão próxima quanto possível dessa posição, pois o problema e uma nova proposta de reforma estarão, em breve, de volta para discussão e decisão.

#### A proposta de revisão intercalar da PAC

A proposta de revisão intercalar da PAC reafirma a vontade da Comissão de prosseguir os objectivos da AGENDA 2000, que se podem agrupar em três grupos, relativos a: 1) um sector agrícola competitivo; 2) a métodos de produção compatíveis com o ambiente e que proporcionem produtos seguros e de qualidade, tipos de agricultura diversificados e conservação da paisagem; e 3) um nível de vida equitativo e um rendimento estável na comunidade rural. Para atingir estes objectivos os instrumentos da PAC são reajustados, ou seja, para: 1) melhorar a competitividade da agricultura da UE faz-se da intervenção uma rede de segurança, não de apoio ou de suporte, pelo que nos sectores dos cereais, carne de bovino e leite, os mais apoiados, são propostas medidas para baixar preços e ajudas específicas e, em compensação, para aumentar ajudas compensatórias e aplicar prémios de qualidade; 2) promover uma agricultura sustentável transferem-se apoios de produtos para produtores com a introdução de um sistema por exploração baseado nas referências históricas, desligando-se os apoios da necessidade de produzir e exige-se o cumprimento de critérios ambientais, de bem-estar animal e de segurança e qualidade dos alimentos; e 3) reforçar o desenvolvimento rural propõe-se a introdução de um sistema de modelação dinâmico e obrigatório na UE que reforce os fundos do segundo pilar e da expansão do âmbito dos instrumentos de desenvolvimento rural.

Os sectores abrangidos pelo novo regime de apoio ao produtor/exploração são os de maior dispêndio de fundos do FEOGA, os já referidos das culturas arvenses (incluindo trigo rijo com um prémio específico á qualidade), bovinos e também o dos ovinos. A proposta não prevê alargar o apoio ás explorações produtoras de outros produtos. Trata, por conseguinte, de fasear para baixo o apoio á produção dos sectores até agora beneficiados e procura corrigir aspectos da PAC de anti-coesão, provocados pela reforma de 1992 e Agenda 2000, introduzindo a modulação e redistribuição dos fundos gerados ao nível global da UE, baseada numa franquia de isenção, com ajustamentos para níveis mais elevados dependendo do número de unidades de trabalho a tempo inteiro e num limite de ajudas por exploração, bem como promovendo uma maior cobertura do apoio ás explorações agrícolas por via de políticas de desenvolvimento rural, através da repartição dos fundos captados tendo em conta critérios com base na superfície agrícola, no emprego agrícola e na prosperidade.

A posição portuguesa face á proposta de revisão intercalar da PAC

A posição portuguesa face á proposta de revisão intercalar da PAC (MADRP, Portugal : um Estado membro fortemente penalizado pelo desequilíbrio dos apoios provenientes do FEOGA garantia e que necessita de produzir mais, Junho, 2002) baseia-se nos mesmos argumentos que Portugal já tinha defendido face á Agenda 2000 (MADRP, Agricultura Portuguesa Agenda 2000 e Estratégia de Negociação, Dezembro, 1997) mas reforça algumas das questões já levantadas, que agora aprofunda, e mantém outras, mas desta vez não lhes dando a relevância que tinham merecido anteriormente.

Tal é perfeitamente natural pois, como dissemos, por um lado a proposta de revisão intercalar da PAC aprofunda as políticas e instrumentos da Agenda 2000 e, por outro lado, o facto de o Governo ser suportado por outra maioria partidária, faz com que o diagnóstico da evolução e dificuldades do sector face á PAC sejam partilhados por ambos os governos, o anterior e o actual, mas as posições por eles defendidas tenham diferentes orientações.

A primeira questão fundamental para a administração portuguesa é o equilíbrio dos apoios entre Estados membros. A posição portuguesa reclama que a contribuição recebida do FEOGA Garantia é baixa tendo em conta o nível de desenvolvimento agrário português, apontando como fundamental razão o nível do apoio relativo do 1º Pilar (1,4% do total) quando comparado com a proporção do volume de trabalho (8%), da superfície agrícola utilizada (3%) ou do produto agrícola (2,3 %) da UE. Este é um ponto já anteriormente defendido pelas autoridades portuguesas nas negociações da Agenda 2000. Há, no entanto, uma orientação fundamental diversa nas duas posições.

A orientação anterior focava a necessidade de equilíbrio não só entre Estados membros como também entre regiões e agricultores. A questão levantada era a da orientação dos apoios para certas culturas e para os seus efeitos bloqueadores da reconversão e reorientação da produção para produtos com mercados mais atractivos. Por isso, seria necessário reformar a PAC de forma a possibilitar a reconversão produtiva para os agricultores que pretendessem mudar para actividades mais de acordo com a especialização produtiva do país.

A distribuição sectorial dos apoios do Feoga-Garantia da PAC e dos seus efeitos negativos de aplicação á agricultura portuguesa tinha vindo a ser referido como uma questão fundamental. Veja-se, por exemplo, o artigo do Professor Avillez publicado no Diário Económico (22 e 23 Junho, 1998) titulado "A repartição das transferências de rendimentos gerados pela PAC".

A nova administração, de forma diversa, não põe apenas a questão fundamental em termos de orientação sectorial mas de nível desses apoios, alargando os factores que geram os desequilíbrios, referindo que o que está em causa não é só o baixo nível de apoio da PAC aos produtos de maior peso na estrutura produtiva da agricultura portuguesa mas,

fundamentalmente, que mesmo os que são apoiados por ajudas ao rendimento ligados a quotas e limitações da PAC terem por base referências baseadas em produtividades históricas e, conseqüentemente, não terem em conta as diferenças de nível e necessidade de desenvolvimento dos Estados membros.

O ponto não é, por conseguinte, só uma questão de reconversão e de reorientação para outros sectores mas também, por ventura principalmente, de por produzir pouco (menos área ou cabeças leia-se quotas, e menores produções médias leia-se produções históricas de referência) dos que são apoiados primordialmente pela PAC Portugal recebe pouco e não pode produzir mais porque é apoiado para produzir pouco. Por essa razão, a administração fundamenta que a actual formulação e aplicação da PAC a Portugal mantém o subdesenvolvimento da agricultura portuguesa e os níveis de rendimento dos agricultores.

As questões fundamentais da proposta de revisão

Há fundamentalmente três questões em que é necessário reflectir. A primeira questão fundamental é a do baixo volume relativo dos apoios. A posição portuguesa de contestar a base das referências históricas aplicadas, quer em relação á quantidade (superfície ou quota de produção e número de direitos totais, consoante as produções vegetais ou as espécies pecuárias) quer ao nível do apoio (produtividade de base) é apropriada. Não é possível pensar num sistema de compensações estático quanto a estes parâmetros, principalmente quando esse sistema se mantém há um período de tempo razoável, como já é o caso, e fundamentalmente, se o mesmo vai constituir a base de um sistema de pagamentos desligados da produção. É importante para Portugal, como defende a posição portuguesa, que tais parâmetros tomem em conta a necessidade de desenvolvimento dos países. A manter-se esse sistema, será fundamental que, em parte, os parâmetros relativos em termos de superfícies produtivas e productividades apoiadas, permitam valorizar a infra-estrutura que por via dos fundos estruturais tem vindo a ser criada para proporcionar o desenvolvimento da agricultura dos países que deles têm beneficiado.

Estou a referir-me, obviamente, aos regadios e, muito em especial, ao de Alqueva. Actualizar os direitos totais e as produtividades dos países que estavam mais afastados no momento de referência não só é essencial do ponto de vista do aproveitamento das infra-estruturas que os países mais atrasados progressivamente vão lançando mas também do que respeita ao aproveitamento do potencial de desenvolvimento tecnológico relativamente á média dos restantes países, pois é objectivo, obviamente, que nesse caminho prossigam, por forma a desenvolver sua agricultura. Essa posição deve nortear os objectivos da Comissão para o futuro, conforme defende a posição portuguesa.

A proposta de desligar os apoios da produção e a forma como é operada é outra questão particularmente sensível e importante por diversas razões. Admitamos que seria feita como previsto. De acordo com as produções de referência históricas os produtores podem receber um apoio directo ao rendimento da exploração desde que cumpram as regras estipuladas relativas ao ambiente e bem-estar animal. O que é previsível que suceda é que essa

compensação a prazo seja difícil de manter por questões de paridade e igualdade de aplicação de regras a todos os agricultores. O cenário mais provável, em minha opinião, é o de serem tidos por transitórios para possibilitar uma mudança de política sem grande conflitualidade e, progressivamente, serem diminuídos até serem extintos.

Outro cenário possível, de maior duração, é o de a prazo serem esquecidos os fundamentos de compensação pela baixa de preços e sobressaírem os aspectos de cumprimento das regras ambientais e de bem-estar animal pelo que outros agricultores que actualmente não beneficiam de ajudas compensatórias e que também terão que cumprir essas regras, mas não serão compensados para o efeito, reclamarão o direito de as receber. Em ambos os cenários muito dificilmente se manterá uma desigualdade de tratamento apenas baseada num direito ou numa referência devida á anterior aplicação de uma determinada política de apoio sectorial. Não fará sentido que se mantenha essa situação pelo que, com a actual disponibilidade de fundos comunitários e maior pressão orçamental, esses pagamentos ou serão alargados a todos os produtores e tenderão a ter pouca relevância para a formação do rendimento dos agricultores ou serão descontinuados.

Pelo facto de se propor o desligar dos pagamentos compensatórios da produção também há quem pense que se correm riscos elevados de abandono de terras agrícolas em larga escala. Não me parece. Levanta-se a questão em termos de princípios éticos e de valores dos agricultores serem compensados para não fazerem nada, se assim o entenderem. Pois exactamente em nome desses princípios os agricultores não deixarão de utilizar e de conservar a terra das suas explorações. Procurarão, isso talvez sim, a sua reconversão para usos e utilizações agro-florestais sustentáveis do ponto de vista económico ou que garantam a manutenção do seu valor patrimonial. A prazo é também previsível para justificar socialmente esses pagamentos, gastos públicos de difícil justificação para a opinião pública, que sejam impostas condições adicionais do ponto de vista da conservação desse recurso.

Outra questão que importa aprofundar é o nível de financiamento que pode gerar a modulação dinâmica e obrigatória e a possibilidade de utilização desses fundos pelos agricultores no âmbito de medidas a criar e programas a apoiar pela PAC. A resposta á primeira questão é a de que depende, obviamente, dos níveis da franquia e adicionais a estabelecer. No que respeita á segunda, os agricultores podem vir a ser os próprios destinatários dos fundos que resultam da modulação. Poderão não ser os agricultores que são objecto da modulação os beneficiários desses fundos dados os óbvios objectivos de coesão dessa medida de política e consequentemente dos critérios de distribuição a adoptar mas também poderão ser pois tal dependerá da capacidade de desenvolver programas e medidas que representem uma efectiva contribuição do agricultor e consequente compensação social. Parece-me importante, por essa razão, levar um pouco mais longe o esforço de preparação com os agricultores para posterior apresentação de propostas de medidas e acções. Tendo a Comissão algumas propostas do que entende poder ser a prestação dos agricultores, nomeadamente serem apoiados para produzir com qualidade e segurança com métodos produtivos sustentáveis, é fundamental que se lhes forneça uma clara indicação de qual vai ser a orientação por forma a que desenvolvam a capacidade para, prosseguindo os objectivos das políticas a implantar, aproveitar esses apoios.

A questão de fundo para o futuro da PAC e da Agricultura Portuguesa

A questão de fundo, a que está no cerne da proposta de revisão e da actual posição portuguesa, no entanto, é a do carácter protector da PAC, ou seja, a aplicação de uma PAC que se quer ou não desligada da produção.

Passada mais de uma década e meia, actualmente num quadro de referência de plena adopção da PAC totalmente harmonizado com as suas congéneres europeias, em termos agregados, os indicadores do sector agrícola português evidenciam uma situação socio-económica desfavorável relativamente à evolução da economia portuguesa, no quadro da integração europeia. Se é natural e desejável, num quadro de desenvolvimento, que a agricultura, em termos relativos, contribua com uma menor quota parte do produto interno, fonte de rendimento de uma população activa e um volume de trabalho cada vez menor, também é imprescindível que, em termos reais, esse processo gere um ajustamento estrutural que se traduza num ritmo de crescimento sustentado dos indicadores globais do sector de valor da produção, ou seja, de contribuição da agricultura para esse processo de desenvolvimento, e de rendimento dos agricultores, isto é de coesão económica e social entre a população agrícola e a restante população. Muito mais do que tendo dado qualquer contribuição para o desenvolvimento económico de Portugal o sector agrícola português, no processo de globalização europeia em curso, continuou a constituir um sector fornecedor de mão-de-obra.

O contributo da PAC para a evolução do sector na ultima década foi decisivo tendo aumentado o seu ritmo de ajustamento estrutural, conforme evidenciam os indicadores estruturais relativos aos produtores e às explorações agrícolas do último “Recenseamento Geral da Agricultura”, com os necessários custos sociais, mas sem uma contrapartida do ponto de vista da competitividade global do sector, isto é, sem que dessa reestruturação do sector tenha resultado um benefício económico, conforme mostram os indicadores da produção e rendimento das “Contas Económicas da Agricultura” do INE.

Face à difícil empregabilidade dos activos agrícolas no sector industrial, caracterizado por níveis de pesquisa e desenvolvimento que exigem formação e capacidade profissional e tecnológica e no sector de serviços, cada vez mais diferenciado e especializado em recursos humanos, passada a fase temporal de absorção dessa mão-de-obra no sector da construção das infra-estruturas nacionais, financiadas pelos fundos de coesão comunitários, para além de uma pequena parte de agricultores com melhores capacidades e recursos para competir no quadro europeu que se manterão activos no sector com níveis razoáveis de rendimento, os indicadores do sector evidenciam que uma grande parte dos agricultores portugueses continuará a abandonar a agricultura portuguesa e o mundo rural com custos sociais para o país e, particularmente, para o seu interior, cada vez mais elevados.

Para esse processo continuará a contribuir e a ser particularmente relevante a aplicação sectorial e os instrumentos adoptados na reforma da PAC e na Agenda 2000. A PAC baseia-se em sectores que são mais apoiados (nomeadamente cereais, bovinos e leite) relativamente a outros (frutas, legumes, azeite e vinho). Tal faz com que o apoio ao rendimento comunitário aos países, regiões e produtores varie consoante a estrutura de produção produzida beneficiando países, regiões e produtores que produzem produtos agrícolas que beneficiam de apoios substanciais e penalizando países, regiões e produtores cuja estrutura de produção não seja primordialmente baseada nesses produtos. Mas, o mais grave, é que os anos de aplicação destes instrumentos de política, especialmente dos pagamentos compensatórios, parecem conduzir a uma cada vez maior e quase exclusiva dependência desses apoios sem qualquer contrapartida real, pois os subsectores em que são aplicados estes instrumentos estão mais estagnados, com menos inovação e a eficácia da utilização destes fundos é cada vez menor promovendo cada vez menos a produtividade, por essa razão, constituindo uma maior parte do rendimento dos agricultores.

As implicações desta questão são ainda mais relevantes pelos efeitos indirectos que têm. A atribuição dos pagamentos apenas a algumas culturas tende a manter a afectação recursos e impede a reconversão cultural. Esse facto é particularmente grave quando simultaneamente, na mesmíssima altura, o sector dispõe de ajudas estruturais ao investimento para reconverter cultural e tecnologicamente a favor de produções com vantagens competitivas potenciais.

Também de gravidade são as implicações adicionais destes apoios em alguns sectores em termos de sustentabilidade dos sistemas de produção pois impedem e contrariam a eficácia da aplicação e dos efeitos das políticas e fundos do segundo pilar, o do desenvolvimento rural, nomeadamente das medidas agro-ambientais. Dada a relativa desproporção dos apoios á garantia relativamente aos apoios proporcionados por medidas e acções de natureza agro-ambiental, como por exemplo a adopção de tecnologias de conservação do solo, nomeadamente mobilização mínima ou reduzida, estas medidas têm pouco interesse económico para o agricultor que as considera marginais desse ponto de vista e dirige a sua atenção para questões de gestão objectivamente com maior impacto económico na sua exploração agrícola.

O primeiro pilar da PAC pode contribuir e ser instrumento de política de coesão se, como proposto, for entendido e operacionalizado como uma rede de segurança. Do ponto de vista da competitividade do produtor agrícola, não é justificável. Também não faz qualquer sentido ser equacionado como um factor de protecção do rendimento de alguns agricultores que produzem produtos agrícolas de sectores apoiados pela PAC.

O apoio público para gastar fundos, ou seja impostos, para suportar e justificar uma política agrícola desse tipo já é e tenderá a ser cada vez mais escasso. Tal é perfeitamente natural numa sociedade cada vez mais urbana com menor conhecimento da vida rural e da agricultura e dos valores da natureza e do ambiente que lhe são intrínsecos. O financiamento da política agrícola será cada vez mais contestado se não existir uma percepção do consumidor, cada vez

mais exigente do ponto de vista da segurança e da qualidade alimentar, que o agricultor lhe presta um serviço ao contribuir para produzir produtos agro-alimentares com essas características ordenando e preservando os recursos naturais e conservando a natureza e o ambiente que são a base dessa produção.

Essa protecção, a ser necessária, não terá a ver com o rendimento do agricultor mas do rendimento enquanto cidadão e, por conseguinte, objecto de políticas de segurança social e não de âmbito sectorial agrícola. A manutenção destas políticas agrícolas, não a justificação da sua manutenção, passa, efectivamente, pelas políticas públicas do segundo pilar. É no corpo dos instrumentos desse pilar que radica o futuro da PAC financiada fundamentalmente para : 1) a defesa dos consumidores, nomeadamente das suas expectativas e garantias de segurança e de qualidade dos alimentos e consequentemente da justificação política para apoiar os produtores agrícolas desses bens através da persecução de uma agricultura sustentada, ou seja, integrada no ambiente e na natureza; e 2) a protecção e promoção da qualidade de vida local, regional e nacional dos habitantes e residentes, principalmente pela sua percepção e avaliação das práticas e serviços ambientais de protecção dos recursos naturais (solo e água) e da vida que justificam socialmente o pagamento desse serviço ao agricultor.

A modulação obrigatória em toda a UE e a redistribuição ao nível da UE dos fundos captados por essa via com base em critérios a determinar é uma medida que favorece a coesão. Esses critérios, no entanto, não poderão ser fixados em termos de prosperidade ou de volume de trabalho, mas da contribuição para a satisfação dos consumidores de produtos agrícolas e de dos cidadãos pela produção de produtos seguros e de qualidade e pela prestação de bens e serviços agro-ambientais pelos agricultores.

Apoiar políticas agrícolas de protecção por outra via, nomeadamente a da produção, é contra os interesses de Portugal e dos agricultores portugueses exactamente pela mesma razão porque agora contestamos os direitos e productividades que nos fixaram. Essas políticas não vão durar e se durarem não promovem a coesão pois tenderão a manter uma agricultura e agricultores portugueses de segunda categoria na agricultura europeia e entre os agricultores europeus.