

V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais: Futuro dos Territórios Rurais numa Europa Alargada

A - Que Modelo de Política Agrária numa Europa Alargada: Revisão Intercalar da PAC

“Contributo para a Reforma da PAC/2006 – A Modernidade Agrária no Equilíbrio”

Colaço-do-Rosário, Manuel (2003) - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro,
Av. Almeida Lucena 1 5000-660 Vila Real – Portugal
(mcolaco@utad.pt ; telef. UTAD/DES- 259302200; Fax UTAD/DES – 259302249)

Resumo

O contributo para a reforma da PAC em 2006 é subordinado à perspectiva da modernidade agrária no equilíbrio, visando alterações de carácter duradouro, cujas medidas de política agrária obrigam a estudos básicos, com vista à caracterização dos principais eco e agro-sistemas do território da UE alargada e respectivo ordenamento agrário. Entende-se que deve ser a partir do território agrário concreto, dos seus recursos agro-naturais associados em eco-agro-sistemas, com suas potencialidades agrárias, que deve ser construída uma política agrária comunitária equilibrada. O território agrário deve constituir a preocupação base da PAC, que deve ter como cúpula os consumidores e utilizadores dos bens e serviços agrários, sejam da Europa ou de Países terceiros, e como preocupações intermédias a produção, transformação, distribuição e o recreio agrários.

Através da *introdução*, pretende-se indicar a estrutura do trabalho: 1- elementos de revisão crítica da PAC e 2- estratégia de equilíbrio da PAC, e respectivos capítulos: 1.1-política de preços e mercados (PPM), 1.2-política sócio-estrutural (PSE)/desenvolvimento rural, 1.3-medidas de acompanhamento (MA)/desenvolvimento rural; e 2.1-política de ordenamento agrário (POA)-1º pilar da PAC, 2.2-política sócio-estrutural (PSE)-2º pilar da PAC e 2.3-política de preços e mercados (PPM)-3º pilar da PAC.

Os *objectivos* do trabalho visam esclarecer da necessidade da reforma profunda da PAC, considerando-se as sucessivas reformas, incluindo a intercalar de 2003, como operações de engenharia financeira destinadas a compatibilizar a complexidade de interesses em presença, mais ou menos legítimos, mas que não conduzem o agros comunitário à sua sustentabilidade como actividade económica com preocupações ambientais e sociais. Antes o têm conduzido a um sistema assistencial, já designado de subsídio-dependente, pervertendo a ética agrária autónoma de prestadora de bens e serviços de natureza ambiental-económica-social.

Como *metodologia*, pretende-se, em primeiro lugar, esclarecer das principais iniquidades da PAC, através dos “elementos de revisão crítica da PAC”, para abrir caminho à apresentação da “estratégia de equilíbrio da PAC”.

As *conclusões* pretendem sistematizar os resultados da análise do confronto das perspectivas futuras com a situação actual da PAC, na linha da modernidade agrária no equilíbrio.

Introdução

O *equilíbrio do agros¹ europeu* radica numa orientação da Política Agrária Comunitária (PAC) assente na perspectiva holística da sua abordagem tendente ao estímulo das várias vertentes da multifuncionalidade agrária – ambiental, económica e social. Entretanto, a *orientação equilibrada da PAC* assenta no equilíbrio dos seus fundamentos - objectivos, âmbito, componentes, gestão e resultados - e da estratégia de actuação.

Os *objectivos da PAC* ao longo do tempo – Conferência de Stresa (1960) e Reformas da PAC/1992, 2000 e 2003³ - assentam numa perspectiva equilibrada do agros.

¹ - “agros”- entendido no sentido de sector agrário integrado (agricultura, silvicultura, *zoocultura*² e agro-recreio, ao nível da produção, transformação, distribuição, associação e serviços);

² - “zoocultura” – entendida no sentido de exploração animal, em substituição das expressões *pecuária* porque não engloba a exploração de todos os animais domésticos, e *zootecnia* porque esta expressa ciência e respectivas técnicas de exploração e melhoramento animal, mas não propriamente a actividade agrária de exploração animal.

³ - *reforma da PAC/2003* – refere-se à Revisão Intercalar da PAC decidida no Luxemburgo pelo Conselho de Ministros da *Agricultura*⁴ da União Europeia em 26 de Junho de 2003.

⁴ - “*agricultura*”- entendida no sentido alargado de *agros*, em substituição da designação tradicional agricultura, dada a sua limitação conceptual, que umas vezes é utilizada em sentido estrito (de subsector agrícola) outras em sentido lato (de todo o sector agrário) .

O *âmbito da PAC* assenta na integração agrária, contemplando as várias dimensões do agros: os recursos agro-naturais, as estruturas fundiária e social, agro-produtora, agro-transformadora, agro-distribuidora, agro-recreativa, agro-associativa e agro-institucional.

As *componentes da PAC* compreendem três dimensões fundamentais, que prefiguram o âmbito e o grau da sua intervenção – as políticas de preços e mercados (PPM), sócio-estruturais (PSE) e medidas de acompanhamento (MA).

A *gestão da PAC* tem tido como orientação essencial a prioridade da PPM financiada pelo FEOGA-Garantia, constituindo o 1º pilar da PAC, enquanto à PSE e às MA tem cabido menos de 10% do orçamento, muito inferior ao previsto, financiadas pelo FEOGA-Orientação e, após a Reforma da PAC/2000, também pelo FEOGA-Garantia (Commission Européenne, 1999).

Os *resultados da PAC* alcançados ao longo do tempo mostram muitas dissintonias relativamente aos objectivos a que a PAC se propõe, muitas delas originadas no seu exercício.

A *estratégia de modernidade da PAC no equilíbrio* pondera o contexto dos seus objectivos, âmbito, componentes, gestão e resultados, ao serviço de uma orientação agrária sustentável (Barros, 1981). Assim, além das políticas de mercado, estruturais e de acompanhamento convencionais, considera-se a política de ordenamento agrário, dimensão política matricial de equilíbrio, que a PAC tem deixado ao arbítrio dos Estados-Membros (EM) (Pees et al, 2002).

1 - Revisão do Contexto da PAC

No sentido de enquadrar a problemática do agros europeu, aborda-se o quadro actual da PAC nestes seus quarenta anos de existência efectiva, através de uma revisão sintética, interpretativa e crítica.

Nos últimos tempos, por falta de assunção do agros por inteiro, têm-se confundido as abordagens entre agrário e rural, esquecendo-se que não são sinónimos, já que o mundo rural compreende o agros, mas igualmente a indústria e os serviços implantados no meio rural.

1.1 - Objectivos da PAC

A *Conferência de Stresa* (1960) (Clerc, 1982), ao criar a PAC como primeira política comunitária numa perspectiva de auto-abastecimento alimentar, estabeleceu-lhe cinco objectivos fundamentais: optimização da produtividade e produção, equidade dos rendimentos agrários, estabilidade do mercado, abastecimento regular do consumo e desenvolvimento regional.

A *Reforma da PAC/1992* (Conselho Europeu, 1992), estabelecida na Cimeira de Lisboa, numa perspectiva de coesão ambiental-económica-social, manteve os cinco objectivos e acrescentou-lhe outros: a preocupação ambiental, o bem-estar animal, a promoção da qualidade dos produtos e a consideração do recreio agro-paisagístico.

A *Reforma da PAC/2000* (Conselho Europeu, 2000) ampliou a de 1992 e acentuou o conceito de “desenvolvimento rural”⁵ como 2º pilar da PAC, acrescentando aos anteriores os seguintes objectivos: competitividade mundial; produção compatível com ambiente e segurança alimentar; ligação da diversificação agrária à conservação das paisagens e das comunidades agro-rurais; simplificação das regras da PAC; partilha de responsabilidades entre a Comissão Europeia (CE) e os Estados-Membros (EM) (princípio da subsidiariedade); e justificação do apoio aos agrários pelos serviços ambientais, económicos e sociais que prestam à Sociedade. Finalmente, a *Proposta de Revisão Intercalar da PAC* (Comissão Europeia, 2002) visa adaptar as políticas aos objectivos internos e externos estabelecidos, respondendo à preocupação com o equilíbrio da produção e do consumo de produtos agrários a nível mundial, às suas consequências orçamentais e à necessidade de garantir a manutenção da população agrária europeia em níveis equilibrados, numa perspectiva de sustentabilidade agrária. Assim, propôs os seguintes ajustamentos: melhoria da competitividade agrária da UE, promoção de uma agricultura sustentável e orientada para o mercado e o reforço do desenvolvimento agro-rural.

1.2 - Âmbito de Aplicação da PAC

A PAC enquadra o contexto alargado do *agros* comunitário nas múltiplas dimensões das suas componentes: horizontal/territorial e vertical/sectorial, cuja integração compreende os recursos agro-naturais e os vários subsectores agrários (agricultura, silvicultura, zoocultura e agro-recreio) e respectivas fileiras, com suas estruturas fundiárias e sociais, de produção, de transformação, de distribuição, de recreio, associativas e institucionais.

Os *recursos agro-naturais*, como suporte do *agros*, compreendem as dimensões climática, fisiográfica, agrológica, hídrica, florística silvestre e faunística selvagem (Colaço-do-Rosário,

⁵ - “*desenvolvimento rural*” - entendido como o conjunto das medidas estruturais no âmbito das zonas-objectivo 1 e das medidas de acompanhamento acrescentadas do apoio às zonas desfavorecidas, expressão imprecisa, já que se trata, efectivamente, de desenvolvimento agrário!

1998), assim como as suas múltiplas interações, caso das edafo-climática e fito-climática.

As *estruturas fundiárias e sociais* são representadas pela propriedade rústica - privada, social e estatal; pela superfície agrária útil (SAU) - superfícies de uso agrícola (SUA), de uso silvícola (SUS), de uso “zooícola”⁶ (SUZ) e de uso múltiplo agrário (SUMA); pela população agrária - familiar e patronal; e pela exploração agrária – segundo a natureza da actividade e jurídica, dimensão físico/económica, parcelamento, dependência externa e trabalho/rendimento.

As *estruturas agro-produtoras*, compreendendo as vertentes estrutura produtiva, equipamento agrário e indicadores agro-produtivos, apresentam vários tipos segundo os factores dimensão, parcelamento, benfeitorias, mecanização, produtividade e integração.

As *estruturas agro-transformadoras* compreendem a preparação, conservação e fabrico dos produtos, enquanto a matéria-prima agrária, em natureza e transformada, tiver mais importância económica no processo de transformação, relativamente ao equipamento e tecnologia utilizada (Artº38) (Tratado de Roma, 1957). A partir daí, os processos têm mais a ver com a indústria (Regulamento CEE nº3030/80 de 11 de Novembro) (Varela, 1987). Consideram-se vários tipos de unidades, segundo a natureza da matéria-prima e jurídica, dimensão, dependência externa, integração e atributos de caracterização socio-económica.

As *estruturas agro-distribuidoras* compreendem o espaço e as operações de armazenamento, normalização, embalagem e comercialização dos produtos agrários, em natureza e transformados. Têm como factores de caracterização a natureza e o estado de apresentação dos produtos, capacidade das infra-estruturas, dependência externa, natureza jurídica, integração, percentagem de vendas, formas de escoamento, local de venda e condições de venda.

As *estruturas agro-recreativas* correspondem aos serviços recreativos da exploração dos recursos agro-naturais no âmbito do agros. Consideram-se as actividades cinegéticas, a pesca aquidulce, as actividades lúdicas paisagísticas e as actividades campestres de restauração, acolhimento, acampamento e participação na exploração.

As *estruturas agro-associativas*, como suporte da integração agrária, constituem uma dimensão fundamental das estruturas agrárias – o seu grau de organização. Destacam-se os

⁶ - “zooícola” - expressão derivada de zoocultura.

tipos e modalidades de associações agrárias, profissionais (laborais, empresariais e inter-profissionais) e económicas (pré-cooperativas e cooperativas).

As *estruturas agro-institucionais* compreendem as organizações agrárias e os serviços públicos. As primeiras estão vocacionadas para a prestação de assistência técnica e vulgarização, enquanto os segundos para o controlo dos serviços privados e a execução de investigação científica e aplicada. Contudo, os públicos ainda têm responsabilidades de assistência e vulgarização, enquanto não são assumidas pelas organizações agrárias.

1.3 - Componentes da PAC

A PAC faz cumprir os seus objectivos, no seu âmbito de aplicação, através de instrumentos integrados, fundamentalmente, por três mecanismos de actuação – política de preços e mercados (PPM), política sócio-estrutural (PSE) e medidas de acompanhamento (MA).

1.3.1 - Política de Preços e Mercados (PPM)

A *PPM*, através de regras comuns de concorrência, de coordenação das organizações de mercado, de tipo de preços e do FEOGA/Garantia, procura o equilíbrio do mercado comum. Utiliza três instrumentos essenciais, o sistema de preços protegidos, o sistema de sustentação do rendimento agrário e o sistema de organização comum dos mercados (OCM) (Varela, 1987). O *sistema de preços institucionais comunitários*, preço indicativo ou de orientação, preço de intervenção ou garantia e preço limiar ou padrão, ao assegurar os objectivos de estabilidade dos mercados e abastecimento regular do consumo, dirige-se a produtores e consumidores.

O *sistema de sustentação do rendimento agrário*, através da intervenção no mercado a preços garantidos e de compensação de rendimentos por quebra administrativa, visa assegurar directamente o objectivo de equidade do rendimento agrário, essencial, mas cada vez mais garantido pela competitividade agrária conseguida por melhoria da produtividade e qualidade dos produtos. Indirectamente, satisfaz o objectivo desenvolvimento regional.

O *sistema de organização comum dos mercados* (OCM), ao coordenar os vários instrumentos da PPM aplicados aos produtos agrários, segundo os princípios de garantia dos abastecimentos, da qualidade dos produtos e da defesa dos rendimentos de produtores e consumidores, está em crescente consonância com a Organização Mundial do Comércio (OMC).

1.3.2 - Política Sócio-Estrutural (PSE)

A PSE fundamenta-se no carácter especial da actividade agrária, na sua estrutura social e nas disparidades estruturais regionais (Artº 39); na necessidade de coordenação da formação profissional, investigação e vulgarização agrárias e das acções comuns de promoção de consumo (Artº 41); e na ajuda às explorações agrárias das zonas desfavorecidas no âmbito de programas de desenvolvimento económico (Artº 42) (Tratado de Roma, 1957).

Quanto às *medidas sócio-estruturais*, baseadas nos princípios da complementaridade, da aplicação modulada e do financiamento pelo FEOGA-Orientação, apresentam uma tipologia assente em acções directas e indirectas, acções comuns e específicas e programas integrados (Varela, 1988). As acções comuns, ao visarem a melhoria das empresas agrárias ao nível das várias estruturas, constituem o principal instrumento estrutural.

As *medidas de melhoria das estruturas fundiárias e sociais* compreendem as *institucionais* (emparcelamento e parcelamento⁷ fundiário, arrendamento agrário, fiscalidade agrária⁸ e segurança social agrária), ainda pouco integradas na UE, e as de *capacitação agrária* (empresarial e laboral). O grau mínimo de capacitação empresarial deve constituir uma norma de acesso aos apoios oficiais em crédito, subsídios e prestação de serviços, para as novas gerações com acesso à formação e sem experiência.

As *medidas de melhoria das estruturas agro-produtoras* contribuem para a competitividade do processo produtivo. A *melhoria da estrutura produtiva* apela, sobretudo, para acções de emparcelamento e de instalação de jovens agrários, enquanto a *do equipamento agrário* contribui para a benfeitorização e a mecanização das explorações agrárias e a *da produtividade agrária* implica não só produtividade mais elevada como sustentada.

As *medidas de melhoria das estruturas agro-transformadoras* promovem a sua racionalização, desde as instalações e equipamento de preparação da matéria-prima e sua

⁷ - O *parcelamento fundiário* coloca-se quando do uso inadequado do latifúndio face às respectivas potencialidades agrárias. Contudo, este princípio tem sido muito desconsiderado ao nível da UE, quando, por razões de combate aos excedentes de produção, a PAC, depois de os provocar, impõe e financia a retirada de terras agrícolas do cultivo (*set aside*) ou atribui ajudas directas independentes da produção, situações iníquas!

⁸ - A *fiscalidade agrária*, face ao tradicional baixo rendimento da maior parte das actividades agrárias, em regra, é muito baixa, facto que provoca efeitos contraditórios. Beneficia todos os proprietários agrários, desde os efectivos aos absentistas e não constitui um custo significativo que obrigue a uma exploração racional.

conservação até ao processo de fabrico, conservação e certificação dos produtos transformados. O equilíbrio do processo agro-transformador radica nas dimensões vertical ou sectorial (integração na fileira) e horizontal ou territorial (integração no espaço).

As medidas de melhoria das estruturas agro-distribuidoras racionalizam as infra-estruturas e os circuitos de distribuição e promovem os mercados. O equilíbrio do processo agro-distribuidor assenta numa perspectiva de integração vertical e horizontal. A promoção dos mercados visa maior transparência e qualidade dos produtos e a sua certificação.

As medidas de melhoria das estruturas agro-recreativas, embora ainda não autonomizadas, têm um carácter alternativo ou complementar. A restauração e o acolhimento na empresa agrária encontram-se enquadrados nos apoios ao turismo em espaço rural (agro-turismo).

As medidas de melhoria das estruturas agro-associativas incentivam a constituição e funcionamento inicial de agrupamentos de produtores e apoiam as estruturas associativas de várias actividades como a prestação de serviços de assessoria, de assistência sanitária, e de produção, transformação, distribuição e certificação da qualidade dos produtos agrários.

Finalmente, as *medidas de melhoria das estruturas agro-institucionais*, ao racionalizar os serviços privados e públicos, promovem o equilíbrio do apoio institucional ao nível local, regional ou central (nacional ou comunitário), segundo o princípio da subsidiariedade.

1.3.3 - Medidas de Acompanhamento (MA)

Constituem uma componente da PAC de tipo estruturante e carácter complementar da PSE. Apesar de propostas pela 1ª vez ainda na década de 1960, através do Plano Mansholt, só com a Reforma da PAC/92 conquistaram estatuto de aplicação obrigatória pelos EM. Quanto às suas modalidades, as três estabelecidas inicialmente, reforma antecipada de agrários, medidas agro-ambientais e florestação de terras agrícolas marginais, mantiveram-se até à Reforma da PAC/2000, que reforçou a sua importância através do financiamento pelo FEOGA-Garantia e lhes agregou o apoio às zonas desfavorecidas. A Revisão Intercalar da PAC/2003 alargou o seu âmbito com novas acções: de qualidade e segurança dos alimentos, de saúde e bem-estar animal e de cumprimento das normas da PAC (Conselho Europeu, 2003).

A reforma antecipada de agrários contribui para o rejuvenescimento do tecido empresarial agrário e o emparcelamento da propriedade rústica. Contudo, apesar da sua oportunidade, não

tem tido receptividade dos agrários e dos responsáveis oficiais. A não ser acompanhada de instrumentos de aquisição das terras cedidas pelos proprietários para as disponibilizar a agrários interessados em assumir a actividade ou alargar as suas propriedades - tipo banco de terras, continuará uma medida de grande alcance teórico, mas inoperacional!

As *medidas agro-ambientais* visam recuperar a vocação ambiental milenar dos sistemas agrários tradicionais⁹(Toledo,1993) pervertida por cinco décadas de modernização convencional agro-química do pós - II Grande Guerra de 1939/45. Contudo, algumas medidas têm um critério de aplicação abusivo, ao apoiar sistemas de produção insustentáveis pelo seu estado de degradação, quando é de interesse geral a sua reconversão no sentido da sustentabilidade!

A *florestação de terras agrícolas marginais* visa a recuperação ambiental e económica de terrenos degradados pela sucessão de práticas agrícolas inadequadas, em termos de solos e de actividades. Pretende-se substituir sistemas produtivos cerealíferos marginais, insustentáveis pelas baixas produtividades e efeitos erosivos, recuperar estes solos e reforçar o subsector silvícola, potencialmente amigo do ambiente, com disponibilidade de espaços vocacionados e produtivamente deficitário ao nível da UE.

O *apoio às zonas desfavorecidas* garante a sobrevivência de populações agrárias no seu território de origem, o que constitui uma medida de combate à desertificação. No entanto, não confere sustentabilidade à maioria dos sistemas agrários que apoia, já que estruturas tão débeis só suportam populações na fase terminal de existência e habituadas a uma vida austera.

As *acções de qualidade e segurança alimentar* visam melhorar as condições de fornecimento de produtos ao mercado. As de promoção da qualidade dos produtos apelam para as boas práticas agrárias de produção, transformação, distribuição e certificação dos produtos. As de promoção da segurança alimentar recorrem não só às boas práticas agrárias como ao controlo das condições higio-sanitárias de processamento dos produtos, através da sua traçabilidade.

As *acções de saúde e bem-estar animal* estimulam a adopção de boas práticas zootécnicas, não superintensivas, respeitadoras da ética da exploração animal e defensoras da sua saúde pelo descongestionamento do ambiente das explorações e pela extensificação do seu maneio.

Apelam para a prática sistemática da prevenção como forma de controlo de doenças.

⁹ – os primeiros arquitectos paisagistas foram os camponeses!

As *acções de apoio ao cumprimento das normas* visam ajudar os agrários a adaptar-se à sua complexidade e à realização de auditorias agrárias, nos domínios do ambiente, da segurança dos alimentos, da saúde e bem-estar animal e da segurança no trabalho agrário.

1.4 - Gestão da PAC

A *gestão da PAC* tem conhecido várias orientações. Na 1ª fase, da “época heróica” da sua implantação, a prioridade foi para o fomento da produção via mercado e, complementarmente, para medidas estruturais de coordenação da formação profissional, da investigação e da vulgarização agrárias. Numa 2ª fase, face ao surgimento de alguns excedentes, foram introduzidas quotas de produção e estabilizadores agrários, e algumas medidas complementares de modernização das estruturas de produção, transformação, distribuição, instalação de jovens agrários e agrupamento de produtores. Seguiu-se uma 3ª fase, com a protecção dos preços a ser reduzida e a sustentação dos rendimentos a depender menos da intervenção no mercado, compensadas por ajudas directas. Finalmente, a Revisão Intercalar da PAC/2003 introduziu a eco-condicionalidade, a dissociação dos apoios da produção, o pagamento único por exploração e a modulação dos pagamentos directos às explorações maiores.

1.5 - Resultados da PAC

Os *resultados da PAC* mostram muitos desajustamentos relativamente aos objectivos a que se propõe, muitos deles originados no exercício do seu cumprimento. Em termos *ambientais*, regista-se o seu agravamento pela superintensificação decorrente do apelo desregrado aos objectivos de incentivo da produtividade e de equidade de rendimentos agrários. Quanto aos resultados *económicos*, pese embora a protecção dos mercados, não promoveu a necessária melhoria das estruturas, suporte da competitividade e sustentabilidade económica dos sistemas. Finalmente, em termos *sociais*, apesar de assegurar o abastecimento do mercado e o nível de rendimentos agrários, não tem defendido, eficazmente, os preços ao consumo, nem a qualidade e segurança dos alimentos.

2 - Estratégia de Equilíbrio da PAC

A estratégia de actuação da PAC, na perspectiva de equilíbrio do agros europeu, deve integrar, além das actuais componentes de política agrária, o ordenamento agrário (Pees *et al* 2002), na seguinte sequência: política de ordenamento agrário (POA), política sócio-estrutural (PSE) e

política de preços e mercados (PPM). A POA assegura a racionalidade do apoio a uma abordagem territorial equilibrada, de uso adequado dos recursos agro-naturais, de boas práticas agrárias (produtivas, transformadoras, distribuidoras, recreativas e associativas), assim como de adequada prestação de serviços agrários. Sem esta componente, a PAC limita-se a servir interesses imediatistas e quantas vezes sem sentido socio-económico e ético, caso da “set-aside”, das ajudas desligadas da produção, etc., não estruturantes da sustentabilidade (Blanchet et Tirard, 2002). Assim, na sequência da revisão interpretativa e crítica do contexto da PAC, aborda-se o papel das componentes da estratégica de equilíbrio - política de ordenamento agrário (ambiental), enquanto matriz da estratégia, como 1º pilar; política sócio-estrutural (integradora), agregando as componentes estrutural e estruturante, como 2º pilar; e política de preços e mercados (incentivadora), como 3º pilar.

2.1 - Política de Ordenamento Agrário (POA) – 1º Pilar da PAC

A POA compreende as seguintes dimensões: territorial, agro-natural, produtiva, transformadora, distribuidora, recreativa, associativa e institucional.

O ordenamento ecológico-agrário do território, fundamental para uma zonagem homogénea dos espaços agrários, não respeita os limites administrativos, exigindo a recomposição dos dados dos atributos ambientais-económicos-sociais dos espaços. Com vista a ajustar os dados à realidade espacial ecológica, criaram-se os coeficientes de correcção geográfica e ecológica (Colaço-do-Rosário, 1998). O *coeficiente geográfico* avalia a percentagem das áreas administrativas que passam a integrar os novos espaços sobre cartas geográficas (método de sobreposição ou “overlay”) (CEOTMA, 1994). O *coeficiente ecológico*, sobre a avaliação geográfica, estima os conteúdos dos atributos de caracterização produtiva, pela multiplicação ou divisão por um valor entre 1 e 3, conforme a vocação ecológica do atributo e se trata de acrescentar ou retirar conteúdo ao novo espaço geográfico. O ordenamento do território agrário é básico como suporte das outras dimensões do ordenamento. Utiliza os instrumentos Carta Ecológica e Carta das Regiões Naturais, definindo *zonas agrárias homogéneas* (nível micro), *regiões agrárias naturais* (nível meso) e *regiões agrárias integrais ou regiões-plano* (nível macro) (Colaço-do-Rosário, 1998).

O ordenamento dos recursos agro-naturais estabelece regras da sua preservação e bom uso, por forma que a capacidade produtiva não tenha impactes negativos na sua utilização.

O *ordenamento dos recursos agro-climáticos* tem um carácter passivo, dado o escasso domínio do homem, exercendo-se a intervenção ordenadora pela exploração da aptidão vocacional climática para os eco-agro-sistemas. Contribui, em primeiro lugar, para o ordenamento ecológico-agrário do território e compreende como instrumentos as Cartas Climáticas e dos Elementos Climáticos e outras normas de apoio ao seu uso adequado.

O *ordenamento dos recursos agro-fisiográficos* visa o melhor uso do espaço segundo a sua altimetria, relevo, declive, exposição e cursos de água, factores condicionadores dos eco-agro-sistemas. Mais passíveis de intervenção ordenadora do homem, constituem, com os agro-climáticos, o suporte da diversidade ecológica. Compreende instrumentos como as Cartas Hipsométrica, dos Declives e da Rede Hidrográfica e outras normas de apoio ao seu bom uso.

O *ordenamento dos recursos agrológicos*, preservador das potencialidades produtivas dos solos, considera integrados neles, para efeitos de ordenamento, as interações com os agro-climáticos e agro-fisiográficos, constituindo a entidade edafo-climática, suporte essencial dos seus fins produtivos e de conservação. Compreende instrumentos como as Cartas de Solos, da Reserva Ecológica Nacional (REN) e da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e outras normas.

O *ordenamento dos recursos agro-hídricos*, face à sua condição de bem escasso embora renovável e ao interesse para as actividades agrárias, deve ter em conta não só a sua preservação e utilização racional em termos quantitativos e qualitativos, como a possibilidade de acumulação estacional, de extracção e de reciclagem. Compreende instrumentos como a Carta das Principais Bacias Hidrográficas, os Planos de Bacia Hidrográfica, o Plano Nacional da Água, as normas de qualidade da água e o regime de uso da água.

O *ordenamento dos recursos agro-florísticos silvestres* visa o seu bom uso e a preservação das potencialidades paisagísticas e produtivas, suporte de actividades de recollecção de plantas condimentares, aromáticas e medicinais, de pastoreio de caprinos e apícolas, de intervenção silvícola de protecção e produção, de actividades recreativas e de indicador ecológico, fitológico e zoológico, no quadro da empresa agrária. Compreende instrumentos como as Cartas da Flora Natural, dos Parques e Reservas Naturais e outras normas de uso adequado.

Finalmente, o *ordenamento dos recursos agro-faunísticos selvagens*, de acordo com as suas potencialidades paisagísticas e produtivas, visa a sua preservação e bom uso. Compreende os recursos cinegéticos e aquidulces e integra operações de defesa e melhoria dos habitat, a cria e recria para repovoamento de efectivos e a sua exploração integrada no quadro da empresa agrária. Compreende instrumentos como as Cartas da Fauna Natural, dos Parques e Reservas Naturais, das Reservas Cinegéticas Especiais, das Reservas Aquidulces e normas de uso.

O ordenamento da produção agrária visa a prática das actividades agro-produtivas mais adequadas às potencialidades dos recursos agro-naturais, na perspectiva de melhores produtividade e qualidade dos produtos (que exige o ajustamento da cultura à ecologia), no sentido das “boas práticas agrárias”, embora condicionado à evolução dos mercados e à capacidade empresarial. As medidas de ordenamento da produção agrária compreendem instrumentos como as Cartas de Uso Agrário (Agrícola, Silvícola, Zooícola e Agrário Múltiplo), e as Cartas e Normas da Reserva Agrícola Nacional.

O ordenamento da transformação agrária promove o ajustamento da actividade de transformação às produções agrárias, em termos de integração vertical e horizontal. Os objectivos são múltiplos, desde a racionalidade do processo à participação no desenvolvimento agrário dos territórios através da localização do emprego e dos valores acrescentados respectivos. As “boas práticas de transformação” contribuem para a racionalização da fileira agrária, com benefícios de ocupação do território e de melhor prevenção dos incêndios, que compreende, como meio mais eficaz, a prática silvícola de limpeza das florestas e de transformação dos subprodutos da limpeza do sob-coberto, dos povoamentos e desbastes, através de “unidades bio-eléctricas”. As unidades de transformação agrária devem acompanhar estrategicamente a distribuição das matérias-primas, para um fácil acesso dos agentes agrários. Compreende como instrumentos as Cartas das Produções Agrárias e das Unidades Transformadoras de Produtos e Subprodutos Agrários e o regime de apoio à transformação.

O ordenamento da distribuição agrária visa o ajustamento das actividades de distribuição às de produção e transformação dos produtos agrários, em termos de integração vertical e horizontal. Os objectivos são múltiplos, desde a racionalidade das infra-estruturas e dos circuitos de distribuição dos produtos, à participação no desenvolvimento agrário do território

através da localização do emprego e dos valores acrescentados do processo. Em Portugal, a prática silvícola da distribuição, à semelhança da transformação, é assumida, sobretudo, por agentes externos, já que os proprietários silvícolas, em regra, se libertam do produto antes da colheita, na árvore ou a própria árvore, com excepção para as grandes empresas transformadoras de celulose, que assumiram a integração da fileira florestal. Compreende instrumentos como Cartas da Produção, Transformação e Distribuição de Produtos Agrários.

O ordenamento das actividades agro-recreativas, na perspectiva de melhores serviços e da preservação dos recursos, visa a prática das actividades recreativas mais adequadas às potencialidades dos recursos agro-naturais, condicionado à evolução dos mercados e à capacidade empresarial. O *ordenamento cinegético* assegura a manutenção da ocupação da terra e garante o reforço do rendimento agrário, quando assumido empresarialmente. O *ordenamento da pesca aquidulce* compreende a pesca desportiva e a exploração pesqueira, a qual, nas águas privadas, tem como modalidade mais interessante o sistema de “pescue e pague”, integrada no quadro da empresa agrária. O *ordenamento da recollecção de plantas espontâneas* visa a sua boa prática com preservação das espécies, enquanto o das *actividades lúdicas agrárias* visa proporcionar condições de segurança às várias modalidades, desde as hípicas, às pedestres e de observação paisagística. Finalmente, o *ordenamento da restauração e do acolhimento campestre* visa assegurar condições adequadas a uma procura cuja grande motivação é o reencontro com a gastronomia e o ambiente cultural tradicionais do campo.

O ordenamento agro-associativo visa uma prática associativa eficiente, económica e socialmente, através da integração vertical e horizontal, de cada uma das classes profissionais, estruturadas em vários graus – 1º (zonal), 2º (regional), 3º (nacional) e 4º (comunitário), baseada na defesa de direitos e deveres profissionais e económicos - empresariais e laborais.

O ordenamento agro-institucional assegura aos agrários acesso fácil ao atendimento, com base na adequada distribuição dos serviços pelo território em zonas agrárias homogéneas, regiões agrárias naturais e regiões agrárias integrais ou plano. A estas correspondem vários níveis de prestação de serviços, desde vulgarização e assistência técnica generalista (1º nível), à vulgarização e assistência técnica especializadas, investigação aplicada e controlo do 1º nível (2º nível) e à inspecção e controlo do 2º nível (3º nível).

2.2 - Política Sócio-Estrutural (PSE) – 2º Pilar da PAC

Compreende as medidas agrupadas no designado “desenvolvimento rural” (medidas estruturais e estruturantes ou de acompanhamento) e constitui o 2º pilar da PAC.

- As medidas estruturais agrárias compreendem as modalidades referenciadas na respectiva componente da PAC.

Quanto às medidas de modernização e diversificação das estruturas fundiárias e sociais, os *aspectos institucionais* são muito sensíveis à soberania dos EM, mas a sua coordenação comunitária é essencial à modernização equilibrada do agros europeu. Só com abordagem integrada e coordenação comunitária se consegue alcançar a redução de assimetrias nacionais e regionais, assentes na competitividade das regiões e EM e não através dos insustentáveis mecanismos artificiais de engenharia financeira! A *correção da estrutura fundiária* continua uma prioridade a alcançar por forma directa e indirecta, pois constitui um dos factores de manutenção das assimetrias estruturais agrárias, inviabilizando a eficácia destas medidas, sobretudo nos domínios da competitividade comunitária no quadro da OMC e da coesão económica e social agrária. A *correção da estrutura social* reveste igual prioridade, já que o envelhecimento da população agrária constitui fenómeno muito acentuado nas últimas décadas, decorrente do êxodo agrário. Permite várias leituras: negativa, já que depauperou o tecido empresarial e laboral de activos agrários; e positiva, porque aliviou o agros da excessiva pressão exercida sobre a terra, criando condições de reforma fundiária, via emparcelamento, reforma antecipada e instalação de jovens agrários.

A modernização e diversificação de estruturas agro-produtoras compreende a reconversão e a prevenção/restabelecimento do potencial produtivo agrário. A *modernização produtiva*, em termos de estrutura, equipamento e produtividade, visa sistemas agrários sustentáveis, com atenção à existência global de dois modelos agrários (Piçarra, 2002) com características próprias de estrutura e capacidade competitiva, apoiando-os no cumprimento das suas vocações. O *modelo camponês*, de carácter familiar, pouco competitivo em quantidade, mas potencialmente competitivo em qualidade; e o *modelo capitalizado*, de carácter familiar ou patronal, potencialmente competitivo em quantidade e menos em qualidade dos produtos.

A modernização e diversificação das estruturas agro-transformadoras compreendem medidas de apoio à transformação dos produtos agrários no sentido da distensão no tempo da apresentação dos produtos com qualidade e segurança, a preços adequados e com criação de emprego. Daí que a racionalização das suas dimensões localização, escala, equipamento, tecnologia, gestão e integração são fundamentais ao cumprimento das suas funções de desenvolvimento agrário regional. À semelhança das estruturas agro-produtoras, é necessário ter em conta a existência efectiva de dois sistemas – camponês e capitalizado, com funções e potencialidades específicas de competitividade.

Na modernização e diversificação das agro-distribuidoras, como nas agro-produtoras e agro-transformadoras, a sustentabilidade agrária só é alcançada com a integração na fileira. De contrário, os custos e os graus de oscilação e risco do mercado continuam elevados e os agrários e os consumidores/utilizadores prejudicados. O seu ordenamento deve cumprir funções de diversificação e de encurtamento no tempo da apresentação dos produtos agrários, assegurando a sua qualidade, segurança e fácil acesso dos consumidores/utilizadores. Assim, é essencial racionalizar as dimensões localização, escala, equipamento, gestão e integração.

A modernização e diversificação das estruturas agro-recreativas deve compreender a sua gestão por empresários privados, individuais ou associativos e entidades públicas respectivas, como actividades alternativas ou complementares, as primeiras integradas na empresa agrária.

Na modernização e diversificação das estruturas agro-associativas, face ao insuficiente recurso à *integração inter-profissional* e à *fileira*, são estes os caminhos associativos da sustentabilidade agrária. A primeira, através da participação em “*Câmaras Agrárias*”, com funções de representação, planeamento e consertação social das classes profissionais agrárias locais, das Autarquias e do Estado. Enquanto a *fileira* permite o acesso dos agrários aos valores acrescentados, assegurando-lhes rendimentos equitativos aos dos outros sectores económicos, ultrapassando o insustentável sistema subsídio-dependente.

Finalmente, a modernização e diversificação das estruturas agro-institucionais apontam, cada vez mais, para a prestação privada de serviços pelas próprias organizações agrárias. As respectivas estruturas de apoio devem ter um nível de implantação local, embora com enquadramento regional e central. Assim, a dimensão privada dos serviços agrários, salvo

para as funções de investigação científica, inspecção e controlo públicos, deve ser progressivamente promovida até à sua sustentabilidade, de forma específica e mista com entidades oficiais. É a via mais eficaz, que nos primeiros anos deve ser apoiada pela UE.

- As medidas estruturantes agrárias visam acompanhar a criação de condições de modernização e diversificação do agros comunitário.

Na reforma antecipada de agrários, aos EM e UE cabe assegurar viabilidade ao processo, através da criação de “bancos de terras” para aquisição das propriedades rústicas devolutas neste âmbito, com vista à sua posterior cedência, por venda ou arrendamento, aos potenciais candidatos. Sem esta peça na engrenagem, a Reforma Antecipada de Agrários não funciona, perdendo-se esta importante oportunidade de enfrentar o grave problema estrutural.

Quanto às medidas agro-ambientais, em parte delas, perde-se a oportunidade de reconversão de sistemas insustentáveis de produção, a troco de uns apoios à sobrevivência de uma geração de idosos até ao dia em que terminarem os subsídios. Equilíbrio não significa manutenção de sistemas de produção insustentáveis, antes a sua reconversão por alternativas sustentáveis!

A florestação de terras agrícolas marginais compreende uma compensação por perda de rendimentos, por substituição dos sistemas em vigor pela florestação, durante vinte anos, que, com a mudança de posse, incompreensivelmente, não é transmitida, do proprietário beneficiário para o adquirente, como se a razão da compensação caducasse com a transferência de propriedade, o que não se verifica. Antes constitui motivo para inviabilizar algumas transferências interessantes de propriedade, sem acautelar qualquer benefício visível!

No apoio às zonas desfavorecidas, dada a idade avançada das populações destas zonas, cabe perguntar-se qual o objectivo estratégico de médio e longo prazo previsto por esta medida? Sem qualquer perspectiva de atacar a degradada situação estrutural a que se encontra associada, é insustentável em termos agrários e dos contribuintes. Há que orientá-la para a promoção da competitividade em produtos de qualidade e segurança certificada!

Com as acções de qualidade e segurança alimentar visam assegurar-se boas condições de abastecimento do mercado de produtos com mínimos aceitáveis destas características. Como principais instrumentos, refere-se o apoio à normalização e certificação da qualidade dos

produtos, particularmente dos reconhecidos pelos EM e UE com denominação de origem protegida (ETG, IGP e DOP), de agricultura biológica, de protecção e produção integrada, etc.. Nas acções de saúde e bem-estar animal, não são aceitáveis práticas de combate a doenças animais através de abates em massa, quando a sua prevenção é viável, mas que, por calculismo economicista relativo à exportação, não foram objecto de vacinação¹⁰. Do ponto de vista ético, autênticos morticínios, responsabilizam os políticos decisores e proponentes, os cientistas e técnicos que os justificam e assessoram, a todos envolvendo em práticas iníquas de mercado! Igualmente não são aceitáveis as más práticas de manuseio alimentar com recurso a promotores sintéticos de crescimento e a restos dos próprios animais, cujos resíduos químicos são prejudiciais à saúde humana¹¹.

Finalmente, nas acções de apoio ao cumprimento das normas, impõe-se a efectiva simplificação do normativo comunitário, cujas medidas, para além das tomadas pela Revisão Intercalar da PAC/2003, implicam uma nova abordagem, mais agrária que administrativa, visando o estabelecimento de equilíbrio ambiental, económico e social nos sistemas agrários!

2.3 - Política de Preços e Mercados (PPM) - 3º Pilar da PAC

A estratégia de modernização do agros no equilíbrio remete a PPM, em tempos de globalização (Petit, 2002), para a condição de 3º pilar da PAC.

Quanto ao sistema de preços institucionais comunitários, os *preços protegidos*, com o enquadramento progressivo na OMC, ficam limitados a alguns produtos estratégicos de cada EM, enquanto na época de consolidação da PAC constituíram um instrumento fundamental do mercado comunitário. Em tempos de globalização, a prioridade vai para o reforço da capacidade concorrencial em bases ambientais, económicas e sociais, isto é, das políticas comunitárias de ordenamento agrário e sócio-estruturais.

No sistema de sustentação do rendimento agrário, passado o período de consolidação da PAC e alcançado o auto-abastecimento, deixou de ser prioritária a sua manutenção sem preocupações de reconversão. O seu prolongamento no tempo desresponsabiliza os agrários

¹⁰ – a vacinação provoca a formação de anticorpos, não permitindo ajuizar da sua origem, se de reacção à vacina ou de contacto com a doença, impedindo a certificação de livre prática de doença no curto prazo.

¹¹ - São exemplos destas acções os tristemente famosos casos das dioxinas em frangos na Bélgica e da febre aftosa e da encefalopatia espongiiforme bovina no Reino Unido, entretanto disseminados por outros países.

pelas alterações nos processos, provoca excedentes estruturais, conduz ao atropelo dos critérios éticos de produção agrária e sobrecarrega o orçamento.

Quanto ao sistema de organização comum dos mercados (OCM), fundamental para o fortalecimento do mercado comunitário na época de consolidação da PAC, a sua existência continua a ser importante, mas com os seus mecanismos adaptados à época da globalização. O sistema de preços tende a ser muito limitado na *protecção* a situações reconhecidas pelos parceiros na OMC, enquanto a *intervenção* limitada à condição de “rede de segurança” e o *sistema de trocas* limitado na aplicação de taxas niveladoras e de restituições.

Finalmente, atenção que não há exemplos na história de desenvolvimento agrário assente na especialização produtiva e exportação de matérias-primas baratas (Bourgeois, 2002), mas sim na prévia soberania e integração agrária com acréscimo de valor!

3 - Conclusões

Das interpretações e críticas contidas na *revisão do contexto da PAC* e das sugestões presentes na formulação da *estratégia de equilíbrio da PAC*, tiram-se algumas conclusões para uma *proposta de reforma da PAC com vista à modernidade agrária no equilíbrio*.

- O *ordenamento agrário* constitui um instrumento básico de equilíbrio da PAC, pelo carácter disciplinador do aproveitamento dos recursos e estruturas ambientais, económicas e sociais, devendo condicionar a concessão de apoios comunitários e nacionais.
- A *harmonização dos aspectos institucionais da estrutura agrária* é prioritária para desbloquear as estruturas agrárias, em nome da competitividade do “sistema agrário europeu”.
- O *regime de uso do solo* deve considerar um regime fiscal diferenciado, com taxas a variar na razão inversa do seu bom uso, como medida adequada a uma eficiente exploração da terra, com abolição das medidas de “set aside” e de “dissociação da produção”.
- O *cumprimento das normas da eco-condicionalidade* deve ser obrigatório, para acesso às ajudas comunitárias, com vista a uma agrocultura sustentável e orientada para o mercado.
- A *procura da competitividade com estabilidade de rendimentos e durável* apela para práticas agrárias equilibradas e não para ajudas dissociadas da produção, um atentado à ética agrária e à capacidade empresarial, técnica, científica e política!

- O *apoio único à exploração agrária* deve ser vinculativo, mas não através da dissociação das ajudas da produção, antes pela realização de “contratos técnicos de exploração”.
- Na *evolução dos rendimentos comunitários*, os vários sistemas agrários devem tender para a equidade, face à contribuição para o equilíbrio ambiental, económico e social.
- A *modulação das ajudas* tem sentido em função do cumprimento da eco-condicionalidade, mas não da dimensão. É inconsequente, face à globalização, criar instrumentos que penalizem as empresas potencialmente mais competitivas, desde que cumpram a ética empresarial!
- As *ajudas comunitárias, sobretudo de investimento*, devem revestir a modalidade de crédito agrário, com períodos de utilização, carência e reembolso e de taxas de juros adequadas às actividades, como apoio mais ajustado à idiosincrasia agrária, em vez dos subsídios.
- A *gestão dos fundos para financiamento da PAC* tem de obtê-los através da reformulação das prioridades (pilares) e não de medidas discriminatórias, com penalização das empresas potencialmente competitivas em benefício daquelas que o não são ou apenas aleatoriamente.
- A *orientação para a competitividade* aponta para a concentração empresarial e superior qualidade e segurança dos produtos e ambiente das empresas que potencialmente o não são, enquanto as que o são devem assumi-la, subordinadas às regras da eco-condicionalidade.
- As *zonas agrárias desfavorecidas*, de montanha e por desertificação, devem procurar a sustentabilidade na extensificação e diversificação das actividades agrárias, na qualidade dos produtos e no aproveitamento agro-recreativo, visando a competitividade qualitativa.
- O *apoio ao cumprimento das normas* compreende a simplificação, “agrarização” das ajudas comunitárias e nacionais, em vez da excessiva burocracia, no sentido da orientação da PAC para os consumidores, os contribuintes e maior liberdade dos agrários para o mercado.
- A *melhoria da competitividade agrária* apela para que os produtores europeus se orientem pelo mercado, embora com protecção das flutuações extremas dos preços, transformando a intervenção numa efectiva rede de segurança e as trocas mais fluídas, no âmbito da OMC.

Bibliografia

- . Barros, Henrique (1981) - *Economia e Ecologia*, Livros Horizonte, Lisboa.
- . Blanchet, Jacques et Tirard, Alain (2002) – *A Propos du Dernier Farm Bill, La Fin de la Politique Agricole?*, Paysans , n.º 276 de Novembre/Decembre, Paris.
- . Bourgeois, Lucien (2002) - *Le Sommet de Bruxelles est il le Signe d'un Renouveau de la PAC?*, Paysans, n.º 276 de Novembre/Decembre, Paris.
- . Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) (1984) - *Guía para la Elaboración de Estudios del Medio Físico: Contenido y Metodología*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Serie Manuales - 3, 2ª Edición, Madrid.
- . Clerc, Denis (1982) - *A Economia do Mercado Comum*, Edições 70 - Chaves da Economia, Lisboa.
- . Colaço-do-Rosário, Manuel (1998) - *Ensaio de Caracterização Agrária Integrada do Norte de Portugal no Contexto do Continente . Estudo Com Vista à Orientação do Agros na Perspectiva da Modernidade no Equilíbrio*, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.
- . Comissão Europeia (2002) - *Reforma da PAC - Uma Perspectiva a Longo Prazo para uma Agricultura Sustentável*, MEMO/03/10, Bruxelas,
- . Commission Européenne (1999) - *La Politique Agricole Commune. Synthèse 1999*, Direction Générale de l'Agriculture, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- . Conselho Europeu (1992) - *Reforma da PAC/1992*, Cimeira de Lisboa, <http://europa.eu.int/>.
- . Conselho Europeu (2000) - *Reforma da PAC/2000*, Cimeira de Berlim, <http://europa.eu.int/>.
- . Conselho Europeu (2003) - *Revisão Intercalar da PAC/2003*, Cimeira de Luxemburgo, IP/03/898, <http://europa.eu.int/>.
- . Pees, Christian *et al* (2002) - *Rêver Grand? Rêver Beau...À L' Echelle de Notre Terre*, Paysans n.º 276 de Novembre/Decembre, Paris.
- . Petit, Michel (2002) - *La Nouvelle Loi Agricole Américaine. Quelles Leçons Tirer du Revirement Idéologique qu'elle Illustre?!*, Économie Rurale, n.º 270, Paris.
- . Piçarra, Jaime (2002) - *Revisão Intercalar da PAC*, www.agroportal.pt.
- . Toledo, Víctor M. (1993) - *La Racionalidad Ecológica de la Producción Campesina*, Ediciones Endymión, Madrid.
- . *Tratado de Constituição da Comunidade Europeia* (1957), Roma, 25 de Março.
- . Varela, J. A. Santos (1987) - *A Política Agrícola Comum e a Agricultura Portuguesa. A Política de Preços e Mercados*, Biblioteca de Economia e Gestão, Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- . Varela, J. A. Santos (1988) - *A Política Agrícola Comum e a sua Aplicação à Agricultura Portuguesa. Política de Estruturas e Reformas*, Biblioteca de Economia e Gestão, Publicações Dom Quixote, Lisboa.