

O atribulado percurso da agricultura portuguesa no final do século XX (1976-1992)

The troubled path of portuguese agriculture at the end of the 20th century (1976-1992)

António Themudo Barata

Universidade de Lisboa, Centro de História

atb.barata@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-0771-5795>

Texto recebido em / Text submitted on: 15/01/2026

Texto aprovado em / Text approved on: 17/06/2026

Resumo

Este artigo analisa o percurso da agricultura portuguesa entre 1976 e 1992, período compreendido entre dois momentos marcantes da história agrária contemporânea: a Reforma Agrária de 1975 e a Reforma da Política Agrícola Comum (PAC) de 1992. Não se focando diretamente na análise destas reformas, o estudo incide sobre o intervalo temporal que as separa, procurando compreender a evolução da agricultura e do mundo rural num contexto marcado por instabilidade política, crise económico-financeira e reconfiguração das opções estratégicas do Estado português.

Começa na consolidação do regime democrático e acompanha as sucessivas orientações da política agrícola e económica, os constrangimentos financeiros internos e externos e o impacto das negociações de adesão às Comunidades Europeias. O texto mostra a agricultura portuguesa sendo atravessada por mudanças abruptas de enquadramento institucional e por expectativas contraditórias, que condicionaram a sua capacidade de adaptação e modernização.

Ao articular a evolução interna do sector com os contextos europeu e internacional, nomeadamente a dinâmica da PAC e as

Abstract

This article analyses the evolution of Portuguese agriculture between 1976 and 1992, a period spanning two landmark moments in contemporary agricultural history: the 1975 Agrarian Reform and the 1992 Reform of the Common Agricultural Policy (CAP). Rather than focusing directly on the analysis of these reforms, the study focuses on the time interval between them, seeking to understand the evolution of agriculture and the rural world in a context marked by political instability, economic and financial crisis, and the reconfiguration of the Portuguese State's strategic options.

It begins with the consolidation of the democratic regime and follows the successive orientations of agricultural and economic policy, internal and external financial constraints, and the impact of negotiations for accession to the European Communities. The text shows Portuguese agriculture undergoing abrupt changes in its institutional framework and contradictory expectations, which conditioned its capacity for adaptation and modernisation.

By linking the internal evolution of the sector with the European and international

pressões decorrentes das negociações comerciais multilaterais, o artigo convida a uma leitura de largos horizontes sobre a trajetória atribulada da agricultura portuguesa no final do século XX, sublinhando as tensões entre continuidades e rupturas que marcaram este processo histórico.

Palavras-chave: agricultura portuguesa; história agrária contemporânea; instabilidade política; Reforma Agrária; Reforma da PAC.

contexts, namely the dynamics of the CAP and the pressures arising from multilateral trade negotiations, the article invites a broad reading of the troubled trajectory of Portuguese agriculture at the end of the 20th century, highlighting the tensions between continuities and ruptures that marked this historical process.

Keywords: Portuguese agriculture; contemporary agrarian History; political instability; Agrarian Reform; CAP Reform.

Introdução

A agricultura constitui um sector particularmente sensível às mudanças de regime político, às opções de política económica e aos processos de integração em espaços económicos mais amplos. Em Portugal, no último quartel do século XX, a trajetória da agricultura revela de forma clara a articulação entre estruturas produtivas historicamente condicionadas, intervenção estatal e choques externos, tornando-se um observatório privilegiado para a análise das tensões entre rutura e continuidade nos processos de modernização económica.

Entre 1976 e 1992, a agricultura portuguesa evoluiu num quadro de assinalável instabilidade em diversos planos: político-institucional, económico, financeiro e social. Este período foi marcado, por um lado, pela redefinição do papel do Estado na economia após o fim do regime autoritário e, por outro, pela progressiva subordinação das políticas nacionais às regras e aos mecanismos de regulação supranacionais, no contexto da integração europeia. A coexistência, ao longo destes anos, de diferentes orientações produtivas, diferentes modelos económicos e comerciais, tudo isto num vaivém de significativas restrições financeiras, condicionou a capacidade de investimento, a eficiência económica e a competitividade do sector agrícola.

Do ponto de vista da história económica, este intervalo temporal coloca questões centrais relativas à economia política da agricultura: a persistência de estruturas fundiárias desequilibradas, a fragilidade da base produtiva, a dependência externa em fatores de produção e bens alimentares, bem como o impacto das políticas de preços, do crédito e das transferências públicas na formação do rendimento agrícola.

Assim, a agricultura portuguesa encontrou-se, sempre, numa posição particularmente vulnerável face a um modelo de política agrícola comum concebido, em larga medida, para agriculturas mais capitalizadas e produtivas do centro e norte da Europa.

A historiografia tem privilegiado a análise da Reforma Agrária enquanto momento de rutura e os economistas agrários têm prestado atenção à primeira reforma da PAC como ponto de inflexão. Não são, porém, esses dois acontecimentos reformadores, nem os respetivos processos sociais ou políticos, o objeto deste artigo. O que aqui tratamos é o período de tempo intermédio, ao longo do qual se processou a adaptação do sector agrícola – ou a sua incapacidade – a um novo regime económico.

Através da leitura das políticas públicas, dos mecanismos de financiamento, da evolução dos principais indicadores económicos, do enquadramento institucional da pré-adesão e dos primeiros anos de integração na PAC, o artigo procura demonstrar que a trajetória da agricultura portuguesa entre 1976 e 1992 foi um percurso repleto de dificuldades. Aos seus antigos problemas estruturais (estrutura fundiária desequilibrada, baixa produtividade, subfinanciamento), a que se terá somado, quicá, uma insuficiente capacidade de gestão da mudança, juntou-se um contexto desfavorável de tensões sociais, económicas e políticas cuja coexistência nos leva a compreender como o mundo rural português chegou fragilizado, deficientemente preparado, ao embate da Reforma da PAC de 1992.

1. Opções políticas e agricultura (1976-1978)

Em 1976 a jovem democracia portuguesa atingiu importantes objetivos políticos da Revolução ocorrida em 1974. No início de abril era aprovada a nova Constituição. Dia 25 do mesmo mês, dois anos decorridos sobre a “revolução dos cravos” realizaram-se as primeiras eleições legislativas e em junho Ramalho Eanes foi eleito Presidente da República. Foi este quem nomeou Mário Soares como primeiro ministro do I Governo Constitucional português cuja posse ocorria a 23 de julho do mesmo ano. Portugal tinha nova Constituição, um Presidente e um governo democraticamente eleitos.

Durante os primeiros sete meses desse ano de 1976 a ação governativa em Portugal foi exercida pelo VI Governo Provisório dirigido pelo almirante Pinheiro de Azevedo, governo este que fora empossado em setembro de 1975 ainda no decorrer do denominado PREC (sigla de “Processo Revolucionário em Curso”) cujo fim se precipitaria na sequência dos acontecimentos político-

militares ocorridos em 25 de novembro de 1975. A política económica, e também agrícola, deste VI Governo Provisório era assumidamente uma política socialista¹, embora pluralista², onde se defendia um planeamento central da economia e o apoio à Reforma Agrária recentemente legislada.

No texto da Constituição de 1976³ na sua Parte II dedicada ao tema “Organização Económica”, logo no seu primeiro artigo (art.º 80) do Título I (Princípios gerais) dizia-se assim:

A organização económico-social da República Portuguesa assenta no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mediante a apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras.

Para mais adiante (art.º 81) definir a Reforma Agrária como uma das incumbências prioritárias do Estado.

O Título IV da Parte II era inteiramente dedicado à Reforma Agrária ali havendo nove artigos dedicados a esta. No primeiro destes (art.º 96) logo ao início podia ler-se que “a reforma agrícola é um dos instrumentos fundamentais para a construção do estado socialista...” a que se seguia o art.º 97 dedicado à “eliminação dos latifúndios”⁴, dando cobertura constitucional à legislação agrícola dos governos provisórios de Vasco Gonçalves⁵, publicada durante o verão de 1975. Um aspeto que a Constituição de 1976 consagrou foi o papel do

¹ No “programa Político do VI Governo Provisório” (p. 6-10) podia ler-se: “Prosseguir na Reforma Agrária reforçando o crédito e o apoio técnico às explorações e impedindo-se as situações e acções que possam dificultar a sua execução, e fomentar a produção agrícola e de outros bens alimentares”.

Disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-provisorios/gp06/programa-do-governo/programa-do-vi-governo-provisorio.aspx>

² No discurso do Primeiro Ministro, quando da sua posse em setembro de 1975, dizia: “Defendemos a via do socialismo e da democracia pluralista para atingirmos a sociedade socialista”.

³ Disponível em: <https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>.

⁴ O artigo 97º da Constituição de 1976: “1. A transferência da posse útil da terra e dos seus meios de produção diretamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham será obtida através da expropriação dos latifúndios e das grandes explorações capitalistas. 2. As propriedades expropriadas serão entregues, para exploração, a pequenos agricultores, a cooperativas de trabalhadores rurais ou de pequenos agricultores, ou a outras unidades de exploração colectiva por trabalhadores”.

⁵ Referimo-nos a um conjunto de diplomas aprovados no final de julho de 1975, sobretudo o Dec. Lei 406-A/75 de 29 de julho que definiu os critérios para a expropriação de terras dentro de uma vasta zona do território continental que abrangia todo o Alentejo, grande parte do Ribatejo, parte da Beira Baixa e algumas áreas do distrito de Faro.

Estado como agente interventor nos mercados de produtos agrícolas, fixando preços e intervindo nos mercados. Dizia o art.º 103:

O Estado promoverá uma política de ordenamento e reconversão agrária, de acordo com os condicionamentos ecológicos e sociais do país, e assegurará o escoamento dos produtos agrícolas no âmbito da orientação definida para as políticas agrícola e alimentar, fixando no início de cada campanha os respectivos preços de garantia.

Em matéria agrícola era este, no essencial, o enquadramento político e legislativo que foi encontrado pelo I Governo Constitucional quando empossado. Ao Estado, agora sob o signo do socialismo, continuava a caber um papel regulador e interventor nos mercados agrícolas, papel que largas décadas antes já se habituara a desempenhar.

Aquele Governo Constitucional de Portugal, liderado por Mário Soares e formado por ministros do Partido Socialista (PS), entrou em funções no final de julho de 1976. Com este novo executivo as opções programáticas e as políticas económica e agrária deslocaram-se para terrenos ideologicamente mais liberais.

Embora prometendo a fidelidade à Constituição de um “país em rumo ao socialismo”, o programa do governo de Mário Soares foi fiel a um socialismo que dava as mãos à iniciativa empresarial privada e adotava uma clara opção por um modelo económico de desenvolvimento de tipo ocidental, compatível com a denominada economia de mercado⁶. Para a História, fica a impressão de que o programa do I Governo Constitucional foi programa para um regime⁷. De facto, nas suas ideias e na sua ação, ficou traçado um rumo que, no essencial, e não obstante as grandes dificuldades financeiras que Portugal experimentou, foi seguido pelos diferentes governos constitucionais que lhe sucederam.

No extenso documento⁸ que constituía o programa do I Governo Constitucional ressaltavam alguns pontos fundamentais: a constatação da gravidade da situação

⁶ Mário Soares professava o “socialismo em liberdade” que, ideologicamente, estava muito próximo da social-democracia defendida por alguns partidos políticos europeus.

⁷ São desse Governo algumas grandes bandeiras que marcaram o novo “Portugal de Abril”. Entre elas o Sistema Nacional de Saúde, a criação de um Instituto da Gestão Financeira da Segurança Social com o alargamento do sistema de pensões aos trabalhadores rurais e a reprivatização parcial da agricultura e da indústria.

⁸ Programa do I Governo Constitucional (<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464012/GC01.pdf>).

económica e financeira⁹ do país, a necessidade de pacificação social e consolidação das conquistas democráticas. No que respeitava à agricultura apresentava-se um diagnóstico dos problemas e uma estratégia desenvolvimentista da produção agrícola portuguesa¹⁰. Em matéria de política externa era claro o anúncio da “vocação europeia”¹¹, cuja opção, aliás, representava para a maioria dos autores, um passo natural da política externa portuguesa uma vez desfeita a antiga realidade colonial. A este propósito, Alice Cunha referia:

após se concretizar a descolonização, os restantes dois “D” da Revolução – democracia e desenvolvimento – estão intimamente ligados ao trajeto que o país trilhou rumo à CEE. Na realidade, o fim do império colonial suscitou a discussão sobre o rumo principal que a política externa portuguesa deveria seguir e, em última análise, a adesão às Comunidades Europeias poderá mesmo ser encarada como tendo preenchido o vazio simbólico deixado pelo fim do Império.¹²

Próxima desta é, também, a visão de Antonio Muñoz:

⁹ Idem, p. 33: “O País atravessa grave crise financeira, com grandes desequilíbrios do sector público, das empresas e da balança de pagamentos, correspondendo-lhe uma dramática queda da taxa de poupança nacional (que passou de 23% do produto nacional em 1973 para 4% em 1975)”.

¹⁰ Idem, p. 41-45: “Nos catorze anos anteriores a 1974 o produto da agricultura, silvicultura e pecuária registou um aumento da ordem dos 16 %, ou seja, um crescimento médio anual inferior a 1 %, o que permite afirmar que o PBA se encontrava em estagnação desde há muito. (...) A estrutura agrária existente não era apenas responsável pelo subdesenvolvimento do sector, perpetuava no Sul relações de produção assentes na exploração dos trabalhadores rurais que aí constituíam a esmagadora maioria da população agrícola, enquanto no Norte mantinha os camponeses, rendeiros ou pequenos agricultores proprietários ao nível de uma economia de subsistência. (...) Medidas: – Concretização da restituição da terra aos proprietários ou rendeiros não abrangidos pela lei das expropriações; (...) No domínio do fomento da produção: Promover o incremento da produção de cereais (nomeadamente do milho e cereais secundários), de oleaginosas e de leguminosas para grão e forragens; – Fomentar a produção de leite, com prioridade para as zonas tradicionalmente produtoras e para os perímetros de rega, e da carne de bovino e ovino, esta última, em particular, nas zonas interiores e Sul do País; Incrementar a pecuária intensiva; Intensificar a horticultura e a fruticultura nas regiões tradicionais e promover a sua expansão em regiões que reúnam condições do ponto de vista ecológico”.

¹¹ Idem, p. 126: “Com o encerramento do ciclo do império, com a subsequente redução dos interesses portugueses em África, com o fluxo migratório, com a multiplicação dos laços económicos com os países do nosso continente, com a nossa presença na EFTA, acentuou-se decisivamente a componente europeia no enquadramento da política externa portuguesa. A vocação europeia de Portugal é indesmentível e, o que mais é, irrecusável”.

¹² Alice Cunha, “O 25 de Abril na Política Externa Portuguesa e o eixo da integração europeia”, *Negócios Estrangeiros*, 26 (2024), Edição Digital, p. 164.

O centro de gravidade da estratégia de Soares foi defender a entrada de Portugal na CEE, que supôs apresentar-se não apenas como posição de princípio senão como novo horizonte vital da nação uma vez encerrado o ciclo imperial com a perda das colónias. Para ser admitido na Comunidade e gozar dos imensos benefícios que isso, supostamente, arrastaria, Portugal apenas deveria alinhar pelo modelo europeu de democracia e mercado livre¹³.

Dez meses depois da sua entrada no Ministério da Agricultura e Pescas, o ministro António Barreto fez aprovar uma nova legislação em matéria de reformismo agrário: o Decreto-Lei n.º 77/77, de 29 de setembro, uma “lei de bases gerais da Reforma Agrária”¹⁴, que ficou conhecida com o seu nome: “lei Barreto”. Era uma lei com âmbito agrário bastante mais vasto que o anterior Decreto-Lei n.º 406-A/75 que, na altura, só se dedicou à “questão agrária” – a eliminação do latifúndio. Com a nova lei o curso da Reforma Agrária, iniciada em 1975, sofreria uma significativa viragem política, geradora de tensão social nos campos do Sul. A “lei Barreto” trazia uma significativa redução do âmbito expropriativo das propriedades dos “agrários” pois aumentava o limite de pontuação das reservas que lhes eram atribuíveis de 50.000 para 70.000 pontos¹⁵, ou seja, uma nova e aumentada área que os anteriores proprietários poderiam agora reclamar admitindo, em alguns casos até, a possibilidade de majorações a este novo limite¹⁶. Foi, assim, aberta uma porta para que este governo, e outros que se seguiram, acelerassem o processo administrativo da devolução das terras ocupadas (por vezes expropriadas) aos seus antigos proprietários.

Em dezembro de 1977 a rejeição de uma moção de confiança apresentada pelo Governo na Assembleia da República determinou a sua queda pelo que em janeiro de 1978 tomava posse um II Governo Constitucional. Desta vez, do PS em coligação com o CDS. Por essa altura a situação financeira do país e do seu sistema bancário estavam declaradamente degradadas e Portugal sentiu as dificuldades financeiras de uma generalizada falta de liquidez. Esta circunstância, fundada em razões adiante referidas, fez com que no final de 1977 Portugal tivesse de pedir ao Fundo Monetário Internacional (FMI) um programa de assistência financeira. Os bancos foram obrigados a travar significativamente a renovação e a aprovação de novas operações de financiamento.

¹³ Antonio Muñoz Sánchez, “Reforma y Contrarreforma Agraria. La Política Agraria en Portugal desde la Revolución de los Claveles hasta la Entrada en la CEE”, *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña*, 13, 3 (2023), p. 121 (tradução do autor).

¹⁴ Expressão retirada do título do texto da própria Lei.

¹⁵ Dec.-Lei n.º 77/77, art.º 26º, ponto 1.

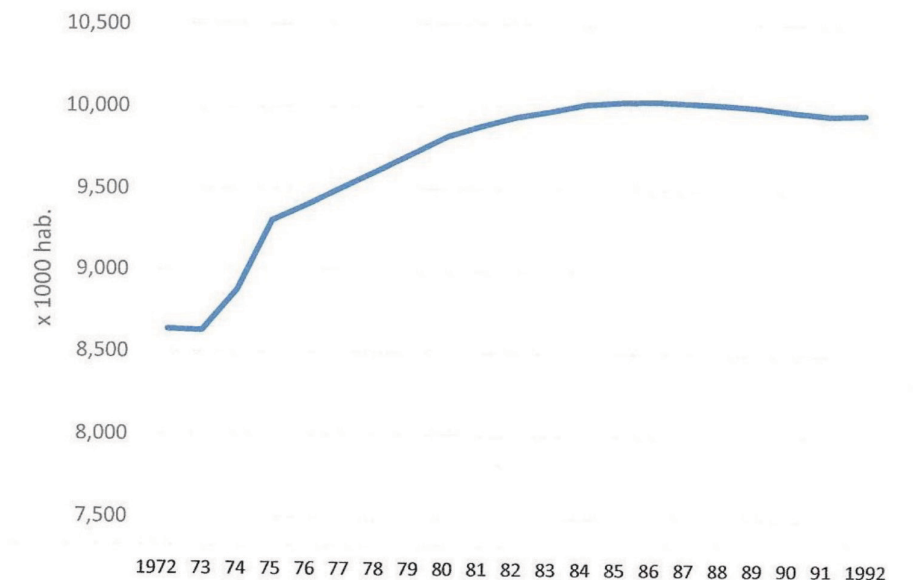
¹⁶ Art.º 28 do mesmo Decreto-Lei.

2. Crise social, económica e financeira (1978-1985)

2.1. Evolução demográfica e tensão social

A população residente em Portugal, nas décadas de setenta e oitenta do século XX, conheceu a evolução que se mostra no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – Evolução da População residente em Portugal (1972-1992)



Fonte: <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/populacao/populacao-residente/>.

Após um período de redução populacional que se verificou até 1973, com marcado êxodo rural para destinos urbanos, sobretudo no estrangeiro, a partir de 1974 e principalmente durante o ano de 1975 com o regresso a Portugal de mais de meio milhão de portugueses vindos das antigas colónias de Angola e Moçambique a população aumentou significativamente¹⁷.

¹⁷ De acordo com as estatísticas oficiais, entre 1973 e 1978, o aumento da população residente foi de 8,6 para 9,6 milhões de pessoas.

Este súbito aumento populacional foi acompanhado pelo regresso de quase cem mil militares, entretanto, desmobilizados com o termo da guerra colonial. Por lei¹⁸ de 1975 foi criado o Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais (IARN) cuja vocação era ajudar à integração na sociedade portuguesa de todos os cidadãos nacionais que, por via do processo de descolonização, aqui regressassem, independentemente do continente onde haviam nascido. O “retorno” superou em muito as previsões oficiais e o IARN pouco ajudou. No entanto, muitas destas pessoas procuraram trabalho nos mais diversos sectores de atividade, nomeadamente na agricultura. Isso explica que nesse período se tivesse assistido a uma transitória inversão da tendência de redução da população ativa agrícola, verificada justamente nesses meados da década, após o retorno dos ex-colonos africanos.

Pelos finais de setenta uma indisfarçável tensão social abrangia toda a denominada “Zona de Intervenção da Reforma Agrária”¹⁹ (ZIRA) com manifestações de conflitualidade e contestação popular que agravavam o ambiente de crise social no país. Isso resultava da devolução de terras aos antigos proprietários ao abrigo da “lei Barreto”, no fundo, uma colisão política frontal com o esforço de coletivização a favor do operariado rural. Efetivamente, as políticas dos governos constitucionais, com ou sem coligação, foram sempre claramente favoráveis a um modelo económico assente no princípio da propriedade privada dos meios de produção.

É de notar, no entanto, que o efeito tensional da designada “Contrarreforma Agrária” não resultou tanto do seu impacto económico, mas, sobretudo, pelo seu significado político e social. Em dezembro de 1979, portanto, já com dois anos decorridos sobre as entregas de reservas ao abrigo da “lei Barreto”, Afonso de Barros referia que as novas unidades de produção agrícola dentro da ZIRA coexistiam com explorações do “capitalismo agrário” (aquelas cuja terra se mantinha na posse dos antigos proprietários) e com explorações de “pequena e média agricultura” em proporções muito equilibradas no que respeitava às áreas exploradas (respetivamente 33%, 35% e 32%)²⁰. Eram, no entanto, um pouco mais desequilibradas em número de assalariados pois as explorações da pequena e média agricultura absorviam 40 % dos postos de trabalho, enquanto as novas explorações da Reforma Agrária 35%, e as explorações do “capitalismo agrário” 25%. No entanto, adianta o mesmo autor,

¹⁸ Dec.-Lei 169/75, de 31 de março.

¹⁹ Uma vasta área do território continental, aproximadamente, desde o Tejo até ao limite sul do Alentejo.

²⁰ Afonso de Barros, “A Reforma Agrária em Portugal e o Desenvolvimento Económico e Social”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 3 (1979), p. 53-74.

O PAB²¹ formado nas unidades de produção da RA não vai além de 30% e 9% do PAB da ZIRA e do Continente, respectivamente, e representa apenas 8% e 1,5% do PIB da ZIRA e do Continente, respectivamente. (...) Incontestável é, porém, existir considerável desproporção entre o impacto político da RA e a sua verdadeira expressão económica e social²².

2.2. Produto Interno Bruto²³ (PIB) e Inflação

Entre a segunda guerra mundial e o “choque petrolífero” de 1973, as economias da Europa Ocidental conheceram uma longa fase de crescimento contínuo com incrementos anuais dos seus PIB a taxas médias em torno de 5%, realidade que, embora mais moderadamente, também ocorreu em Portugal. Sendo verdade que a indústria contribuiu mais do que a agricultura para aquele crescimento, no caso português, no entanto, o declínio relativo do seu sector primário foi mais acentuado do que noutros países, nomeadamente na vizinha Espanha. É um facto que, após a guerra, a política económica do Estado Novo foi industrialista, deixando, por diversas razões, “cair” a agricultura em profunda estagnação.

Em todo o país rural, sobretudo a Norte e no Centro, uma verdadeira sangria demográfica subtraiu braços ao trabalho do campo, principalmente, dos mais jovens e no Sul, a grande “Lavoura” acomodava-se num *statu quo* confortável proporcionado por preços subsidiados que compensavam baixas produtividades.

No entanto, nem todos os subsectores do sector primário tiveram a mesma evolução. Ao iniciar a década de setenta, enquanto as maiores explorações com produções tradicionais suportadas por cereais, azeite, vinho, pecuária extensiva de ruminantes, ou cortiça, mostravam uma postura acomodada, outras atividades surgiam com algum dinamismo, casos, por exemplo, da produção de tomate para a indústria e, mais generalizadamente, da pecuária intensiva. Referimo-nos, aqui, aos casos do leite de vaca, ovos, carne de suíno, carne de aves e carne de bovino, em novas explorações muito dependentes do consumo de rações, estas constituídas quase exclusivamente por matérias primas importadas. Estas produções contribuíram positivamente para o PIB embora negativamente para

²¹ Sigla de Produto Agrícola Bruto. É um indicador da produção obtida na economia e, em particular, dentro das explorações agrícolas.

²² Afonso de Barros, “A Reforma Agrária em Portugal...”, cit., p. 62.

²³ O conceito de PAB e de PIB estando relacionados são diferentes. Numa ótica da produção, e no caso da agricultura, o PIB agrícola, corresponde ao valor da Produção Bruta, o PAB, ao qual terão de ser deduzidos os custos associados ao processo produtivo, tais como, sementes, adubos, rações, combustíveis, e o próprio trabalho. É por isso um indicador do rendimento gerado numa determinada atividade.

a balança comercial com o exterior, realidade que, progressivamente, se foi agravando durante toda a década de setenta e também de oitenta. Ao contrário, porém, dos subsectores agrícola e pecuário, a floresta contribuiu positivamente para a balança comercial, atendendo a que, pela mesma altura, as produções de cortiça, das madeiras de pinho e de eucalipto, e dos derivados destas ganhavam quotas de mercado de exportação.

Quando, no final de 1973, chegou a crise económica internacional²⁴, eis que subiram os custos de produção industriais e agrícolas, fenómeno que ocorreu, em Portugal, em paralelo com o crescimento da procura de alimentos, a que a agricultura nacional não conseguiu dar resposta. Aconteceu que o crescimento demográfico ocorrido após o 25 de Abril deu-se a par com um aumento significativo das remunerações dos trabalhadores o que se traduziu num significativo aumento da procura de bens alimentares. Além disso, este aumento de procura não foi apenas quantitativo, mas também qualitativo. Com efeito, assistiu-se, então, a uma progressiva alteração da dieta alimentar da população portuguesa com maior procura de carne e lacticínios, em linha com os hábitos de consumo em outros países europeus²⁵. Neste contexto, ocorreu um significativo aumento das importações portuguesas não apenas dos produtos destinados à alimentação da população humana como também das matérias primas necessárias à produção de rações para a pecuária intensiva. A balança comercial agroalimentar entrou em acelerado desequilíbrio, ao mesmo tempo que a taxa de câmbio do escudo face ao dólar desvalorizava 43% entre 1973 e 1978²⁶.

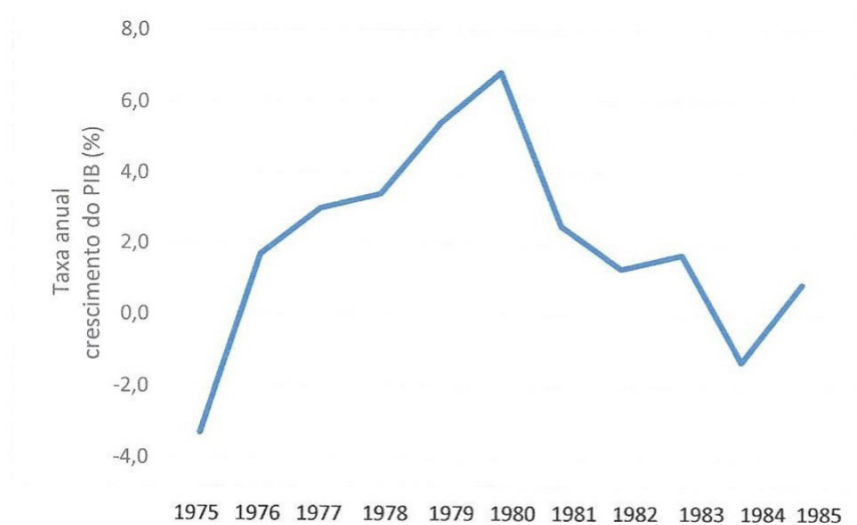
O aumento da inflação foi inevitável. Com a subida dos preços os rendimentos disponíveis baixaram significativamente. Os salários reais perderam poder de compra e a comparação dos rendimentos de trabalho e do nível de vida entre os portugueses aqui residentes e os compatriotas emigrantes deixavam Portugal em má situação. Olhando para o comportamento destes dois importantes indicadores da saúde económica e financeira do Estado, na década que antecedeu a entrada de Portugal na CEE, verifica-se que, até 1977, houve um crescimento do PIB e da taxa de inflação. O primeiro partindo de uma base muito baixa com a forte recessão em 1975, a segunda em crescimento explicável pelas razões acima indicadas. Daí em diante foi diferente: quando a economia cresceu a inflação baixou e vice-versa.

²⁴ Falamos da crise provocada pelo embargo decretado, em 16 de outubro de 1973, pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) à exportação de produtos petrolíferos para os Estados Unidos da América e um vasto conjunto de países aliados, um dos quais Portugal. O preço do petróleo, de imediato, subiu 70%, e até março de 1974 já tinha triplicado a sua cotação internacional.

²⁵ As Estatísticas Agrícolas do INE, relativas aos anos 1975-1977, mostram que as importações de carne aumentaram 250%, e as de leite/lacticínios, em menor valor absoluto, aumentaram 50%.

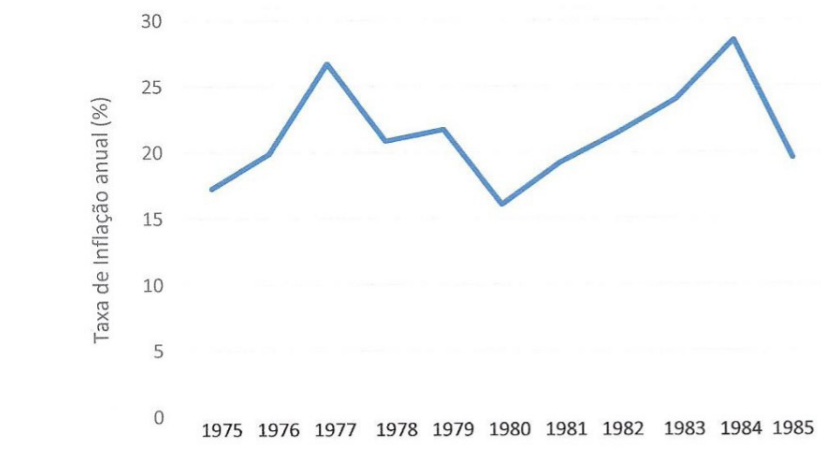
²⁶ Luis Contraria, *Crises na Economia Portuguesa*, Lisboa, Fundação F.M.S., 2023, p. 105.

Gráfico 2 – Taxa anual de crescimento do PIB em Portugal (1975-1985).



Fonte: <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/economia/crescimento-e-productividade/>.

Gráfico 3 – Taxa anual de inflação em Portugal (1975-1985).



Fonte: <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/inflacao/taxa-de-inflacao/>.

Conforme acima se disse os últimos anos de setenta foram particularmente difíceis para a agricultura portuguesa apanhada que foi na turbulência política, social e económico-financeira, a par com maus anos agrícolas que lhe reduziram as produções e os rendimentos. E os primeiros anos da década de oitenta também não trariam melhores rendimentos aos agricultores portugueses.

Uma crise financeira persistente, caracterizada pela subida consistente dos preços dos fatores de produção e acompanhada de sérias dificuldades ao financiamento da atividade acabaria por não ajudar no contexto sereno e adequado para a necessária preparação à mudança de política que se adivinhava: a adesão à CEE, ou seja, a entrada na PAC. Afirmava Francisco Avillez que houve lugar “no período 1980-1985, a uma deterioração acentuada (-5%/ano) nas relações entre os preços recebidos e pagos pelos produtores agrícolas, com consequências inevitavelmente negativas para os rendimentos.”²⁷.

2.3. Financiamento à agricultura

No virar da década de setenta para oitenta e até meados desta, a economia portuguesa atravessou um longo período recessivo associado a duras medidas do saneamento financeiro imposto pelo FMI ao Estado português, condição exigida para disponibilização de um financiamento que permitisse ao país honrar os pagamentos ao exterior. Recorde-se que no final do ano 1977 não havia dinheiro nos cofres do Estado, nem nos cofres dos bancos, todos eles nacionalizados vivendo-se uma grave situação das finanças públicas. A este propósito ficou célebre a frase de Mário Soares proferida em janeiro de 1978, na tomada de posse do II Governo Constitucional: “não se trata agora de meter o socialismo na gaveta, mas de salvar a democracia”.

A falta de fundos para o financiamento das atividades produtivas, afetava não apenas as importações, cada vez mais caras, para compra dos fatores de produção, como dificultaria qualquer esforço de investimento. Eram necessários meios financeiros para a agricultura se modernizar e reequipar tanto ao nível das explorações agrícolas, como das unidades agroindustriais, ou nas infraestruturas de apoio à produção, à comercialização e ao armazenamento. Tudo isto parecia inadiável face às exigências de uma desejada e expectável adesão de Portugal à CEE onde teria de conviver, e competir, com agriculturas mais produtivas e desenvolvidas.

²⁷ Francisco Avillez, *A Agricultura Portuguesa – As últimas décadas e perspectivas para o futuro*, Lisboa, Fundação F.M.S., 2015, p. 32.

Entretanto, os agricultores portugueses vendiam os seus produtos em mercado interno já que os preços de venda dos principais produtos agrícolas portugueses eram, quase sempre, mais altos em Portugal que nos Estados-membros da CEE, ou no mercado mundial. Esses produtos eram pagos em moeda nacional e, quantas vezes, a margem da venda era mínima, erodida pela inflação e pela desvalorização cambial. Os rendimentos da atividade agrícola em Portugal foram, genericamente, exíguos e decrescentes em termos reais. Experimentavam, assim, os agricultores uma severa dificuldade em gerar fundos para financiar a sua própria manutenção. Tal situação constituía uma forte ameaça à agricultura portuguesa sabendo-se que as ajudas financeiras da PAC aos seus agricultores eram pagas em função das quantidades produzidas. Portanto, quem menos produzisse menos ajudas receberia e quem mais importasse mais pagaria.

Por duas vezes no período de tempo aqui considerado – em 1977/78 e em 1983 – o Estado português teve de recorrer a intervenções (leia-se financiamentos) do FMI para acudir a crises financeiras relacionadas com alta inflação, e dificuldades na Balança de Pagamentos. Em ambas as ocasiões, os acordos estabelecidos para a obtenção desses financiamentos, implicaram a necessidade da aplicação de dolorosas medidas com inevitáveis consequências recessivas. Entre elas as restrições ao crédito bancário, o aumento das taxas de juro, a desvalorização cambial e a aplicação de um teto aos aumentos salariais com um limite máximo que teria de ficar abaixo da taxa de inflação. Só em 1986, ano da entrada de Portugal na CEE, a situação económico-financeira do país seria revertida e, no que à agricultura diz respeito, já sob a disciplina da PAC, se conseguiria experimentar um novo contexto económico-financeiro mais favorável ao investimento.

2.3.1. Crédito Agrícola de Emergência

Durante a década de dificuldades e “crise” (1976-1985) os principais mecanismos de financiamento do sector agrícola, aliás os únicos que lhe eram especificamente dedicados, foram o CAE, criado em 1975 para uma vida curta, e aquele que lhe sucedeu, um conjunto de linhas de crédito geridas pelo Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas²⁸ (IFADAP), o, então, designado Sistema Integrado de Financiamento à Agricultura e Pescas (SIFAP).

²⁸ Criado pelo Dec.-Lei 344/77 de 19 de agosto.

O CAE foi criado²⁹ em maio de 1975, ao tempo do IV Governo Provisório num contexto revolucionário em que toda a banca portuguesa acabava de ser nacionalizada³⁰. Esta era uma linha de financiamentos de curto prazo (com vencimento a prazo máximo de doze meses) e que se destinava a apoiar, exclusivamente, os pequenos e médios agricultores³¹, nas despesas relacionadas com a atividade corrente: preparação da terra para as sementeiras, compra de sementes, fertilizantes, pesticidas, rações para animais, enfim, financiar todas as aquisições de fatores de produção agrícola para as denominadas “campanhas” anuais. Era suposto que, terminada a colheita, fossem os próprios produtos obtidos vendidos à entidade fornecedora dos referidos fatores de produção, procedendo-se, por essa via, à liquidação dos financiamentos utilizados. Note-se que o pagamento de salários, por esta altura, não era considerado como uma finalidade a ser abrangida pelos financiamentos do CAE. Todas as operações financeiras ao abrigo desta lei seriam propostas, formalizadas e implementadas através de empréstimos contraídos pelos seus beneficiários junto dos balcões de qualquer banco a operar em Portugal.

Duas relevantes inovações sobressaíam pelo seu carácter inédito: a primeira tinha a ver com a identificação das entidades mutuárias que se deveriam considerar devedoras junto dos bancos, a segunda tinha a ver com a garantia dada pelo Estado para cumprimento das responsabilidades assumidas junto das instituições bancárias credoras. Assim, a Lei (no n.º 2 do art.3.º) definia que

serão mutuários perante as instituições de crédito e intermediárias na atribuição de crédito aos produtores as comissões liquidatárias dos grémios da lavoura e as associações agrícolas do tipo cooperativo que exerçam funções de compra e venda indicadas ao Banco de Portugal pelo Instituto de Reorganização Agrária.

No que respeitava à garantia do Estado junto da banca credora, o Dec. Lei 251/75 com base no exposto no seu art.º 5º comprometia-se, através do referido Instituto de Reorganização Agrária, a avalizar os financiamentos concedidos até

²⁹ Dec.-Lei 251/75 de 23 de maio.

³⁰ Dec.-Lei 132-A/75 de 14 de março, que nacionalizou a generalidade das instituições bancárias a operar em Portugal, excetuando as Caixas de Crédito Agrícola. Lei publicada em Diário da República no mesmo dia em que foi publicada a Lei 5/75 que extinguiu a Junta de Salvação Nacional e instituiu a Assembleia do Movimento das Forças Armadas e o novo Conselho da Revolução.

³¹ Segundo o ponto 2. do art.º 1º da referida Lei: “são considerados pequenos e médios produtores agrícolas aqueles que explorem directamente a terra, predominantemente com trabalho próprio ou de familiares não remunerados”.

um montante máximo de um milhão de contos por cada banco e cinco milhões de contos no global.

Pouco depois da sua criação o CAE viu estendida a possibilidade da sua utilização pelas novas Unidades Coletivas de Produção³² (UCP) que exploravam as herdades, entretanto, ocupadas. Em 29 de setembro do mesmo ano, através de um controverso despacho³³ assinado pelo secretário de Estado, foi alargada a possibilidade legal do CAE poder servir para o pagamento de salários a trabalhadores rurais, nomeadamente os das referidas UCP. Esta circunstância, aliás, terá contribuído significativamente para um forte ímpeto de ocupação de herdades alentejanas no âmbito da Reforma Agrária, então, em curso³⁴.

Barreto³⁵ informa que no final de 1976, só no Alentejo, estava concedido ao abrigo do CAE um montante de créditos na ordem dos quatro milhões e quarenta mil contos, oitenta por cento dos quais financiados às UCP e os restantes vinte por cento a agricultores privados.

Aconteceu que apesar de uma satisfatória colheita de trigo no verão de 1976 a maior parte do financiamento concedido ao abrigo do CAE não foi reembolsado.

A banca, entre 1976 e 1978, sendo malsucedida no reembolso da grande maioria das operações, renovou os créditos capitalizando juros, mantido que estava o aval do Estado. A simples contagem dos juros do crédito, entretanto vencido, com a subida das taxas e a mora verificada, rapidamente fez subir o saldo devido aos bancos, agora contabilizado como crédito malparado. Em breve, a sinistralidade dos créditos do CAE elevou a responsabilidade avalista do Estado para 13 milhões de contos, contabilizados em 1979. Ao Banco de Portugal foi dado um prazo de 90 dias para que fosse proposta a extinção do CAE³⁶.

2.3.2. IFADAP e SIFAP

Ao tempo do I Governo Constitucional, ficou patente que o CAE não constituiria uma boa solução para o financiamento da agricultura em Portugal e, bem assim, que a gestão do sistema de financiamentos ao sector primário

³² Dec.-Lei n.º 406-B /75 de 29 de julho.

³³ É curiosa a ocorrência deste despacho assinado pelo secretário de estado António Bica em aparente dissonância com o próprio ministro Lopes Cardoso, poucos dias após a tomada de posse do governo. Pouco depois o ministro avocou esses poderes e o secretário de Estado pediu demissão. Exoneração com data 2 de janeiro de 1976.

³⁴ Efeito referido também por outros autores, nomeadamente, António Barreto.

³⁵ António Barreto, *Anatomia de uma Revolução*, Lisboa, Dom Quixote, 2017, p. 383.

³⁶ Dec.-Lei n.º 172/79, de 6 de junho.

com o apoio do Estado teria de ser regulada e gerida por um organismo especializado com perfil adequado nos planos técnico (em matéria agrícola) e financeiro. Com esse objetivo, em agosto de 1977, foi criado³⁷ o IFADAP, instituição financeira que, sob supervisão do Banco de Portugal, passaria a propor a criação de novas linhas de crédito à agricultura, fazendo também a macrogestão e acompanhamento de todos os financiamentos ao sector agrícola onde houvesse qualquer apoio, ou incentivo, do Estado, nomeadamente pela bonificação dos juros. Àquele instituto competiria articular o seu trabalho quer com as instituições de crédito que financiavam os agricultores quer com os serviços do Ministério da Agricultura a quem incumbiria a função de reconhecer a qualidade de agricultor e, bem assim, indicar a natureza e dimensão da atividade desenvolvida pelos mesmos.

Após a sua criação, o IFADAP geriu um conjunto vasto de linhas de crédito que foram desenhadas para apoiar as empresas agrícolas, as agroindustriais (por exemplo lagares, adegas, matadouros) e também os produtores florestais. Linhas essas que se destinavam a enquadrar financiamentos bancários não apenas de curto prazo (os designados “financiamentos de campanha”) como também para apoiar algumas necessidades de investimento, por exemplo a aquisição de máquinas agrícolas, novas plantações ou outras benfeitorias. O incentivo financeiro possível era uma pequena bonificação nas altas taxas de juro praticadas pelos bancos, benefício que posteriormente lhes era reembolsado.

O complexo sistema de linhas de crédito que, sob gestão do IFADAP, foi desenvolvido para apoiar o sector primário designou-se SIFAP (Sistema Integrado de Financiamento à Agricultura e Pescas) e nele assentou, em exclusivo, todo o conjunto de financiamentos dirigidos às empresas do sector primário, desde que, enquadráveis em qualquer tipo de operações onde houvesse lugar à mobilização de fundos públicos. O SIFAP abraçou, portanto, a esmagadora maioria das operações de crédito aos agricultores portugueses até à chegada dos novos apoios financeiros trazidos pelos regulamentos comunitários europeus.

Reconheça-se que nos primeiros cinco anos da década de oitenta, apesar das restrições financeiras vividas em Portugal, houve um aumento do número de operações de crédito ao investimento e do correspondente valor dos montantes financiados com bonificação da taxa de juro³⁸.

³⁷ Dec.-Lei nº 344/77 de 19 de agosto, retificado mais tarde pela Lei nº 14/78 de 23 de março.

³⁸ De acordo com as Estatísticas Agrícolas do INE (1980 e 1985) neste período de cinco anos o número de operações de crédito bonificado ao investimento agrícola, em Portugal Continental, subiu de 1931 para 4976, entre as quais se incluem alguns projetos de investimento em instalações agroindustriais. O montante total do crédito bonificado nesses projetos enquadráveis nas linhas

3. Negociações pré-adesão europeia (1978-1985)

3.1. Turbulência político-governativa e primeiros passos

Enquanto decorriam os anos de “crise” em Portugal o seu processo de adesão às Comunidades Europeias conhecia desenvolvimentos. O pedido formal de adesão foi feito por carta que o Ministro Português dos Negócios Estrangeiros do I Governo Constitucional enviou ao Presidente do Conselho Europeu com data 28 de março de 1977. Passou-se mais de um ano até haver uma resposta oficial da Comissão.

Foi em 19 de maio de 1978, já em tempo do II Governo Constitucional (coligação do PS com o CDS), que a Comissão Europeia enviou ao Conselho o documento *Avis de la Commission Européenne sur la demande d’adhésion du Portugal* dando o seu parecer favorável a uma rápida abertura de negociações, onde se invocava a importância política dessa adesão, mau grado as grandes deficiências da economia portuguesa e sublinhava-se o reduzido peso desta no futuro quadro europeu pós-adesão. Em 6 de junho desse ano o Conselho Europeu aprovou, por unanimidade, o pedido de adesão português e as negociações de pré-adesão poderiam começar.

Entretanto, fruto de divergências internas entre os parceiros de coligação, o II Governo Constitucional caíra e fora substituído, em 29 agosto de 1978, dando início a um novo ciclo de governos de iniciativa presidencial. Todos estes foram de curta duração, num total de tempo inferior a um ano e meio. Primeiro, um governo liderado por Alfredo Nobre da Costa, empossado em final de agosto e substituído em novembro. No dia 22 deste mês tomava posse um novo Governo liderado por Carlos Mota Pinto que governaria até julho de 1979. A 1 de agosto de 1979 tomava posse um terceiro governo de iniciativa presidencial – V Governo Constitucional, chefiado por Maria de Lurdes Pintassilgo, cujo mandato terminaria a 3 de janeiro de 1980. Então iniciou-se um período de previsível estabilidade governativa após a vitória eleitoral da AD (Aliança Democrática), uma coligação do centro-direita que reunia três partidos. Foi já em tempo de governo da AD, 20 de fevereiro de 1980, durante a reunião do Conselho Europeu, em Bruxelas, que viria a ocorrer a abertura formal das negociações do denominado “dossier agricultura”.

do SIFAP, a preços correntes, subiu de 1,6 para 5,9 milhões de contos, respetivamente, em 1980 e 1985.

O primeiro ano desta década seria turbulento na Europa e no mundo, não facilitando a vida às negociações de pré-adesão. Além das dificuldades económicas generalizadas que resultavam do choque associado à crise petrolífera do Irão, em 1979, a CEE começava a sentir o agudizar do problema orçamental da PAC relacionado com os excedentes de produtos tais como leite, cereais, carne e açúcar. Neste contexto o Reino Unido que era contribuinte líquido da PAC, ao contrário da França o seu maior beneficiário, suscitou a questão do *just return*, onde reclamava uma imediata devolução dos montantes que lhe eram pedidos para sustento de uma política agrícola que beneficiava outros. Margareth Thatcher, Primeira-Ministra do Reino Unido, insistia na necessidade de um novo desenho das ajudas financeiras em curso na PAC e fazia depender o acordo britânico à fixação de preços agrícolas para a campanha de 1980/81 ao estabelecimento de um compromisso imediato dos parceiros europeus na resolução da questão suscitada. Este assunto foi à reunião do Conselho em 30 de maio de 1980 e daqui resultou a decisão de uma devolução anual aos britânicos (o denominado “cheque britânico”³⁹) e a promessa de serem reformulados os principais mecanismos da PAC com incidência orçamental⁴⁰.

A nova situação resultante do Conselho de 30 de maio trazia perspetivas reformadoras da PAC e a previsível reafecção de recursos da mesma após a adesão dos futuros Estados Ibéricos, principalmente a Espanha – um previsível competidor de peso no que tocava a produtos da agricultura mediterrânica. Isso levou o presidente francês Giscard d’Estaing a propor uma pausa nas negociações de adesão com os dois países ibéricos. Se inicialmente se admitia como provável que as negociações pré-adesão com Portugal e Espanha fossem concluídas durante o ano 1983, esse limite foi transportado para 1984. As negociações com Portugal seriam retomadas no início de 1982.

Entretanto, em outubro de 1980, e tendo em conta o contexto das dificuldades financeiras vividas em Portugal, a Comunidade respondeu afirmativamente a um pedido de ajuda financeira apresentado por este país, a título de apoio à preparação da sua economia face à futura integração. Assim, em dezembro de 1980, foi acordado um conjunto de benefícios financeiros, dirigidos aos sectores

³⁹ Cheque que, para os anos 1980 e 1981, ascendeu a 1,3 mil milhões de ECU.

⁴⁰ A medida mais imediata para a redução de custos foi tomada em 1984 com produção de efeitos a partir de 1985. Tratou-se da introdução do sistema de “quotas leiteiras”, medida que foi eficaz e introduziu um precedente de carácter restritivo e obrigatório, até então nunca utilizado. Foi instituída a obrigação da redução de 4% da quantidade de leite produzido por cada agricultor face ao ano de referência e, por extensão, uma correspondente redução em cada país. Em paralelo, foi, então, criada uma regulação punitiva para os agricultores e para os países que excedessem a sua quota.

industrial e agrícola, incluindo duas componentes: um financiamento concedido pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) no montante de 150 milhões ECU⁴¹ e a cedência de fundos num total de 125 milhões de ECU sob a forma de subsídios não reembolsáveis⁴². A agricultura, face ao sector industrial, disputou, então, uma pequena parte dos apoios financeiros concedidos pela CEE. Segundo Santos Varela, “foi afectado ao sector agrícola, por parte da Comunidade, um montante de 23,31 milhões de ECU”⁴³. O autor, no entanto, não esclarece em que parte este montante foi por empréstimos do BEI ou se foi, em parte, um donativo não reembolsável⁴⁴. Refere a mesma fonte⁴⁵, que sob um complicado processo de decisão, dentro do montante total dos apoios financeiros então disponibilizados aos agricultores, uma parte significativa foi dirigida ao sector leiteiro do Noroeste português (Entre Douro e Minho) “para as explorações suscetíveis de aumentarem a sua produtividade e ganharem competitividade”⁴⁶. Referia a mesma fonte que programas idênticos foram lançados na Beira Litoral e nos Açores, sublinhando ter sido “a primeira vez que a Comunidade estendeu uma “acção comum” a um país que não era Estado-Membro.”⁴⁷.

3.2. Produtivismo da PAC e a “especificidade” portuguesa

Em 1957, o art.º 3º do Tratado de Roma – texto fundacional da CEE –, apontava “para a instauração de uma política comum no domínio da agricultura”. Os objetivos dessa política, adiante referidos no mesmo tratado eram: aumento da produtividade da agricultura, a promoção de um nível de vida aceitável às populações que trabalhem na agricultura, estabilização dos mercados de produtos agroalimentares acautelando segurança do aprovisionamento e preços razoáveis aos consumidores. Em junho de 1958, em Stresa, os seis Estados fundadores

⁴¹ Sigla de *Economic Currency Unit*, a moeda escritural europeia, antecessora do euro.

⁴² Decreto n.º 143-A/80, de 26 de dezembro contendo o acordo celebrado por simples trocas de cartas entre o governo português e a CEE com data 3 de dezembro de 1980. Publicado no Diário da República nº 297, I serie de 26/12/1980.

⁴³ Santos Varela, *A agricultura portuguesa na PAC-Balanço de duas décadas*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 66.

⁴⁴ Um conhecimento mais profundo da aplicação concreta destes apoios de pré-adesão na agricultura portuguesa e, sobretudo, uma análise da sua eficácia é uma área de investigação que, julgamos, ainda poderia merecer novos estudos.

⁴⁵ Santos Varela era, na altura, o alto quadro do Ministério da Agricultura que chefiava a equipa técnica portuguesa negociadora do “dossier agrícola”, no âmbito das negociações de pré-adesão.

⁴⁶ Santos Varela, *A agricultura portuguesa...*, cit., p. 67.

⁴⁷ Ibidem.

então reunidos em conferência, sob a presidência do comissário que detinha o pelouro da agricultura – Sicco Mansholt⁴⁸ –, determinaram os princípios e os mecanismos fundamentais que haveriam de reger o funcionamento da futura PAC. Foram três os pilares então aprovados: unicidade de mercado, preferência comunitária⁴⁹ e solidariedade financeira⁵⁰.

A unicidade do mercado estava articulada com a ideia de um mercado comum. Daqui resultaria a fixação de preços institucionais e garantidos por cada produto, preços estes que valeriam para todos os produtores de todos os Estados-Membros. Assim, nasceriam os conceitos de *preço indicativo*, por vezes chamado *preço de orientação*, exprimindo um valor considerado politicamente aceitável para a venda de dado produto, e que seria administrativamente fixado em cada ano. Conceito próximo deste, embora diferente, era o denominado *preço de garantia*, valor mínimo abaixo do qual o produtor sabia que não incorreria no risco de vender o seu produto pois, nesse caso, as instituições de mercado comunitárias procederiam a uma compra pagando esse valor. Por esta razão também, por vezes, se designava este como *preço de intervenção*. Tais designações e toda uma complexa arquitetura do funcionamento do(s) mercado(s) vieram a ser estabelecidas nas diferentes OCM (Organizações Comuns de Mercado) que foram, então, criadas.

Conforme previsto no Tratado de Roma, a lógica da PAC era produtivista e, por isso, os mecanismos financeiros da PAC passaram a canalizar fundos para

⁴⁸ Sicco Mansholt (1908-1995) político holandês, que desempenhou vários cargos ministeriais no governo holandês até 1958. Neste ano passou a integrar a primeira equipa de comissários europeus assumindo, então, a pasta da agricultura. Chegou a ser vice-presidente e presidente da Comissão Europeia (1972-73). Grande impulsor da PAC, ficou conhecido como sendo o “pai da PAC”.

⁴⁹ A preferência comunitária visava acautelar que toda a produção agrícola europeia fosse vendida aos consumidores europeus antes de ser substituída por produtos importados do exterior (os denominados “países terceiros”), mesmo quando estes praticassem preços mais baixos. Por isso, foram definidos em Stresa dois mecanismos financeiros fundamentais: o estabelecimento de um preço mínimo de entrada dos produtos vindos de fora da CEE, aos quais se aplicariam taxas aduaneiras e, paralelamente, a mencionada concessão de uma “restituição à exportação” que compensasse essa diferença quando estes tivessem preços de mercado interno superior ao preço do mercado internacional, situação que ocorria com muita frequência.

⁵⁰ A solidariedade financeira traduzia uma lógica de reciprocidade e justiça. Ou seja, todos os custos de funcionamento da PAC, aqueles que resultavam dos mecanismos financeiros acima indicados, seriam suportados pelos Estados-Membros, em esforço comum e proporcional à sua presença nos mercados e ao que cada um deles exigisse. Para o efeito, foi criado o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) ao qual todos os Estados-Membros fariam contribuições a partir dos seus orçamentos anuais e de onde saíam as diferentes verbas financiadoras dos mecanismos da PAC.

quem produzia. Tendo sido as principais OCM criadas para apoiar os agricultores do Norte da Europa, não é de admirar que tenham sido as principais produções agrícolas dessa região⁵¹ aquelas que foram contempladas pelos apoios financeiros, então, instituídos. Ora esse modelo de incentivos da PAC não abria expectativas otimistas aos agricultores portugueses. Efetivamente, face ao desenho da PAC, então em vigor, quem produzia recebia e quem importava pagava. E Portugal perfilava-se para ser um forte importador com a agravante que as culturas onde era mais autónomo – culturas mediterrânicas (vinho e azeite) – eram, as que recebiam menores incentivos financeiros de uma PAC que fora criada a pensar nos agricultores, sobretudo, do Norte Europeu. Por isso o desafio da integração europeia poderia representar para a agricultura portuguesa uma severa ameaça.

De facto, corria-se um sério risco. Aos problemas de uma agricultura que na década de oitenta ainda fazia o rescaldo da Reforma Agrária de 1975, descapitalizada, pouco produtiva e com *deficits* crónicos da balança agroalimentar, com preços internos de vários produtos agrícolas (cereais, carne, leite) bem acima dos preços europeus, deficientemente infraestruturada e equipada, com uma problemática estrutura fundiária, em breve, lhe seria pedido que competisse em mercados concorrenciais com agriculturas muito mais produtivas, melhor infraestruturadas, mais organizadas e bem capitalizadas. Os negociadores portugueses perceberam que havia fundadas razões para recear que Portugal se transformasse num importador líquido de produtos agrícolas e, portanto, um contribuinte líquido da PAC.

Estas circunstâncias muito particulares de Portugal levaram as instâncias europeias a reconhecer a “especificidade” da agricultura portuguesa e, com isso, a atribuição de particulares benefícios no que respeitaria ao seu processo de integração nos mecanismos da PAC. Esse reconhecimento aconteceu em 29 de novembro de 1983 após a reunião do Conselho de Ministros da agricultura e valeria a Portugal um duplo benefício: tempo e fundos financeiros. Vejamos.

Beneficiou em tempo porque em vez de se aplicar à agricultura portuguesa a denominada “transição clássica” (um período máximo de sete anos em que se faria uma aproximação gradual entre os preços dos produtos no mercado do novo Estado-Membro e os mesmos preços no mercado comunitário), Portugal poderia beneficiar de uma “transição por etapas”. Neste caso, poderia experimentar duas etapas sucessivas de cinco anos cada, em que só na segunda etapa estaria obrigado a alinhar na disciplina de preços europeus. Assim, a primeira etapa seria utilizada para ir fazendo os necessários ajustamentos e investimentos nos planos da organização dos mercados e das infraestruturas, quais progressos

⁵¹ Caso dos cereais (por exemplo o trigo), o leite e os produtos lácteos ou a carne de bovino.

prévios que haveriam, supostamente, de facilitar a aproximação dos preços. A grande maioria⁵² dos produtos agrícolas, nomeadamente os cereais portugueses, iria alinhar na “transição por etapas”, cuja segunda fase só terminaria em 1995.

O reconhecimento da especificidade também representou benefícios financeiros. Em primeiro lugar porque foi criado o Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa⁵³ (PEDAP), com um montante de financiamento comunitário, sem comparticipação nacional, no valor 700 M ECU, montante este destinado a melhorar a competitividade da agricultura portuguesa, nomeadamente, pela criação, ou melhoria, de infraestruturas produtivas. Benefício financeiro que se esgotou em 1993, mediante programas nacionais cuja eficiência foi criticada, conforme adiante se refere.

Além da criação do PEDAP foi também alargado a todo o território português um esquema de especiais majorações nos subsídios a fundo perdido para apoio aos projetos de investimento na agricultura, na floresta ou na agroindústria, respetivamente apoiados pelo FEOGA-Orientação, ao abrigo dos correspondentes regulamentos comunitários⁵⁴.

4. Agricultura portuguesa na PAC (1986-1992)

4.1. Breves tópicos de contextualização externa

No plano externo, europeu e mundial, os anos entre 1986 e 1992 são férteis em acontecimentos internacionais com relevante importância para o futuro da PAC e da agricultura portuguesa, acabada de entrar na CEE. No plano europeu temos de referir a criação de medidas reformadoras internas tendo em vista o controlo orçamental dos custos da PAC e, no plano internacional, as longas negociações do *Uruguay Round*, iniciadas em 15 de setembro de 1986, no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)⁵⁵.

⁵² Santos Varela, *A agricultura portuguesa...*, cit., p. 107: “Os produtos nela incluídos representavam 85% da produção agrícola portuguesa, em termos de PAB”.

⁵³ Instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 3828/85 de 20 dezembro, depois transposto para a legislação portuguesa em diferentes programas de apoio a investimento.

⁵⁴ Referimo-nos aos Regulamentos (CEE) n.º 797/85 – investimento nas explorações agrícolas, pecuárias e florestais, Regulamento (CEE) n.º 355/77 – investimento nas agroindústrias e também o Regulamento (CEE) n.º 239/86, relativo ao abandono e cultivo da vinha.

⁵⁵ Sigla de *General Agreement on Tariffs and Trade*, organização precursora da Organização Mundial do Comércio.

4.1.1. Desenvolvimento do projeto europeu e controlo orçamental da PAC

Ao longo de todo este tempo o alargamento geográfico e o aprofundamento do projeto político europeu foram um pano de fundo.

Em 1985, ano em que foi assinada, a adesão dos Estados Ibéricos, subia à presidência da Comissão Europeia o francês Jacques Delors, e exerceria a presidência num denso período de dez anos durante os quais a CEE experimentou uma notável evolução. Por isso, é, por vezes, considerado o “arquiteto da atual construção europeia”. Entre 1985 e 1995 – a “década Delors” –, o presidente da Comissão esteve ao leme na condução dos grandes dossiês europeus do seu tempo: as alterações aos tratados constitutivos – Ato Único Europeu⁵⁶ (AUE) em 1987, o lançamento das políticas de coesão (fundadas nas novas competências da CEE após o AUE), Tratado de Maastricht⁵⁷ e Reforma da PAC, em 1992.

Nos primeiros anos da década de oitenta, a PAC representava mais de 70% dos custos do orçamento comunitário e o sector lácteo representava cerca de 40% dos mesmos.

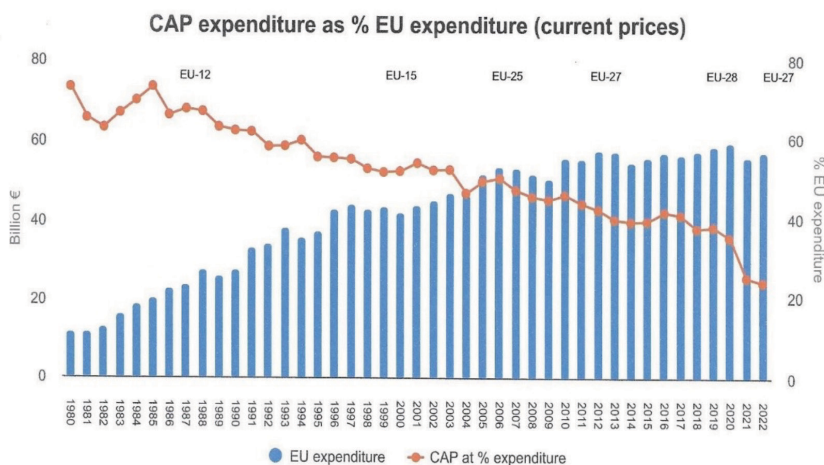
Repare-se no gráfico 4 que mostra como a partir de 1980 se verificou uma subida constante nos custos da PAC ao mesmo tempo que se notava uma inversão, entre 1982 e 1986, na tendência de perda de peso relativo da PAC face aos custos totais comunitários.

Esta evolução, à revelia da evolução descendente do peso relativo da agricultura na economia comunitária, denotava a urgência de uma tomada de medidas. Uma importante medida para a redução de custos da PAC já fora tomada em 1984: a introdução do sistema de “quotas leiteiras”, uma obrigação da redução de 4% da quantidade de leite produzida por cada agricultor face ao ano de referência e, por extensão, uma correspondente redução em cada país. Em paralelo, foi, então, criada uma regulação punitiva para os agricultores e para os países que excedessem a sua quota.

⁵⁶ Primeira reforma das instituições europeias e a tentativa de promover a construção de um verdadeiro mercado único interno, com total abolição de fronteiras, o que só viria a concretizar-se após Maastricht.

⁵⁷ Aquele que criou a União Europeia (UE), estabeleceu as bases de uma união económica e monetária comum e dotou-a com uma política externa e de segurança comum. Concretizou a antiga ideia de um Mercado Único europeu e aboliria definitivamente as fronteiras internas e todas as proteções pautais ou de contingentes quantitativos.

Gráfico 4 – Evolução dos custos da PAC em % do total da UE (1980-2022); preços correntes.



Fonte: <https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure>.

Em fevereiro de 1988 na “Cimeira de Bruxelas”⁵⁸, foi aprovada a criação dos “estabilizadores orçamentais”, também conhecidos por agro-orçamentais, baseados nas denominadas Quantidades Máximas Garantidas (QMG)⁵⁹. Estas abrangeriam, a partir de agora, outros sectores que não apenas o do leite. Por este mecanismo, passaria a verificar-se uma descida automática dos preços garantidos, proporcionalmente ao nível da ultrapassagem da quantidade produzida. Além da criação dos estabilizadores, aprovou-se também uma efetiva redução dos preços de intervenção em alguns produtos agrícolas, e tomaram-se medidas tendentes à redução da capacidade produtiva⁶⁰. Ainda nesta Cimeira de Bruxelas foi tomada outra medida muito importante: a criação da denominada “linha diretriz agrícola”. Segundo esta, em cada ano, passaria a ser fixado um teto máximo para o crescimento das despesas agrícolas, estabelecido em 74% da taxa de crescimento anual do Produto Nacional Bruto da Comunidade. Fruto

⁵⁸ Documento interno da Comissão SN (88) 461, de 19 fevereiro.

⁵⁹ Quantidades produzidas acima das quais já não vigorava o sistema de preços de intervenção pré-definidos vindo, mesmo, a ser automaticamente reduzidos.

⁶⁰ Redução na produção não apenas pelo mecanismo de redução dos preços, mas também pela criação de incentivos aos pousios temporários, à extensificação da produção e à reforma antecipada de agricultores.

deste conjunto de medidas conseguiu-se, então, uma efetiva redução na taxa de crescimento anual das despesas do FEOGA-Garantia.

A generalidade dos autores reconhece que as medidas reformadoras europeias da segunda metade de oitenta atingiram os seus objetivos. De acordo com Cunha:

As reformas financeiras cedo dão resultados no plano orçamental: de 1988 a 1992 o FEOGA-Garantia cresce a uma taxa média anual de 2% quando o seu valor homólogo tinha sido de 7,5% para o período de 1975 a 1988. O mesmo acontece com as restantes medidas restritivas tomadas no âmbito da PAC. Da conjugação das reformas financeiras com as reformas agrícolas resultou uma baixa nos preços agrícolas de 15% no período de 1985/86 a 1991/92⁶¹.

Assim, antes ainda da Reforma da PAC de 1992, a CEE conseguiu implementar medidas reformadoras em matéria orçamental, cujos resultados positivos terão sido geradores de uma autoconfiança europeia com reflexo na prudência negocial transportada para as negociações do GATT que, entretanto, seguiam em paralelo.

4.1.2. Negociações no âmbito do GATT

Quando, a 15 de setembro de 1986 começaram em Punta del Este, as reuniões do Uruguay, no âmbito do GATT, foi divulgada uma declaração inicial⁶² onde se definiam os objetivos a atingir e um prazo de quatro anos para a conclusão dos trabalhos. O grande objetivo era a eliminação de todas as barreiras protecionistas rumo a um mercado livre e global e, pela primeira vez na história destas reuniões, a agricultura entrava explicitamente na agenda dos trabalhos. Sabia-se que as discussões seriam complexas. Além das tarifas sobre a importação de produtos agrícolas eram objeto de discussão outros pontos relacionados com a agricultura, nomeadamente, ajudas à produção, subvenções à exportação, outras medidas financeiras de apoio ao rendimento dos agricultores e, até, medidas não financeiras como as relacionadas com fitossanidade.

⁶¹ Arlindo Cunha, *A Política Agrícola Comum na Era da Globalização*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 23.

⁶² Usualmente designada *Declaração de Punta del Este*, recolhendo a assinatura de todos os representantes dos mais de cem Estados participantes, naquela que, até então, seria a mais concorrida ronda negocial do GATT.

Nestas reuniões multilaterais do comércio mundial todos os países com economias em vias de desenvolvimento, nomeadamente os do Grupo de Cairns⁶³, exigiam das principais potências comerciais mundiais – CEE e EUA – a tomada de medidas para a redução das políticas protecionistas nos seus sectores agrícolas cuja origem já remontava às décadas de cinquenta e sessenta. Efetivamente, não era só na Europa que se praticava o protecionismo agrícola. Pelo *Farm Bill*⁶⁴, desde os anos cinquenta e, sobretudo a partir dos finais de setenta, a agricultura norte-americana, em grande escala e altamente mecanizada, recebia importantes ajudas financeiras.

Os interesses em jogo nas negociações agrícolas no âmbito do GATT eram significativos e com sinais contrários. Os representantes dos EUA, com impaciência, exigiam aos europeus um rápido e amplo dismantelamento dos preços institucionais da PAC (sobretudo nas OCM de cereais, oleaginosas e carne bovina). A CEE exigia aos norte americanos o dismantelamento do seu sistema dos *deficiency payments*⁶⁵ sobre os produtos agrícolas e procurava uma transição suave do regime interno de preços europeu por forma a não comprometer a viabilidade económica das suas explorações, muitas delas pequenas e suportadas por trabalho familiar. O impasse, evidente e assumido, entre os dois grandes blocos, USA e CEE, fez com que o acordo final do GATT só fosse formalmente assinado em Marraquexe, em 1994⁶⁶. A reforma da PAC não esperou por esse dia.

As conversações do GATT teriam grande importância na evolução da PAC pela pressão internacional que, sobre ela, ali se exerceu impondo-lhe cedências. O risco seria haver um bloqueio negocial que impedisse o fecho de negociações

⁶³ Organização internacional constituída em Cairns, na Austrália, no ano 1986. Grupo formado por vinte países onde a produção agropecuária assumia peso importante na economia: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietname.

⁶⁴ *Farm Bill* é a lei-quadro de financiamento à agricultura, aprovada no Congresso dos EUA para períodos de cinco anos. Desde a década de trinta, neste instrumento legal, se inscreveram todos os diferentes tipos de apoio financeiro aos agricultores americanos, podendo assumir a forma de empréstimos com taxas de juro reduzidas, subvenções “em espécie”, participações em custos dos fatores de produção.

⁶⁵ Trata-se de um sistema de ajuda aos preços dos produtos agrícolas calculado em função de um *preço objetivo* previamente estabelecido por decisão política. Neste caso o agricultor recebe uma ajuda, suportada pelo Estado, que corresponde à diferença entre o preço objetivo e o preço recebido, se este for menor que aquele, e em montante que é diretamente proporcional à quantidade vendida.

⁶⁶ *Acta Final do Uruguay Round*, assinada em abril de 1994, também conhecida por *Acordo de Marraquexe*.

também em outros domínios e, por isso, no processo reformador da PAC conviria encontrar medidas compatíveis com os objetivos gerais do GATT. A consequente mudança dos mecanismos financeiros⁶⁷ da PAC constituiria uma significativa alteração face ao enquadramento económico de 1986 para o qual, a agricultura portuguesa, em 1992, ainda se encontrava numa “fase de transição”.

4.2. Primeiros anos da PAC em Portugal

Os primeiros anos da PAC em Portugal, vão de janeiro de 1986 até ao final de 1992, tempo a partir do qual entrou em vigor a reforma da PAC aprovada naquele ano.

Este tempo decorreu quando Portugal vivia uma *mini-idade de Ouro*⁶⁸. Estava ultrapassada a prolongada crise financeira que o país sofrera na segunda metade de setenta e nos primeiros anos de oitenta.

Conforme fora negociado, iniciou-se, então, o “período de transição” da agricultura portuguesa. Esta transição, em vez de ser uma “transição clássica” a sete anos, seria para a grande maioria dos produtos agrícolas portugueses⁶⁹, uma transição por um período de dez anos, repartido em duas etapas sucessivas de cinco anos cada. Destas duas, a segunda etapa, a começar em 1991, seria a mais dolorosa para os agricultores pois seria nesta que se faria a aproximação gradual e progressiva dos preços dos produtos agrícolas portugueses aos preços europeus. Preços europeus que, por sua vez, eram superiores aos do mercado mundial e teriam, também, de iniciar uma rota de convergência com estes. Ou seja, era verdadeiramente exigente o esforço que Portugal teria de fazer.

Recém-saída de uma crise de financiamento, a agricultura portuguesa passou a experimentar alguma facilidade para obter meios financeiros, em

⁶⁷ Resumidamente diga-se que os novos mecanismos financeiros consistiam numa redução gradual dos preços institucionais internos de muitos produtos agrícolas e uma compensação dessa redução de rendimento mediante a introdução de novas ajudas, designadas “ajudas compensatórias”. A par com estas medidas foi aprovado um outro conjunto de novos apoios (agroambientais, florestação de terras agrícolas, obrigação de deixar terras em pousio, reformas antecipadas) que convergiram para uma agricultura menos produtiva, que menos contribuisse para a obtenção de elevados excedentes e do seu correspondente custo.

⁶⁸ Luciano Amaral, *História Económica Contemporânea (Portugal 1808-2000)*, Lisboa, Penguin, 2019, p. 255: “A meia dúzia de anos que vai de 1986 a 1992 corresponde ao melhor período de crescimento económico de toda a história da democracia portuguesa”.

⁶⁹ Alguns produtos enquadraram-se numa “transição clássica”, ou seja, com a harmonização dos preços nacionais aos preços europeus a decorrer ao longo de um período de sete anos. Foi o caso dos óleos e gorduras, os frutos e os vegetais transformados e a carne de ovinos e caprinos.

grande parte a fundo perdido e beneficiando de altas taxas de comparticipação nos investimentos⁷⁰. Um pouco por todo o país, os fundos comunitários foram surgindo, com ou sem envolvimento dos empréstimos bancários, apoiando investimentos na modernização e equipamento das explorações agrícolas, em infraestruturas agrárias (eletrificação rural, caminhos rurais, manutenção e investimento florestal), investimentos na produção pecuária, em unidades agroindustriais (lagares, adegas, camaras de frio).

No plano da organização dos mercados agrícolas teria de haver mudanças. Portugal teria que extinguir todas as organizações governamentais, ou monopolistas, que até 1985 operaram no seu mercado interno, incompatíveis com a lógica concorrencial da CEE. Era o caso, por exemplo, da Empresa Pública do Abastecimento de Cereais (EPAC) ou, até, das cooperativas leiteiras que detinham direitos exclusivos na recolha do leite das explorações associadas.

Ao longo destes seis anos de expansão da economia portuguesa, os preços dos produtos agrícolas, como se esperava, cresceram menos (em termos nominais) do que os preços dos serviços, bens designados por “não transacionáveis”⁷¹. Assim, os agricultores saíram relativamente penalizados face a outros sectores económicos e só a ajuda financeira dos novos mecanismos comunitários, ajudando a rentabilizar e tornar mais eficientes as explorações agrícolas, poderia compensar essa divergência. Daí, que fosse tão importante e decisiva uma eficiente aplicação dos meios financeiros disponibilizados à agricultura. De acordo com alguns autores nem sempre isso aconteceu. A propósito do PEDAP (1ª fase de investimentos 1986-1989), quando estavam aprovados perto de 200 milhões de ECU de investimento, Santos Varela observava:

mais de 70% dos investimentos aprovados respeitaram ao Plano de Acção Florestal (PAF), aos Caminhos Rurais e à Electrificação Agrícola. Ora qualquer destes três programas não teve, seguramente, impacte directo e a curto prazo, no desenvolvimento da produção agrícola⁷².

Enquanto que algumas explorações agrícolas se equiparam e modernizaram também as houve que se sobre equiparam e outras, ao invés, que nada beneficiaram. Estas últimas, sobretudo nas zonas da pequena exploração,

⁷⁰ Essas taxas variavam consoante as diferentes linhas de financiamento, de acordo com os Regulamentos Comunitários que legalmente as enquadravam. No caso do PEDAP, era fácil beneficiar de comparticipações na ordem de 90%, ou superiores.

⁷¹ Em sectores económicos não expostos aos preços concorrenciais da exportação, tais como: restauração, hotelaria, turismo, imobiliário, serviços financeiros.

⁷² Santos Varela, *A agricultura portuguesa...*, cit., p. 127.

estavam suportadas em trabalho familiar e pouco orientadas para os mercados. No computo geral, os economistas agrários reconheceram que este foi um período favorável para a agricultura portuguesa, bem melhor que os anos anteriores, longe, porém, de ser brilhante. Segundo Avillez, este foi um tempo caracterizado por acelerada mudança:

O número de explorações agrícolas que em 1989, era de cerca de 590.000 unidades, sofreu uma redução de 18% até 1993, exclusivamente como consequência do desaparecimento das explorações agrícolas com menos de 20 hectares. O volume de mão-de-obra agrícola, que era de 850.000 unidades, decresceu de forma ainda mais acentuada (-28%) até 1993, (...). A superfície agrícola utilizada que, em 1989, era cerca de 4,1 milhões de hectares, sofreu uma redução de, apenas, 1,3% até 1993. (...) Deste processo de ajustamento estrutural resultou, entre 1989 e 1993, um aumento da superfície agrícola por exploração de 7,3 para 8,9 hectares, e da superfície agrícola por unidade de trabalho de 5,9 para 6,8 hectares⁷³.

Refere ainda o mesmo autor que “o investimento agrícola médio anual cresceu em valor, em relação à primeira metade dos anos oitenta, cerca de 140%, mas de apenas 7% quando a comparação é feita com base no investimento agrícola médio anual em volume.”⁷⁴. O processo foi dual no sentido em que não favoreceu todos os sistemas de exploração agrícola. Ao invés das explorações com maior dimensão e mais orientadas para os mercados, o universo das mais pequenas, menos capitalizadas, aquelas onde a componente familiar do trabalho era predominante, muitas vezes orientadas para um autoconsumo à margem das solicitações do mercado, foi aquele que menos apoios recebeu e onde mais explorações encerraram.

Desta evolução resultou que o aumento da produção agrícola nacional, a preços constantes, até à Reforma da PAC de 1992, foi de 2%/ano, enquanto que o crescimento do PIB agrícola em volume foi bastante menor (0,8%/ano) fruto do “enorme crescimento no consumo dos factores intermédios de produção agrícola (3,8%/ano), em consequência do processo de intensificação tecnológica então iniciado.”⁷⁵. Além disto, refere o mesmo autor, que o crescimento do produto agrícola foi de 8,6% (em montante) mas, apenas, 0,8%/ano (em volume). A dualidade do processo fica bem patente quando se faz a leitura da evolução do rendimento agrícola gerado no mesmo período. Em termos gerais,

⁷³ Francisco Avillez, *A Agricultura Portuguesa...*, cit., p. 43-44.

⁷⁴ Idem, p. 44.

⁷⁵ Idem, p. 45.

e já considerado o grande número de explorações que encerraram, houve um ganho médio de 10% no rendimento dos agricultores que resultou, não apenas do crescimento da produção, mas também do valor das ajudas recebidas da PAC, por via dos pagamentos diretos aos produtores.

A análise da evolução conjunta da oferta e da procura internas de produtos agrícolas, levou o mesmo autor a dizer que

da evolução da produção e da utilização interna nacional (consumo humano e industrial) dos produtos agrícolas resultou a manutenção, ao longo do período em causa, do grau de autoaprovisionamento da maior parte dos produtos vegetais e animais⁷⁶.

O futuro encarregar-se-ia de mostrar que a agricultura portuguesa, na sua globalidade, não se preparou para o impacto que a Reforma de 92 veio a ter em Portugal. Fica a impressão que nos anos relativamente melhores desta década e meia os agricultores portugueses, depois de anos tormentosos, navegaram os dias calmos de uma bonança que nem seria para todos, nem para sempre.

4.3. A Reforma de 1992: um novo paradigma

Com a Reforma de 1992 a lógica da PAC, até então, essencialmente europeia, produtivista e protecionista passou a ser global, otimizadora da eficiência económica e promotora da concorrência. A reforma das diferentes OCM levou a que os preços institucionais dos produtos agrícolas europeus, a partir de 1993, tivessem tomado uma trajetória decrescente para aproximação aos preços mundiais, ficando as fronteiras comunitárias abertas à livre circulação dos produtos agrícolas, circunstância, aliás, que no caso português resultava também da aplicação das decisões de Maastricht⁷⁷. Tal facto encurtou a segunda etapa do período de adaptação da agricultura portuguesa de cinco para dois anos.

Os incentivos financeiros da PAC aos agricultores deixariam de estar ligados à produção obtida e passariam a premiar a simples condição de ser agricultor, pagamentos dados por hectare de cultura ou por cabeça de gado. A par deste “desligamento” entre as ajudas financeiras e as quantidades produzidas foram

⁷⁶ Idem, p. 46.

⁷⁷ Referimo-nos ao Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia, TUE), assinado em fevereiro de 1992, do qual resultou a concretização das antigas ideias de uma União Europeia e de um Mercado Único europeu, conforme já estava previsto no AUE, assinado em 1986. Certamente, a maior alteração constitutiva até então experimentada no projeto europeu.

criadas as denominadas “ajudas compensatórias”. Estas ajudas e um conjunto de outras designadas por “medidas de acompanhamento” (florestação de terras agrícolas, medidas agroambientais, retirada obrigatória de terras da produção agrícola) constituiriam um decisivo incentivo à extensificação da produção agrícola e uma inevitável baixa de produtividade. Todos os autores o confirmam. A verdade é que os contribuintes europeus continuaram a financiar o mundo rural em valores absolutos não inferiores aos de antes, mesmo que não o fizessem na sua condição de consumidores. Pagariam, doravante, aos seus agricultores por um conjunto de serviços, nomeadamente ambientais, que estes prestavam à sociedade.

Desta Reforma resultariam, em Portugal, profundas consequências, aliás, previstas por alguns⁷⁸. Sendo matéria que excede o âmbito deste artigo, diga-se que continuou o encerramento de pequenas explorações, acentuou-se o despovoamento do interior, aumentou a área média das explorações sobreviventes, desapareceram muitos postos de trabalho. Portugal ficou mais dependente das importações de produtos alimentares e os agricultores tiveram de aprender a gerir as suas candidaturas aos subsídios da PAC. Comparativamente com outros Estados-Membros pode-se dizer que Portugal foi um dos que mais sofreu com a chegada da Reforma da PAC de 1992⁷⁹. Em certo sentido, foi o fim da agricultura tradicional em Portugal.

Conclusão

Este artigo mostra como o percurso da agricultura portuguesa entre 1976 e 1992 se revelou condicionado por fragilidades estruturais e conjunturais. Focando-nos mais nestas, vimos como a instabilidade governativa, a conflitualidade social no mundo rural e a crise económico-financeira foram elementos presentes no quadro descrito, sobretudo, na primeira década do período considerado. A inflação, as restrições ao crédito e a deterioração dos

⁷⁸ Houve académicos e políticos que anteviram os resultados dolorosos da Reforma em Portugal. A este propósito é interessante a leitura das intervenções dos vários oradores do debate parlamentar realizado na Assembleia a República em reunião plenária do dia 4 de junho de 1992.

⁷⁹ *Primeiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social 1996*, Comissão Europeia, Bruxelas, 1997, p. 64: “Em resultado disso, e como já foi referido, três dos Estados-Membros favorecidos – Grécia, Espanha e Irlanda – foram beneficiários líquidos da PAC em 1994, enquanto anteriormente só dois deles – a Grécia e a Irlanda – tinham usufruído desses benefícios. (...) No entanto, um dos quatro países da coesão, Portugal, continuou a sofrer perdas líquidas mesmo depois da Reforma da PAC, não obstante o seu baixo contributo orçamental”.

rendimentos agrícolas reduziram a capacidade de investimento e perturbaram o processo de mudança da agricultura portuguesa precisamente no momento em que esta mais necessitava de se modernizar. Assim, no período analisado, entre o impacto da Reforma Agrária e a plena exposição aos mecanismos da PAC reformada num regime de fronteiras abertas, identificam-se algumas explicações para compreensão do difícil percurso do sector agrícola português quando comparado com o de outros parceiros europeus.

A adesão europeia tendo trazido novas oportunidades, nomeadamente através do reconhecimento da “especificidade portuguesa” e dos apoios comunitários ao investimento, também trouxe ameaças, provavelmente inevitáveis. Mesmo que nos anos de 1986 a 1992 a agricultura portuguesa tenha vivido uma conjuntura relativamente mais favorável, marcada por maior disponibilidade financeira, modernização de algumas explorações e crescimento da produção, também é notório que esse processo foi seletivo: favoreceu sobretudo as unidades maiores e mais orientadas para o mercado, enquanto que as pequenas explorações, quase sempre familiares, pouco capitalizadas e menos integradas nos circuitos comerciais, ficaram à margem dos apoios ou desapareceram.

Em síntese, pode-se dizer que a agricultura portuguesa chegou à Reforma da PAC de 1992 fragilizada por problemas antigos e apenas parcialmente compensada pelos instrumentos de integração europeia. A mudança de paradigma da PAC – da lógica produtivista e protecionista para um modelo mais concorrencial, assente em ajudas desligadas da produção – expôs essas vulnerabilidades.

Meio século depois da consolidação constitucional da democracia portuguesa e após quarenta anos da PAC em Portugal, conclui-se que o período entre 1976 e 1992 não deve ser lido como simples transição entre dois marcos históricos da agricultura portuguesa, mas como percurso turbulento e decisivo rumo aos desafios de uma economia globalizada.

Varia

