

## **A AGRICULTURA PORTUGUESA, O ESTADO E A PAC EUROPEIA\***

MANUEL CARLOS SILVA\*\*

### **RESUMO:**

Atendendo a índices preocupantes de secundarização e de marginalização dos espaços e dos processos produtivos em zonas rurais coloca-se a questão de saber em que medida e de que modo Portugal está ou não em condições de superar o relativo atraso e obter uma relativa autosuficiência agro-pecuária. Uma vez problematizada a relação entre agricultura, mercado e o Estado e traçada uma breve evolução dalgumas transformações a partir dos anos sessenta até à Integração na União Europeia, conclui-se que Portugal, mantendo-se um país semiperiférico, encontra-se subalternizado perante a emergência da globalização económica, política e cultural através não só da crescente capitalização da agricultura e da introdução de capitais, tecnologias, artefactos e produtos não nacionais, como da regulação por parte de entidades e de instituições supra nacionais nomeadamente a PAC da União Europeia.

---

\* Este texto constitui uma versão semelhante duma comunicação ao I Encontro Portugal-Galiza, no Instituto Politécnico de Bragança, Bragança 1999.

\*\* Professor Associado do Departamento de Sociologia da Universidade do Minho.

## Introdução: o problema

A retórica política dos sucessivos governos, nos anos oitenta e noventa e, em particular, do actual governo dito socialista sustenta que, nos últimos vinte e cinco anos, Portugal teria atenuado as disparidades regionais em cerca de 47%, conclusão esta que prescinde de um dado crucial: a hemorragia populacional do interior, que obviamente faz aumentar os quocientes de bem estar recursos e número de habitantes. Mais flagrante se torna a discrepância quando os índices médios não têm em conta as realidades extremas de populações mais carenciadas do interior nomeadamente do Alentejo, das Beiras ou de Trás os Montes. Portugal continua sendo um país perpassado de dualismos regionais, em que, por exemplo, os eixos de Aveiro-Porto-Braga-Valença e de Leiria-Lisboa-Setúbal atraem 70% da população (MEPAT 1998: III-2) ou 80% se a faixa litoral se estender ao Algarve (Machado e Costa 1998). Ao desequilíbrio populacional acrescem ainda a forte concentração de recursos nas zonas dos grandes centros urbanos e do litoral e processos de isolamento e falta de infraestruturas, recursos e serviços básicos em zonas isoladas, envelhecidas e deprimidas do interior, em que o sector agrícola tem sido um dos componentes mais afectados. Estamos perante um espaço rural profundo mas empobrecido e de baixa produtividade a que grande parte dos políticos e estratégias nacionais lhe destinam, além do uso agro-pastoril de sobrevivência, a reflorestação e o turismo rural.

Estudos de vários cientistas sociais (A. B. Costa, 1985; Almeida *et al.*, 1994; Barreiros, 1996; Capucha, 1998) e até estudos governamentais (MEPAT, 1998: VII-7) têm demonstrado que a pobreza atinge, para além doutras categorias sociais (subsídio-dependentes, desempregados, minorias étnicas, famílias monoparentais, trabalhadores por conta doutram com baixos salários e destinatários do rendimento mínimo, reformados e idosos do regime geral e não-contributivo) jornaleiros e camponeses pobres, sobretudo rendeiros, bem como os trabalhadores familiares não remunerados das explorações agrícolas, com modos de vida e sentimentos de identidade negativa, baixos rendimentos geradores de sentimentos de resignação e impotência, onde até a própria sociedade-providência vai estando cada vez mais ausente ou, quando muito, reduzida a um grupo de vizinhos e familiares amigos (cf. Silva, 1995, 1998).

Perante o breve quadro traçado e considerando a situação mais geral da agricultura portuguesa, cabe perguntar de que modo poder-se-á não só melhorar a situação destes grupos sociais mais desprovidos como su-

perar o relativo atraso da agricultura portuguesa. Em que medida a política agrícola prosseguida, primeiro a nível nacional e, seguidamente, no quadro da União Europeia (UE) interessa a Portugal e, em particular, aos agentes económicos e sociais nela envolvidos? Tendo em conta a acentuada e acrescida dependência alimentar de Portugal e a crescente livre circulação de produtos agrícolas provindos nomeadamente dos demais países da União Europeia, de que modo poderá Portugal fazer face a este problema? Qual a margem de manobra do governo português no sentido de contrariar a lógica dominante da Política Agrícola Comum (PAC)?

Tendo em conta diversos estudos sobre a agricultura portuguesa, sua evolução e perspectivas em relação ao futuro no quadro da PAC da União Europeia, creio ser possível destilar diversos posicionamentos que vão desde a aceitação da total liberalização do sector agrícola em termos mundiais, passando por um posicionamento mais cauteloso e proteccionista em termos do bloco europeu, até uma posição radical e crítica do modelo da política agrícola comum e das respectivas políticas nacionais nela enquadradas.

Relativamente a Portugal, nos seus documentos programáticos oficiais, os maiores partidos políticos portugueses (PS e PSD) propalam um modelo de "desenvolvimento sustentável" das diversas regiões, de modo a vencer o atraso estrutural e, deste modo, superar a dualidade e a discrepância de valores no crescimento económico entre regiões mais desenvolvidas e outras menos desenvolvidas (MEPAT, 1998: I-1, III-1, 3). Nesta óptica, políticos e analistas sociais há que concordam basicamente com o modelo de política agrícola comum, reivindicando quando muito uma maior fatia no bolo comunitário e uma maior atenção à especificidade da agricultura portuguesa e dos produtos mediterrânicos. Interessaria pois promover um mundo rural multifuncional, em que, a par duma "agricultura sustentável" com especial promoção de produtos de qualidade (vinhos, azeite, hortícolas, frutos, queijos), se possa tirar partido doutras vantagens comparativas do mundo rural português num desenvolvimento integrado: recursos naturais, localização geográfica, turismo, artesanato. Segundo Avillez (1997), Portugal encontra-se perante três desafios: (i) promover a competitividade das actividades e dos sistemas agrícola e florestal, (ii) assegurar a viabilidade futura dos sistemas de produção agro-ambiental e agro-rural e (iii) consolidar e diversificar as condições e actividades de suporte das zonas rurais. Também segundo Varela (1996: 22), impôr-se-ia conciliar a vertente competitiva da PAC com a necessidade de equidade social e defesa do património natural e respectivas medidas de defesa do ambiente.

Portugal, sendo um país semiperiférico, encontra-se enfraquecido e subalternizado perante a emergência da globalização económica, política e cultural através não só da introdução de capitais e tecnologias, artefactos e produtos não-nacionais, como da regulação por parte de entidades e instituições supranacionais nomeadamente da União Europeia. A questão que se coloca é a de saber em que medida Portugal, perante os factores de incerteza e os referidos impactos da evolução global, está ou não em condições de alterar este seu lugar relativamente dependente, semi-periférico e vulnerável nomeadamente na próxima década. Se há políticos e cientistas sociais (Varela, 1996; Avillez, 1997) que sustentam ser viável um desenvolvimento sustentável nomeadamente tendo em conta as coordenadas de integração de Portugal na União Europeia – à qual atribuem de resto alterações positivas (modernização do sector terciário, dinamismo em certas indústrias transformadoras, realização de obras públicas e habitação, declínio do sector primário no VAB) (MEPAT, 1998: VI-2), outros há (Baptista, 1993; J. M. Silva, 1994) que, no quadro da determinância do capitalismo global e tendo em conta a crescente perda de regulação por parte do Estado na esfera da produção e da reprodução sociais, denotam um forte cepticismo quanto a esse objectivo.

No processo de industrialização foi sem dúvida o sector agrícola o mais sacrificado não só na perda de força de trabalho e constante reserva de mão de obra disponível mas também no peso e no valor do sector relativamente aos sectores secundário e terciário (Godinho, 1980; Silva, 1989).

A solução apontada é recorrentemente a mesma: Portugal terá, na esteira de outros países europeus e dos Estados Unidos<sup>1</sup>, de reduzir ainda mais a sua população activa agrícola – que hoje perfaz cerca de 11% –, aproximando-a da média europeia que rondará os 8%, sem providenciar medidas políticas que fixem as populações e acautelem o meio ambiente nomeadamente as consequências negativas para os *habitats* rurais dos processos de intensificação dos sistemas de produção agrícola e industrial. Falta saber se Portugal terá, perante a actual PAC, condições de

<sup>1</sup> Embora haja situações diferenciadas no espaço e sobretudo no tempo, importa referir que, em termos gerais, tem havido, em termos de médio-longo prazo, uma considerável diminuição das explorações familiares não só tradicionais mas também modernizadas com o conseqüente aumento de explorações endividadas, o aumento da média de área por exploração e uma concentração de capital nomeadamente nos Estados Unidos (Buttel e Newby, 1980: 98 ss).

obter uma relativa autosuficiência agro-pecuária como os demais países europeus do centro.

Procurarei, no âmbito da questão colocada, começar por problematizar a relação entre a agricultura, o mercado e o Estado, apresentar de seguida um breve historial da evolução do papel, do valor e da função da agricultura portuguesa desde o “Estado Novo” até hoje e, em particular, algumas transformações desde os anos sessenta até à integração na União Europeia. No âmbito destas transformações notar-se-á a passagem duma agricultura policultural e relativamente autárquica para uma que, embora conte com um sector capitalista mais competitivo, é (ainda) fortemente dominada por uma agricultura familiar pouco capitalizada e, por isso, com dificuldades acrescidas para fazer face à competitividade das demais agriculturas nomeadamente europeias e cada vez mais dependente da banca e das grandes empresas do complexo agro-alimentar, quer a montante, quer a jusante do processo produtivo.

## 1. Agricultura, mercado e Estado

Tendo por pano de fundo a análise das colectividades rurais tradicionais e a sua relativa autonomia, Pinto (1985: 74 ss) salienta, sobretudo até aos anos setenta, a especificidade do espaço social rural com base em três características: (i) o trabalho agrícola como um trabalho polivalente, não uniforme, não qualificado nem especializado, descontínuo e fortemente dependente dos processos naturais; (ii) a existência de relações de interconhecimento com alto grau de previsibilidade e de controlo social sobre os comportamentos individuais; e (iii) a reprodução do grupo doméstico que, enquanto unidade de produção e consumo, guiar-se-ia por uma racionalidade específica – a camponesa –, tal como já o houvera delineado Chayanov (1966).

Relativamente às funções externas do espaço social rural face ao urbano, estas, tendo sido classicamente teorizadas desde Marx (1974) e Kautsky (1974), têm sido desenvolvidas em Portugal por autores como Almeida (1977: 797 ss) e Pinto (1985: 81 ss), sendo de destacar as seguintes: (a) abastecimento de bens alimentares para os consumidores urbanos e de matérias primas, necessárias para os diversos tipos de indústria sobretudo transformadora; (b) fornecimento de força de trabalho para os sectores urbano-industriais do país de origem ou de países de imigração;

(c) reserva de espaço físico em favor de processos de urbanização (construção para habitação, lazer, etc); (d) função política e simbólico-ideológica através de processos de dominação de classes hegemónicas sediadas na cidade e da persistência de certos mitos à volta da comunidade rural como local idílico e de relativa harmonia social.

As relações de troca entre campo e cidade, sendo, em regra, de carácter desigual em favor da cidade e, mais concretamente, das classes aí dominantes, implicavam, quando não a (sobre)exploração da mão de obra rural assalariada, pelo menos a submissão formal dos produtores camponeses, quer pela via do mercado no estabelecimento dos preços, quer pela via do pagamento de juros aos usurários e à banca ou de impostos ao Estado.

Hoje o agricultor que pretenda modernizar a sua exploração encontra-se não raro verticalmente incorporado e dependente do sistema agro-alimentar e da banca para efeitos de modernização da sua empresa e sobretudo da manutenção do seu volume de produção. Por um lado, necessita de modernizar-se e especializar-se para subsistir, mas, por outro lado, a sua manutenção no sector agrícola depende de factores externos à empresa (capital bancário, mercados), dando assim lugar a novas formas de dependência e integração vertical. Além disso, em termos políticos, o sistema agrícola já não é gerido e controlado pelos próprios agricultores. Hoje a agricultura familiar moderna é apenas um dos arranjos fundiários e uma das modalidades de gestão agrícola no seio do modo de produção capitalista, no qual dominam cada vez mais as multinacionais em relação aos factores de produção e circulação de bens alimentares. O desenvolvimento relativamente rápido da agricultura tem conseguido compatibilizar a persistência de um considerável número de explorações agrícolas familiares operando em bases não assalariadas com a penetração crescente do chamado complexo agro-industrial alimentar condzente com os interesses das grandes corporações transnacionais. Na cadeia de distribuição da produção alimentar, é de referir que cinco multinacionais de supermercados, em pouco tempo, acabaram por controlar 60% das vendas nacionais de alimentação (Portela, 1994: 41).

As explorações agrícolas estão assim cada vez menos confinadas à sua própria lógica interna e cada vez mais condicionadas por lógicas externas do referido complexo agro-industrial. Nesta óptica, as tradicionais e mesmo as modernas explorações agrícolas sobretudo familiares estão a ser cada vez mais marginalizadas em termos numéricos, sociais e políticos (Buttel, 1994: 16). As explorações agrícolas familiares são assim

controladas por entidades não agrícolas através não só de contratos sobre os preços dos produtos agrícolas, como também através da determinação dos custos dos *inputs* e do financiamento para a compra ou renda da terra. Portanto, mesmo quando não haja trabalho assalariado na exploração familiar moderna tal não significa que o agricultor não seja, de modo oculto e indirecto, explorado por empresas agro-industriais e financeiras (Buttel e Newby, 1980: 107).

Por seu turno, os agentes dominantes no quadro da agricultura capitalista têm por objectivo maximizar os lucros, para o que se seleccionam os factores mais eficientes nomeadamente um investimento intensivo de capital, se escolhem as produções mais rentáveis e se fazem esforços no sentido de aumentar a produtividade através da inovação tecnológica e substituição de força de trabalho por maquinaria. Por outro lado, nas relações com o exterior é feita uma prospecção dos mercados de modo a inserir-se em circuitos de comercialização mais rentáveis. Verifica-se assim uma interferência cada vez maior neste tipo de agricultura por parte de sectores não agrícolas no processamento e na distribuição dos produtos alimentares (indústria química e fertilizantes, equipamento e transporte, intermediários financeiros, supermercados). A crescente capitalização da agricultura, tendo provocado um aumento da produtividade pela introdução de novas tecnologias bioquímicas e mecânicas, veio provocar cíclicas crises de sobreprodução nomeadamente nos Estados Unidos e na Europa, problema este que, sobretudo desde os anos oitenta, se tem agravado. Por outro lado, além de uma crescente dependência da indústria e da banca, a utilização de energia externa por parte da agricultura vem pôr em causa ou até destruir a bio-diversidade e a estabilidade da natureza nomeadamente quando sobrecarrega toxicamente o solo com adubos azotados e comporta energias poluentes.

Nos anos oitenta e noventa as agriculturas sobretudo de países semiperiféricos como Portugal irão conhecer um novo abalo com a incidência mais acentuada dos processos de globalização, uma diminuição de poderes e até de soberanias estatais no âmbito da União Europeia nomeadamente no concernente à produção alimentar, o que levaria Buttel (1994: 13 ss) a considerar que a sociedade deixara de ser a unidade de análise referencial para a Sociologia Rural. Com efeito, além de a força de trabalho agrícola se reduzir, na maior parte dos países ocidentais, a uma taxa igual ou inferior a 5% do total, é de relevar o peso decrescente do eleitorado rural, o aumento das pressões dos ecologistas e dos consumidores no sentido de diminuir os apoios e subsídios a agriculturas

poluentes. Por outro lado, a manutenção dos preços comunitários superiores aos preços dos mercados mundiais tem tornado a agricultura mais vulnerável no contexto global.

Esta tendência analítica no sentido de reafirmar a homogeneização e a marginalização da agricultura tem vindo a ser contudo contrariada por outras abordagens que sublinham a diversidade de sistemas agrários e a capacidade de os seus agentes relocalizarem e preservarem as suas características e subculturas específicas (Ploeg, 1992). Também em Portugal se constata reacções à concepção externalista, determinista e fatalista que procura acantonar a agricultura a uma espécie de sector marginalizado ou integrado na economia global, sendo de destacar, em Portugal, Baptista (1993) e Portela (1994: 45). Estes autores sustentam, relativamente a Portugal, a centralidade económica e social da agricultura – ainda que situacionalmente variável – e a defesa duma agricultura não dessocializada mas enquadrada na sociedade rural com densidade demográfica moderada, núcleos territoriais e policulturais e como realidade multidimensional e como elemento de identidade e soberania nacionais (Portela, 1994: 45). Nesta óptica, a agricultura nunca poderá ser vista como um sector económico desligado do sistema económico e social, por um lado e, por outro, do próprio poder político nomeadamente o Estado.

Não obstante a centralidade socio-económica da agricultura, raramente lhe é atribuído um correspondente papel político, tendo, pelo contrário, uma posição cada vez mais subalterna e dificilmente capaz de contrariar os processos de globalização e homogeneização-diferenciação da lógica dominante do sistema capitalista. No entanto, há certas margens de acção que podem, até certo ponto e dentro de certas condições, contrariar a lógica homogeneizadora da globalização.

A agricultura intensiva, que procura elevar a produtividade a qualquer preço, tem sido objecto de sérias discussões na medida em que a sua acção se torna predadora ao afectar determinados genes das plantas e dos animais e ao degradar o ambiente, como foi referido, pela contaminação dos lençóis freáticos causada pelos adubos, pondo assim em risco a saúde pública. Esta situação – que em países como Portugal ainda não alcançou níveis elevados como noutros países –, está a tornar-se insustentável nos países centrais, ameaçando os níveis de um equilíbrio ecológico mínimo. A esta situação tem-se procurado dar resposta pela reintrodução ou pelo reforço da agricultura biológica.

O crescente domínio do modo de produção capitalista e a sua penetração nas colectividades rurais tem vindo a perturbar certos equilíbrios

tradicionais a vários níveis e em vários aspectos: (i) em termos económicos, tal como foi referido, pela desintegração das economias camponesas, forçadas a reestruturar-se em função dos imperativos da industrialização e da modernização; (ii) em termos políticos, provocando perda de força e relativa autonomia das colectividades locais e, conseqüentemente, dos próprios grupos domésticos. Este processo de desintegração/absorção da pequena agricultura e desarticulação das comunidades não é linear nem uniforme, atendendo não só à especificidade do trabalho agrícola (Servolin, 1972) como aos diversos graus de relativa autonomia e às diversas estratégias de resistência, salientados, nomeadamente em Portugal, por, entre outros, Pinto (1985) e Silva (1998). E, se o processo de desintegração/destruição da pequena agricultura familiar não é mais radical e incisivo deve-se ao facto de a produção agrícola nem sempre ser atractiva, em termos de lucros, para o capital. Este, em vez da destruição da pequena agricultura, com a conseqüente assunção dos custos de produção (renda, gestão) e riscos biológicos e climatéricos, tem preferido amiúde a integração vertical a partir do complexo agro-industrial, correndo assim os referidos custos e riscos por conta das próprias explorações familiares.

Todavia, se as economias não capitalistas nomeadamente a camponesa, apesar das estratégias de resistência e adaptação, ora hostis, ora esquivas e passivas à lógica capitalista, não conseguem, a longo prazo, fazer face à dominante economia de mercado, poderão elas, perante este longo e sinuoso mas inelutável processo de desintegração/submissão ao modo de produção capitalista, esperar do Estado um “suplemento de alma” para a sua manutenção e reforço?

Relativamente à relação entre economia e, em particular, o sector agrícola e o Estado, enquanto a teoria (neo)liberal separa a esfera económica da política, apelando a uma intervenção mínima do Estado, a teoria neoinstitucional apela para a necessidade de intervenção correctora e reformista do Estado e a teoria marxista reclama uma planificação político-estatal imperativa. Se na primeira e, de certo modo, na segunda acepção, os interesses socio-económicos dos diferentes grupos, dispondo de relativas condições de igualdade para realizar os seus objectivos e interesses, são vistos como externos ao Estado (cf. Mozzicafredo, 1998: 261), na terceira o Estado, constituído pelo conjunto instrumental de aparelhos político-ideológicos, constituiria a condensação política de diversos interesses, embora visando a reprodução das relações da(s) classe(s) dominante(s) (O'Connor, 1973; Althusser, 1974). Esta última tese viria contudo a ser reequacionada por Poulantzas (1975) e Santos (1993), os

quais, se bem que reafirmem, em termos de médio-longo prazo, a subordinação estratégica da lógica estatal aos interesses das classes dominantes, assumem contudo a tese da relativa autonomia do Estado e, em geral, da própria esfera política face à económica, surgindo o Estado como uma expressão política das relações económicas e das classes presentes em determinada formação social.

O Estado tem assumido, no quadro da reprodução e da transformação sociais das classes rurais, um papel imprescindível. Sem deixar de procurar manter os equilíbrios possíveis de modo a evitar rupturas drásticas com consequências eleitorais negativas para os respectivos representantes governamentais em cada conjuntura histórica, o Estado tem contudo facilitado a penetração dos grandes oligopólios do complexo agro-industrial em prejuízo das pequenas explorações agrícolas. Esta política não tem ocorrido de modo pacífico, uma vez que as organizações de agricultores nomeadamente na Europa também se tem movimentado no sentido de questionar a distribuição do produto no sector agrícola e, em especial, a redistribuição dos fundos e subsídios à agricultura. E, uma vez que o Estado capitalista não só tende a favorecer os processos de acumulação de capital mas também a de legitimar-se social e politicamente, o próprio Estado é assim forçado a fazer constantes concessões às várias forças sociais em presença e sobretudo a estimular clivagens entre os diversos grupos de agricultores em termos de classe, nacionais ou regionais. No caso europeu, a própria Política Agrícola Comum, com os respectivos apoios e subsídios aos agricultores, tem sido um claro exemplo do processo contraditório de acumulação de capital e de legitimação socio-política.

Se o Estado constituiu até aos anos oitenta um regulador importante do processo contraditório de acumulação-legitimação nacionais, nas últimas duas décadas não só o processo de globalização mundial em termos económicos como a criação de estruturas supraestatais como a União Europeia têm representado uma cedência da soberania estatal e perda de legitimidade com reflexos na incapacidade de os próprios Estados contrariarem a lógica dominante da globalização mundial e construir políticas agrícolas que tenham em conta os interesses nacionais.

Se nomeadamente desde os anos cinquenta a agricultura dos países da Comunidade Económica Europeia se tornou um sector politicamente protegido, foi-o por razões políticas defensivas, seja porque importava evitar rupturas sociais e económicas por parte das classes afectadas nomeadamente os agricultores, seja sobretudo porque convinha, em termos

estratégicos, às instituições reguladoras dos países associados conduzir a bom termo o processo de modernização agro-industrial em benefício das classes agro-industriais e financeiras, tornando a agricultura um sector cada vez mais verticalmente integrado e politicamente dominado. Se a partir dos anos oitenta e sobretudo noventa a agricultura é cada vez mais um sector relativamente desprotegido, é-o porque não só eleitoralmente o seu peso é diminuto nos países do centro como a sua capacidade reivindicativa e política é, salvo casos esporádicos ou espectaculares<sup>2</sup>, bastante baixa e relativamente impotente face aos grandes potentados económicos das multinacionais dos sistemas alimentar. Por outro lado, também a função agrícola do rural surge cada vez mais enfraquecida, sendo articulada com outras actividades em função de interesses e preocupações de sectores e grupos não agrícolas nomeadamente urbanos. Não é por acaso que de há uns anos a esta parte a Comissão da União Europeia tem adoptado uma definição mínima e empírica do rural considerando este não só como um tecido económico e social com um conjunto de actividades diversas como um lugar de acolhimento e recreio (*in Kayser, 1988: 76*).

Também em Portugal, perante o declínio da actividade agrícola, autores como Avillez (1997: 17), em parcial consonância com algumas das directivas da Comissão do Conselho da União Europeia, apontam dois princípios orientadores sobre a evolução e a reforma da PAC: (i) o princípio da multifuncionalidade, pelo qual se atribui ao espaço rural comunitário, para além da produção de alimentos, uma variedade de funções nomeadamente a conservação do ambiente, dos recursos naturais, da paisagem e o fomento do turismo rural; e (ii) o princípio da diversidade, segundo o qual deverá ser reconhecida, defendida e apoiada a existência de diversos sistemas de produção agrícola.

Se é certo que a produtividade e a produção agrícolas aumentaram substancialmente, o seu peso e autonomia decresceram consideravelmente não só quanto ao volume de população afectada ou dependente da agricultura como na sua contribuição para o PIB, que, entre 1957 e 1978, passa de 6.2% para 2.5% na Alemanha, de 15.2% para 7.8% na Itália, de 10.4% para 4.8% na França e de 9.1% para 4.5% na Holanda (Clerc, 1982).

<sup>2</sup> Tal como, por exemplo, os crescentes protestos à produção e comercialização de alimentos transgénicos a partir de sementes geneticamente modificadas, tendo levado a algumas acções espectaculares de Organizações não Governamentais ou mesmo acções aparentemente isoladas como a do pastor francês José Bove que destruiu à martelada um MacDonald.

É, por sua vez, um sector não só dependente de outros sectores para a produção e a procura dos próprios bens produzidos mas também aquele que é mais regulado pelas instâncias estatais e sobretudo supraestatais.

Com efeito, a terra e a agricultura têm perdido força, valor e autonomia e, como tal, também Portugal, embora de maneira mais tardia que os demais países europeus do centro, tem sido afectado pelas transformações urbano-industriais sobretudo a partir dos anos sessenta. Ressalvando a vertente defensiva do “Estado Novo” nomeadamente até aos anos sessenta e as conjunturais medidas progressistas do pós 25 de Abril apostadas em contrariar a lógica dominante do mercado, a política agrícola adoptada tem vindo ao encontro dos interesses urbano-industriais do bloco industrial e financeiro e, secundariamente, acedido às pressões das classes trabalhadoras urbanas, interessadas na manutenção de preços agrícolas mais baixos e acessíveis.

Se bem que é bastante reduzida a capacidade de a agricultura revitalizar o espaço rural, tudo indica que o princípio da multifuncionalidade visa sobretudo reorientar os investimentos e apoiar outros grupos que não os agricultores, reproduzindo assim a desigualdade entre um competitivo espaço produtivo nos países do norte e do centro europeu e uma posição dependente na produção agro-pecuária nos países (semi)periféricos do Sul, associada a um lugar de reserva natural e de lazer para os grupos mais possidentes! (Baptista, 1993: 91; Martins, 1996: 38). De resto, mesmo do ponto de vista ambiental, apesar das directrizes da União Europeia, da sensibilidade aos problemas de poluição ambiental e das reivindicações das organizações e movimentos ecológicos – que em Portugal são ainda bastante débeis –, é extremamente difícil, como salienta Portela (1994: 36), contrariar o produtivismo e os interesses das grandes firmas, que continuam a desregular economias e agriculturas mais débeis como a portuguesa e a exportar alguns males desse produtivismo interno presente nos países centrais.

## **2. Portugal agrícola: entre a penúria autárcica e a dependência agro-industrial**

Até ao 25 de Abril de 1974, a sociedade portuguesa, sendo predominantemente agrária sobretudo até aos anos sessenta, detinha uma estrutura agrária profundamente dual e assimétrica em termos de posse

da terra. As explorações com menos de 1 hectare representavam cerca de 39% do total das explorações, mas dispunham apenas de 2.5% do total da área, enquanto que as explorações com mais de 500 hectares representavam 0.1% do total mas controlavam cerca de 30% da área total. Se abrangermos as explorações até 20 hectares, o inquérito às explorações agrícolas de 1968 do INE mostra que 97% das dessas explorações ocupavam 39% da superfície, enquanto as explorações com mais de 20 hectares, contabilizando 3% do total, detinham 61% do total da terra (Silva, 1989).

Com a implantação do regime democrático em 25 de Abril de 1974 pela mão militar do MFA e o apoio maciço do movimento popular, articulável com os movimentos de libertação anti-colonial, pôs-se fim à guerra colonial, instauraram-se as liberdades fundamentais do indivíduo, bem como as liberdades associativas, sindicais e partidárias; aboliram-se a censura e demais formas de repressão fascista. E, no caso vertente da política agrícola, teve lugar, além das nacionalizações da indústria, da banca e dos seguros e o incremento de algumas políticas sociais mais redistributivas na educação, na saúde e na segurança social, a ocupação de terras nos latifúndios do sul e a subsequente reforma agrária com um carácter anti-latifundista e progressista (cf. Baptista, 1975; Silva, 1998).

Apesar das profundas transformações operadas com a reforma agrária encetada em 1974, com o processo de restauração social e política iniciado no 25 de Novembro de 1975 e prosseguida, nos anos subsequentes, pelo PS, PSD e CDS, a secular estrutura agrária portuguesa recompôs-se e mantém-se ainda hoje bastante dual e assimétrica, tendo-se reduzido a área das unidades colectivas e cooperativas a uma vigésima parte da terra expropriada aos latifundiários<sup>3</sup>. As explorações com menos de 10 hectares somam 95.7% e detêm apenas 35% de superfície agrícola útil (SAU), enquanto explorações com 10-100 hectares formam 3.9% do total e ocupam 22% de SAU e as explorações com mais de 100 hectares, somando 0.4% do total, controlam 41% de SAU (Moreira, 1989: 8). Estes e outros factores exigem que, em vez de falar de agricultura portuguesa, se procure estabelecer uma tipologia das agriculturas em Portugal, sendo de destacar, além da latifundiária, da capitalista e da

<sup>3</sup> Da área total de 1.130.000 hectares expropriados pelo Estado e geridos pelas unidades colectivas de produção e pelas cooperativas, restam apenas cerca de 50.000 hectares (Baptista, 1993: 69).

estatal, a agricultura familiar. Esta, embora possa subdividir-se em três subtipos de agricultura familiar, na sua totalidade abrange 46% da área total e 50% da superfície agrícola útil e contribui com 67% do valor acrescentado bruto (Baptista, 1993: 12, 33).

Mantêm-se, contudo, dois principais tipos e modos de cultivo: o minifúndio e o latifúndio, eventualmente agora este articulado com um maior peso da agricultura de tipo capitalista. Enquanto o minifúndio tem sobretudo lugar no Algarve, no norte e no centro do país, a agricultura capitalista e sobretudo o latifúndio predominam mais no Alentejo, em zonas consideráveis do Ribatejo e nalgumas manchas do Douro e de Trás-os-Montes. Enquanto o minifúndio se orienta para uma utilização intensiva da terra, da força de trabalho e, cada vez mais, do capital por unidade de superfície, a agricultura capitalista e latifundiária assentam mais na produção agro-pecuária, na substituição da agricultura pela florestação – com a consequente absorção da água e a degradação do solo –, quando não no simples abandono da produção (Moreira, 1989). Mas caracterizemos a agricultura portuguesa nomeadamente entre os anos sessenta e a actualidade.

No concernente à caracterização da agricultura portuguesa até aos anos sessenta, de modo algum são sustentáveis, tal como mostrei noutra lugar (Silva, 1989), quer a tese da total estagnação da agricultura, quer a outra, de sinal contrário, de forte penetração do capitalismo nos campos, como tão pouco a de um alto grau de concentração de capital na indústria. Assim, ao lado do modo de produção capitalista, dominante nalguns enclaves agro-industriais, situados no Ribatejo e na Estremadura, em Lisboa-Setúbal, na Covilhã e em Aveiro-Porto-Braga, existia o latifúndio não capitalisticamente orientado e parcelas relativamente consideráveis da economia artesanal e campesina, constituindo aqueles umas quantas “ilhas” industriais num largo “mar” agrário-artesanal-camponês (Silva, 1989: 113).

O peso, quando não o reforço, numérico e social de agentes económicos ligados total ou parcialmente a modos de produção não capitalistas fortemente presentes até aos anos setenta, torna bastante variáveis, fragmentárias e específicas as formas de produção da formação social portuguesa mas, contrariamente ao que sustenta Santos (1993: 20), dispensa a assunção de uma grande discrepância entre o padrão de produção não capitalista e o padrão de reprodução e consumo capitalista. Ao lado de estratégias informais da economia paralela e de estratégias familiares de pluriactividade e plurirendimento com taxas superiores a

50%, amiúde em regime de pendularidade migratória<sup>4</sup>, os padrões de produção e de reprodução articulam, como aliás Santos (1993: 43) e Reis (1993: 144) o reconhecem, componentes heterogéneas provenientes dos diversos modos de produção presentes na formação social portuguesa até recente data. Mas vejamos a evolução dalguns indicadores desde 1900 até 1991, começando pela distribuição da população activa:

**Quadro 1**  
População activa por sector (1900-1994) (em %)

Anos	Sectores		
	Primário	Secundário	Terciário
1900	61.1	19.4	19.5
1910	60.0	21.0	19.0
1920	57.0	24.0	19.0
1930	46.0	17.0	37.0
1940	49.3	20.4	30.3
1950	48.4	24.9	26.7
1960	42.8	29.5	27.7
1970	31.7	32.3	36.0
1980	28.5	35.9	35.6
1990	17.9	34.5	47.6
1994	11.8	32.6	55.6

Fontes: Recenseamentos gerais da população, INE; cf. também, para 1900-1930, dados de: Godinho, 1980: 183; Castro, 1945: 19-20; Ferraz, 1975: 456; Baytelman, 1979: 20; para 1940-1970: EC, 1973: 7, 21; Moura, 1974: 126-130; Paine, 1973: 675; para 1970-94: Barreto *et al.*, 1996: 103.

Entre 1900 e 1950 a taxa da população agrícola activa baixou apenas 12.7% e, entre 1930 a 1950, houve mesmo uma regressão, em favor do sector agrícola, de 2%. Embora se verificasse algum êxodo de rurais para

<sup>4</sup> De facto, em 1979, das 778.782 explorações, se 48.8% dos seus agentes trabalhavam apenas na exploração, 43.9% eram activos pelo menos em dois sectores (J. Lima, 1991: 338), índice este que de então para cá deverá ter aumentado substancialmente. A respeito das estratégias informais e, em particular, sobre a pluriactividade e o plurirendimento, cf. Cavaco, 1981: 171 ss; Cabral, 1983: 216 ss; Pinto, 1985; Almeida, 1986: 236 ss; Lima, 1986: 371 ss; Hespanha, 1987: 152 ss; Reis, 1993: 153 ss e Silva, 1998: 159 ss.

a cidade, essa saída era, do ponto de vista capitalista, diminuta, tal como se pode deprender das ligeiras deslocações de assalariados e independentes (anexo 1). A baixa mobilidade da força de trabalho do sector primário para o secundário e terciário (com movimentos intermédios de regresso ao campo, particularmente nos anos trinta e quarenta) constitui uma característica típica duma economia campesina-artesanal numa formação de transição para o capitalismo.

Quanto à divisão do produto nacional bruto (PNB) por sector, até 1950 notava-se uma relação ainda assaz favorável à agricultura. Embora o nível de produtividade agrícola fosse, segundo Pereira (1979) e Baytelman (1979), duas vezes e meia inferior ao da indústria, destacava-se, em primeiro lugar, o sector primário com 34% do produto nacional bruto, enquanto a indústria e o sector de serviços alcançavam apenas respectivamente 32.5% e 33.5%, tal como se pode inferir do anexo 2. Se desde o início do século até aos anos sessenta, a composição da força de trabalho apresentava-se bastante estacionária e com pouca mobilidade geográfica, a partir daí são de realçar as profundas mudanças ocorridas. A agricultura, que até 1960 detivera o posto de comando num Portugal fracamente industrializado, começava a ser deslocada para segundo lugar. A população activa agrícola, que em 1960 perfazia 43.6%, viria a reduzir-se em 1994 a 11.8%, contrariamente à do sector secundário que passou de 29.5% em 1960 para 34.5% em 1990 e sobretudo o sector terciário que conheceu um notável salto de 27.7% em 1960 para 55.6% em 1994. E, em termos de contribuição do sector agrícola para o PIB, ele tem vindo a perder gradualmente relevância, passando o PAB de 21.4% do PIB em 1960 para 9.9% em 1980 e 5% em 1994 (Moreira, 1986; Avillez, 1997).

Os "assalariados" rurais conheceram uma abrupta diminuição absoluta e relativa, sobretudo nos anos sessenta e setenta, passando de 842.019 (59.7%) em 1950 para 444.750 (49.7%) em 1970 e 224.000 (14%) em 1978. Se o pequeno campesinato aumentou o seu número entre 1930 e 1970, a partir dos anos setenta desapareceram milhares de explorações (por exemplo, 224.000 entre 1979 e 1986 e 109.000 entre 1989 e 1994)<sup>5</sup>. Entre 1952-54 e 1993 as explorações agrícolas desceram de cerca de 853.568 para

<sup>5</sup> Por exemplo, em Entre Douro e Minho e na Beira Litoral as explorações diminuíram em cerca de 22%. Em 1994, a população agrícola perfaz 1.5 milhões de pessoas, correspondendo a 16% da população activa – para outros cerca de 12% –, tendo perdido sobretudo os distritos do interior (Vila Real, Bragança, Viseu e Guarda) cerca de 20% da sua população e os do Alentejo 28% entre 1950 e 1981 (Baptista, 1993: 24).

446.146, facto este com o qual se têm congratulado as autoridades políticas, afirmando que, com um menor número de pessoas ocupadas na agricultura, produz-se hoje bastante mais. A este êxodo corresponderam processos de deslocação para outros sectores pela via (e)migratória e até reforço ou mobilidade social ascendente pela via da (re)qualificação escolar (empregados e sobretudo profissões técnicas)<sup>6</sup>.

Relativamente à população residente, em 1930 a população residente no campo perfazia 77% da população total portuguesa e, ainda em 1960, 72.6% a 76.7% da população não só continuava no campo como estava parcial ou totalmente dependente de rendimentos derivados da agricultura. E, em relação aos 23% de população urbana, cerca de 70% concentrava-se em Lisboa e Porto, mais enquanto entrepostos comerciais e pólos de atracção de funções administrativas, educacionais e de profissões liberais do que grandes centros de produção industrial. Estava-se perante o "Portugal dual" analisado nos anos sessenta por S. Nunes (1964: 407-462).

A exportação portuguesa consistia basicamente em matérias-primas, produtos agrícolas e de pesca, constituindo, respectivamente, 19% e 70% do produto nacional bruto (PNB) em 1913, 7% e 77% em 1934, 37% e 29.4% em 1943 (Castro, 1980: 35).

No sector agrícola, até aos anos sessenta e mesmo até 1968, era baixo o grau de formação agrícola, de investimento e mecanização. Em 1968, em apenas 1.4% (11.327) das 811.656 explorações agrícolas, os seus "chefes" possuíam alguma formação. Nos restantes, 55.3% (450.120) não sabiam ler nem escrever e 43% (352.062) eram estatisticamente analfabetos, além de ser uma população bastante envelhecida, em que 89% dos camponeses "chefes" de exploração (726.830) tinham mais de 35 anos e, destes, 45% (367.956) mais de 54 anos.

Do total de investimentos em 1970-1973 apenas 6.4% se destinou à agricultura. Em 1952-54, 75% das pequenas explorações (1-4 ha) utilizava energia animal e 24% só energia muscular humana<sup>7</sup>; em 1968, as percentagens eram de 33 e 18.5%, respectivamente. E, em 1968, as explorações

<sup>6</sup> Cf., a este respeito, Cordovil, 1979; Silva, 1989: 114 ss; Santos, 1993: 39; Reis, 1993: 150; Almeida, *et al.*, 1994a; Machado e Costa, 1998: 41 ss; Estanque e Mendes, 1997.

<sup>7</sup> Segundo o inquérito agrícola de 1952-54, para um total de 801.152 empresas havia apenas 3.963 tractores, 256 máquinas debulhadoras, 5.974 bombas a diesel, 17.924 a gasolina e 13.657 eléctricas, o que significa que só 0.5%, 0.03%, 0.7%, 2.1%, 2.1% e 1.6% das empresas agrícolas dispunha respectivamente das máquinas e aparelhos mencionados, sem ter em conta eventuais sobreposições. Em 1968 apenas 17.163 das 811.656 empresas existentes possuíam um tractor (cf. J. S. Martins, 1973; Cunhal, 1976).

agrícolas, cujas dimensões eram inferiores a 4 hectares (631.482), embora constituindo 77% do total, dispunham de 3.378 dessas máquinas (0.6%)<sup>8</sup>. Além disso, a produção das 77% das explorações agrícolas era e, na maioria dos casos, ainda é orientada para o autoconsumo.

Mesmo ainda em 1970 Portugal ainda se encontrava na fase "agrária" do desenvolvimento agrícola. A relação entre a contribuição das agro-indústrias capitalistas e a da agricultura não-capitalista no abastecimento alimentar era de 25: 75, enquanto em França tal relação era de 45.5: 55 (Lima, 1983: 472).

Se a sociedade portuguesa sobretudo até aos anos sessenta era atravessada por uma forte dualidade e a agricultura portuguesa manteve mesmo até 1974 uma acentuada assimetria dual, tal como é reconhecido por diversos autores<sup>9</sup>, com os processos de modernização e sobretudo com a entrada de Portugal na União Europeia e a subsequente aceitação da Política Agrícola Comum, não obstante algumas vantagens iniciais, a situação da agricultura portuguesa conheceu uma relativa regressão no sentido de ficar cada vez mais dependente do exterior. Apesar do aumento de exportações do total do produto agrícola de 25 para 41.7% entre 1960 e 1980, há, nas últimas décadas, um declínio das exportações de 43% para 20%, sendo assim o saldo da balança comercial negativo, agravado pelo facto de o crescimento no sector ser nulo.

Em Portugal, enquanto os preços dos factores de produção se têm mantido acima da média comunitária, as relações de troca dos produtos agrícolas face aos industriais têm-se deteriorado e os preços reais dos produtos agrícolas diminuíram em flecha sobretudo desde a integração de Portugal na então CEE nomeadamente 50% entre 1983 e 1992, o que comportou uma quebra substancial dos rendimentos dos agricultores (Avillez, 1986). O não cumprimento das algumas derrogações e sobretudo o adiamento dos prazos para a abertura de fronteiras aos produtos agrícolas da UE deixaram a agricultura portuguesa mais cedo desprotegida da concorrência externa.

<sup>8</sup> No estudo efectuado por Cabral (1983) sobre a estrutura agrária portuguesa, o quadro referente à distribuição de tractores por regiões mostra como em 1952-54 estes se concentravam no Alentejo (56%) e no Oeste (31.5%), restando apenas 3.7% para o Noroeste e 4.2% para o Nordeste, além de 3.5% para o Algarve.

<sup>9</sup> Cf. a este respeito, entre outros, J. S. Martins, 1973; M. Pereira, 1979; Cordovil, 1979; Moreira, 1986 e 1989; Baptista, 1993.

### 3. Impactos da PAC e da agenda 2000 sobre a agricultura portuguesa

A Política Agrícola Comum, prevista no art. 3.º do Tratado de Roma em 1957 e discutida e aprovada pelos primeiros seis Estados-membros na Conferência de Stressa em Julho de 1958, surge da necessidade de suprir insuficiências alimentares do pós guerra e reforçar os diversos protecționismos nacionais e coordenar uma política comum de modo a assegurar a segurança alimentar. Pretendia-se não só fazer face às variações da oferta devido a irregularidades climatéricas, como também permitir a estabilidade e a uniformização de preços para consumidores e produtores (Varela, 1996: 21), estabilizando assim os rendimentos destes últimos e evitando situações de sobreprodução.

Progressivamente foram tomadas algumas medidas no sentido de modernizar as agriculturas dos países fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE), sendo particularmente de destacar o chamado Plano Mansholt do qual resultaram a Directiva 159/72, tendente a modernizar as explorações agrícolas reduzindo força de trabalho no sector agrícola, a Directiva 160/72, incentivando ao abandono e/ou à reestruturação das explorações e a Directiva 161/72, requalificando e equipando os agricultores mais competitivos para aumentar a produtividade agrícola, o que de facto veio a verificar-se a uma taxa anual de cerca de 2% entre 1973 e 1989. Estas Directivas manter-se-iam até 1985, altura em que passaram a vigorar o Regulamento 797/85 para efeitos de reestruturação das explorações, a Directiva 268/75 para compensar regiões desfavorecidas e o Regulamento 355/77 para suporte à comercialização e à transformação dos produtos agrícolas (Varela, 1996: 2829).

Desde cedo a PAC constituiu o principal calcanhar de aquiles da então CEE sobre o qual partidários e detractores não se entendem. A PAC, em nome do princípio da solidariedade financeira, absorvia, nas décadas de setenta e oitenta, mais de 70% do orçamento comunitário nomeadamente garantindo aos agricultores preços superiores aos do mercado mundial. Desde então a elevada parcela orçamental tem vindo a reduzir-se de modo a situar-se ligeiramente em torno dos 50% (S. Pinto, 1998: 74), o que, tratando-se de um sector com cerca de 5% da população e 3.5% do PIB comunitário, constitui sobretudo para os partidários neoliberais uma fatia desmesurada do orçamento comunitário.

A política agrícola comum tem sido praticada ao sabor das conveniências das agriculturas mais avançadas europeias e, ultimamente, numa linha neoliberal, em função doutras agriculturas mais competitivas (EUA,

Canadá, Austrália, Nova Zelândia). O apoio oferecido pela garantia dos preços, além de obedecer a um critério político de apaziguamento dos agricultores, teve em vista a criação de condições que permitissem a modernização das explorações agrícolas não só de tipo capitalista mas também familiar de modo a conseguir um autoabastecimento alimentar nacional e europeu. A implementação destas condições sobretudo a prática de preços superiores aos do mercado mundial funcionou como estímulo à produção, provocando mesmo, como foi referido, sobretudo a partir dos anos setenta, produções excedentárias. Poder-se-ia perguntar por que é que os países europeus centrais, tendo usufruído de condições especiais para se modernizarem e serem relativamente autosuficientes, não concederam aos demais países do Sul condições e o tempo<sup>10</sup> de transição necessário ao reajustamento estrutural das explorações agrícolas em vista dos mesmos objectivos: modernização e relativa autosuficiência alimentar.

Uma vez modernizadas as agriculturas europeias e confrontadas, a partir dos anos oitenta, com crescentes *stocks* de excedentes agrícolas, tornava-se crucial encontrar mecanismos propiciadores do escoamento desses excedentes armazenados, para cuja absorção importaria manter países com insuficiente produção e dependência alimentar, como é o caso de países como Portugal. Por outro lado, a prossecução desta política exigiria uma deslocação dos financiamentos não tanto para promover e reestruturar as explorações mas justamente para desestimular a produção agrícola nos países (semi)periféricos do Sul, obrigando assim a canalizar alguns fundos para manter a subsistência ou a reforma antecipada dos produtores de pequenas explorações tradicionais e/ou inviáveis. A liberalização dos mercados agrícolas comporta simultaneamente não só a retirada de cena dos produtores tradicionais não competitivos como permite o subsequente controlo do mercado por empresas multinacionais do complexo agro-alimentar na Europa e fora dela. Neste quadro, a Reforma da PAC em 1992 e subsequentes intervenções incluindo a Agenda 2000 representam uma progressiva dependência dos agricultores, um gradual desmantelamento de milhares de explorações familiares e uma crescente claudicação perante os interesses das multinacionais e dos países excedentários. Não só na óptica da União Europeia como dos governos

<sup>10</sup> Até o período de ajustamento de 12 anos no sentido de suspender ou reduzir as importações para evitar a queda de preços foi encurtada em Portugal e num período mais vulnerável que nos idos anos sessenta e setenta.

do PSD e agora do PS, assume-se como inevitável, saudável e, portanto, desejável que, além das cerca de 400.000 explorações insolventes ou abandonadas desde os anos sessenta até hoje, encerrem ainda alguns bons milhares, porque tal será sinónimo e sinal de moderna vitalidade e crescente eficiência dos restantes agricultores portugueses! Ressalve-se e registre-se que, contrariamente às crises dos países desenvolvidos que sofrem de crises de sobreprodução (carnes, leite, cereais, oleaginosas, azeite, vinho), Portugal conhece crise de subprodução e, conseqüentemente, uma situação de dependência alimentar do exterior (cf. Avillez, 1986: 196 ss, Moreira, 1989).

Se até 1979 ainda cerca de 40% da população activa vivia em espaço rural e cerca de 2.446.389 pessoas dependiam total ou parcialmente da agricultura (Baptista, 1993), a evolução interna ocorrida desde então (a entrada de Portugal na então CEE e sobretudo a implementação da PAC em 1992 e, mais recentemente, a Agenda 2000 para a Agricultura), ao permitir a crescente liberalização dos mercados de produtos agrícolas e provocar uma contenção dos preços dos produtos agro-pecuários com a inevitável aproximação aos preços mundiais, comporta acrescidas dificuldades à agricultura portuguesa. Tal evolução interna e externa, além de forçar a deslocação de encargos (aliviando conjunturalmente os consumidores e sobrecarregando os contribuintes), permite sobretudo que as multinacionais e sobretudo os países mais fortes e com mais excedentes agrícolas dentro e fora da União Europeia alarguem os seus mercados e, conseqüentemente, aumentem os seus lucros.

Sevinate Pinto (1997), analisando as repercussões das propostas da Agenda 2000 para a agricultura portuguesa, aponta-lhe alguns riscos, a saber, a confiança cega na previsão do crescimento do PNB comunitário em 2,5%, o cálculo das despesas agrícolas feitas a preços correntes e não a preços constantes, o pressuposto de aproximação dos preços agrícolas europeus aos mundiais, a incorporação de parte das despesas do FEOGA-orientação no FEOGA-garantia.

Por fim, um outro aspecto da PAC particularmente a partir da sua reforma em 1992 consiste, tal como refere Avillez (1997), em que ela comportou alterações negativas no sentido de agravar os desequilíbrios na distribuição dos fundos agrícolas comunitários entre Estados-membros, regiões e agricultores. Relativamente aos Estados-membros, a PAC, salvo entre 1990 e 1992 em que, através do FEOGA-orientação, os países do sul e a Irlanda receberam fundos agrícolas estruturais superiores à média comunitária, ela tem-se orientado em função das agriculturas e

dos interesses dos países centrais europeu, cujas culturas dominantes (arvenses, carnes bovinas, leite e laticínios) arrecadam cerca de 2/3 do orçamento, o que vem obviamente beneficiar os países centrais mais ricos e penalizar os países do Sul, bem como as suas produções específicas e, em particular, a pequena agricultura familiar. Cerca de 70% dos fundos da PAC concentram-se em cinco países: 24.4% para a França, 15.5% para a Alemanha, 10.8% para a Itália, 10.3% para a Espanha e 8.9% para o Reino Unido. Portugal arrecada apenas 1.7% do orçamento comunitário, quando detém cerca de 2.8% da Superfície Agrícola Utilizada e comporta 6.5% do total das explorações da UE. E, mesmo em comparação com outros países mediterrâneos, fica bastante aquém dos mesmos: por exemplo, a Grécia retira 7.2% das despesas orçamentais do FEOGA (S. Pinto, 1997). Em termos de valores *per capita* (orçamento/população), Portugal recebe apenas 20% da média comunitária e é, ao nível macroeconómico, grande contribuinte pela via dos preços (CES, 1998: 13; 1998a), o que, ainda segundo Sevinato Pinto (1997), deveria constituir motivo para reduzir o financiamento comunitário agrícola de 100% para 50 a 75% a países com um PIB *per capita* superior a determinado limite.

Desde 1992 e sobretudo de acordo com as propostas da Agenda 2000 aos tradicionais mecanismos de apoio aos preços que desde o Tratado de Roma se vinham praticando sucedem-se cada vez com mais vigor as ajudas compensatórias directas aos rendimentos dos produtores. Mas porquê esta alteração nas regras de financiamento e subsídio das agriculturas da UE?

A Política Agrícola Comum, sendo predominantemente condicionada pelos interesses das agriculturas dos países do centro e do norte da Europa, têm adoptado medidas de suporte aos preços ao produtor que se repercutem em preços alimentares comunitários superiores aos dos mercados mundiais. Relativamente aos países do sul nomeadamente Portugal, a PAC, além de desadequada à pequena agricultura do norte e centro do país, despreocupou-se dos efeitos económicos e sociais sobre tais agriculturas: abandono da produção, despovoamento, apoio à agricultura intensiva com custos ambientais e em prejuízo das agriculturas de subsistência e biológica, canalização de subsídios para as áreas económica e tecnologicamente mais evoluídas. Mais, por motivo da existência de excedentes estruturais em certas produções agro-pecuárias nos países do centro e do norte da União Europeia têm sido dados apoios aos agricultores com mais de 55 anos de idade para cessarem a actividade, além de incentivos para abandonar determinadas culturas em troca de

subsídios, cujos principais beneficiários têm sido, como refere Baptista (1993: 87), os grandes proprietários. Por exemplo, por cada 100 hectares de terreno não cultivado e, portanto, abandonado ou, quando muito, livre para fins de caça e criação de coutadas, os proprietários têm recebido 7000 contos de subsídio a fundo perdido. E é justamente aqui que à desigualdade de tratamento da União Europeia por países e regiões acresce a ambivalência ou, mais ajustadamente, a parcialidade do Estado português que consiste na desigual distribuição dos fundos comunitários no seio de cada país nomeadamente na agricultura, onde se verifica uma desigual distribuição das respectivas verbas, em que 80% das mesmas se destinam a 20% dos agricultores (J. M. Silva, 1994: 79).

Esta política tem significado para Portugal um aumento da sua dependência económica em termos alimentares, sendo forçado a importar 70% dos géneros alimentares, o que representa o dobro das exportações, agravando assim a balança comercial e a própria dívida externa. E para os próprios produtores agrícolas mormente os pequenos agricultores representa uma crescente deterioração dos preços e, conseqüentemente, uma redução das suas produções e uma degradação das suas condições de vida.

Entre 1989 e 1994 algumas produções decresceram consideravelmente: 179.000 hectares em cereais, 18.000 em olival e 10.000 em vinha. Se até 1992 a PAC ainda reconhecia a todos os países da CEE o direito de produzir e canalizava subsídios para o investimento agrícola, a partir de então este direito era negado à soberania de cada país. Se Portugal recebeu em dez anos 700 milhões de Ecus, as transferências anuais (*prelevements*) pelos diferenciais de preços nacionais com os comunitários somavam em média 300 milhões de Ecus. No Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) de 1994-99 a agricultura apenas recebe 16% de três fundos em relação à média comunitária, o que mostra bem a secundarização da agricultura portuguesa, como aliás das demais agriculturas do Sul mediterrâneo, que tão pouco vêem contemplados na PAC apoios suplementares aos seus produtos específicos de qualidade (hortícolas, vinhos, azeite, queijos, frutos secos). E, em termos de condições de vida, verifica-se uma degradação das suas remunerações. Não é certamente por acaso que as remunerações dos agricultores portugueses tenham decrescido em média 14%/ano desde 1992.

Procurando aferir até que ponto esta situação nomeadamente em Portugal poderia ser invertida, a resposta não pode ser animadora, antes de mais, devido ao facto de, perante as tendências de liberalização no

quadro da Organização Mundial do Comércio (OMC), a agricultura portuguesa se encontrar, relativamente às demais países fora e até dentro da União Europeia, bastante mais vulnerável. Por outro lado, as pressões institucionais nomeadamente do Estado Português têm-se evidenciado bastante frágeis na concertação com os demais parceiros europeus, cuja organização de cúpula vai dando o flanco aos objectivos neo-liberais da OMC dominada prevalentemente pelos referidos países produtores mais fortes, não raro apoiados por países (semi)periféricos do Terceiro Mundo. Por fim, em termos organizativos internos nomeadamente em relação ao peso eleitoral dos votantes das zonas rurais tradicionais e, em particular, quanto à capacidade reivindicativa dos próprios agricultores portugueses e suas organizações, tão pouco o panorama é animador. Para além da decrescente importância do voto rural nas disputas eleitorais, as organizações agrícolas mais importantes ou estão (semi)comprometidas com os interesses e as opções políticas assumidas respectivamente pelos grandes e médios proprietários e seus dirigentes – é o caso da Confederação dos Agricultores Portugueses (CAP) – ou, apesar de ter um discurso, programa e práticas voltadas para os pequenos agricultores – é o caso da Confederação Nacional dos Agricultores (CNA) – têm enorme dificuldade de implantação entre os pequenos e médios agricultores, além do isolamento institucional e reduzido poder político (cf. J. Lima, 1991: 209-239; Portela, 1994: 33).

#### 4. Algumas conclusões

A agricultura portuguesa apresenta diversas fragilidades estruturais: umas mais tradicionais (atraso tecnológico, fragmentação fundiária, baixa produtividade, deficiências nos circuitos de distribuição), outras advinentes da própria PAC na sequência da integração de Portugal na CEE a 12-7-1985. Esta, por sua vez, é condicionada, por um lado, pelas pressões dos agricultores e suas organizações na protecção (supra)estatal aos preços e demais sistemas de apoio e, por outro, pela lógica da liberalização do comércio mundial dos preços agrícolas sustentada pelos Estados Unidos – a qual pressupõe uma redução nos níveis de suporte aos preços comunitários e/ou nos volumes de produção. As negociações em torno do GATT (Acordo Geral sobre Taxas Alfandegárias e o Comércio) no *Uruguay Round* e, posteriormente, na OMC vieram desembocar

num compromisso que, apesar de tudo, significou até ao momento uma cedência considerável da União Europeia perante os Estados Unidos. Este acordo repercutir-se-á negativamente em agriculturas vulneráveis como a portuguesa que, não sendo responsável dos excedentes agro-pecuários, se vê confrontada com a obrigatoriedade de reduzir terrenos aráveis e quotas de produções, quando na realidade conhece défices alimentares nos cereais, na pecuária, nos leites e lacticínios.

A entrada de produtos comunitários e cada vez mais mundiais a preços mais reduzidos, a par da incapacidade de grande parte dos agricultores em modernizar-se, não só tem mostrado a debilidade estrutural da agricultura portuguesa, em termos de competitividade face à Europa, como tem até inviabilizado bastantes das explorações agrícolas, aumentando o desemprego e provocado uma relativa desertificação do interior do país.

No actual quadro da sua inserção na PAC europeia, Portugal manterá uma situação de dependência alimentar, sendo neste âmbito forçado a aceitar, sem apelo nem agravo, a entrada de produtos agro-pecuários estrangeiros por força dos imperativos da livre circulação de capitais e mercadorias. A integração europeia como aliás qualquer integração política e económica aproveita, em regra, os mais fortes e quanto mais distantes economicamente, maior a vulnerabilidade dos países ou regiões mais débeis, aliás já verificável noutras situações de neocolonização ou colonialismo interno (vg. países ex-colonizados, Sul de Itália após unificação, Bretanha, Irlanda). Do mesmo modo, num processo de fusão e convergência das economias nomeadamente das agriculturas serão aquelas que tenham maiores níveis de produtividade, além de outras condições mais favoráveis (clima, solo), que sairão reforçadas no alargamento dos mercados.

#### BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, João Ferreira de (1977), "Sobre a monografia rural", *Análise Social*, vol. XIII, 52: 789-803.
- ALMEIDA, João Ferreira de (1986), *Classes sociais nos campos. Camponeses parciais numa região do noroeste*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- ALMEIDA, João Ferreira et al. (1994), *Exclusão social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.

- ALMEIDA, João Ferreira et al. (1994a), "Recomposição socioprofissional e novos protagonistas", in A. Reis (org.), *Portugal, 20 anos de democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- ALTHUSSER, Louis (1974), *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*, Lisboa, Presença.
- AVILLEZ, Francisco (1986), "Agricultura", *Portugal Contemporâneo: Problemas e Perspectivas*: 196-212, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- AVILLEZ, Francisco (1997), *A agricultura portuguesa face à Agenda 2000*, Lisboa, Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa.
- BAPTISTA, Fernando (1975), *Os campos*, Porto, Afrontamento.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira (1993), *Agricultura, espaço e sociedade rural*, Coimbra, Fora de Texto.
- BARREIROS, Lídia (1996), "Pobreza e desigualdade em Portugal num contexto comparativo Europeu", Seminário sobre Pobreza e Grupos Desfavorecidos em Portugal, Fátima.
- BARRETO, António et al. (1996), *A situação social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- BAYTELMAN, David (1979), "The Agricultural Sector in Portugal", *Vijf Jaar Landhervorming*, 24-28, Wageningen, Landbouw Hogeschool.
- BUTTEL, Frederick e NEWBY, Howard (1980), *The Rural Sociology of Advanced Societies: Critical Perspectives*, Wisconsin, The University of Wisconsin Press.
- CABRAL, Manuel Villaverde (1983), "A economia subterrânea vem ao de cima: estratégias da população rural perante a industrialização e a urbanização", *Análise Social*, vol. XIX, 76: 199-234.
- CAPUCHA, Luís (1998), "Pobreza, exclusão social e marginalidades", in J. M. L. Viegas e A. F. Costa (orgs.), *Portugal, que modernidade?*: 245-283, Oeiras, Celta.
- CASTRO, Armando (1945), *Alguns aspectos da agricultura nacional*, Coimbra, Coimbra Editora.
- CASTRO, Armando [1980(1971)], *Estudos de história socio-económica de Portugal*, Porto, Limiar.
- CAVACO, Carminda (1981), "A pluriactividade na pequena agricultura", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7/8: 171-193.
- CES (CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL) (1998), *Parecer sobre a Agenda 2000 da União Europeia e Portugal*, Lisboa, Centro de Documentação e Informação do CES.
- CES (CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL) (1998a), *Agenda 2000 da UE: suas implicações para Portugal*, Lisboa, Centro de Documentação e Informação do CES.
- CHAYANOV, Alexander [1986(1925)], *The Theory of Peasant Economy*, organizado por D. Thorner, B. Kerblay e R. E. Smith, Wisconsin, The University of Wisconsin Press.
- CLERC, François (1982), *O Mercado Comum Agrícola*, Lisboa, Edições 70.
- CORDOVIL, Francisco (1979), *Estrutura das populações agrícolas. O produto agrícola como*

*instrumento de análise e determinação – ensaio para 1968-70*, Oeiras, Centro de Estudos de Economia Agrária, Instituto Gulbenkian de Ciência.

- COSTA, Alfredo Bruto da, et al. (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Caritas.
- CUNHAL, Álvaro (1976), *Contribuição para o estudo da questão agrária*, I e II, Lisboa, Avante.
- ESTANQUE, Elísio e MENDES, José Manuel (1997), *Classes e desigualdades sociais em Portugal. Um estudo comparativo*, Porto, Afrontamento.
- FERRAZ, José Manuel (1975), "O desenvolvimento socio-económico durante a Primeira República (1910-26)", *Análise Social*, vol. XI, 42-43: 454-471.
- FREITAS, Eduardo (1973), "Sobre a polarização das relações sociais em Portugal", *Análise Social*, 39: 499-534.
- GODINHO, Vitorino Magalhães [1980 (1971)], *Estrutura da antiga sociedade portuguesa*, Lisboa, Arcádia.
- HESPANHA, Pedro (1987), "Posse da terra e reprodução da força de trabalho: o caso do Baixo Mondego", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22: 145-157.
- KAYSER, Bernard (1988), "Permanence et perversion de la ruralité", *Études Rurales*, 109: 75-108.
- KAUTSKY, Karl [1974(1897)], *A questão agrária*, Porto, Afrontamento.
- LIMA, Aida Valadas (1983), "Contribuição para o estudo da mercantilização do sector agrícola", *Análise Social*, vol. XIX, 77-78-79: 439-475.
- LIMA, Aida Valadas (1986), "A agricultura a tempo parcial em Portugal – uma primeira aproximação à sua quantificação", *Análise Social*, vol. XXII, 91: 371-379.
- LIMA, J. (1991), "As organizações de agricultores em Portugal", *Análise Social*, vol. XXII, 111.
- LOPES, José Silva (1996), "A economia portuguesa desde 1960", in A. Barreto et al. (orgs.), *A situação social em Portugal*: 233-364, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- MACHADO, Fernando Luís e COSTA, António Firmino (1998), "Processos de uma modernidade inacabada. Mudanças estruturais e mobilidade social", in J. M. L. Viegas e A. F. Costa (orgs.), *Portugal, que modernidade?*: 17-44, Oeiras, Celta.
- MARTINS, Júlio Silva (1973), *Estruturas agrárias em Portugal Continental I*, Lisboa, Prelo Editora.
- MARTINS, Moisés (1996), *Para uma inversa navegação*, Porto, Afrontamento.
- MARX, Karl [1974 (1867)], *O Capital*, I e II, Lisboa, Delfos.
- MEPAT (MINISTÉRIO DE EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO) (1948), *Portugal, uma visão estratégica para vencer o século XXI*, Lisboa, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional.
- MOREIRA, Manuel Belo (1986), "A agricultura portuguesa: uma apresentação", *Portugal Rural*, Braga, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais.

- MOREIRA, Manuel Belo (1989), "Estratégias de adaptação da agricultura portuguesa face à CEE", *Vértice*, 12: 7-17.
- MOURA, Francisco Pereira de (1974), *Para onde vai a economia portuguesa?*, Lisboa.
- MOZZICAFREDO, Juan (1998), "Estado, modernidade e cidadania", in J. M. L. Viegas e A. F. Costa (orgs.), *Portugal, que modernidade?:* 245-283, Oeiras, Celta.
- NUNES, Adérito Sedas (1964), "Portugal, sociedade dualista em evolução", *Análise Social*, 7/8: 407-462, Lisboa, Gabinete de Investigações Sociais.
- O'CONNOR, (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, Nova Iorque, St. Martin Press.
- PAINE, Stanley (1973), *Spain and Portugal*, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- PEREIRA, Mário (1979), *A estrutura agrária portuguesa (1968-70) - Suas relações com a população e a produção agrícolas*, Oeiras, Centro de Estudos de Economia Agrária, Instituto Gulbenkian de Ciência.
- PINTO, José Madureira (1985), *Estruturas sociais e práticas simbólico-ideológicas nos campos*, Porto, Afrontamento.
- PINTO, Armindo Sevinato (1997), "Perspectivas para as despesas agrícolas", *Agenda 2000 da UE: as suas implicações para Portugal*, Lisboa, Conselho Económico e Social.
- PLOEG, Jan Douwen van der (1992), "The Reconstitution of Locality: Technology and Labour in Modern Agriculture", in T. Maarsden, P. Lowe e S. Whatmore (orgs.), *Labour and Locality*: 19-43, Londres, David Fulton Publishers.
- PORTELA, José (1994), "Agriculture is Primary What?", in D. Symes e A. Jansen (orgs.), *Agricultural Restructuring and Rural Change in Europe*: 32-48, Amsterdão.
- POULANTZAS, Nicos (1975), *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, Maspero.
- REIS, José (1993), "Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica", in B. S. Santos (org.), *Portugal um retrato singular*: 133-161, Porto, Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993), "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português", in B. S. Santos (org.), *Portugal, um retrato singular*, Porto, Afrontamento.
- SERVOLIN, Claude (1972), "L'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste", in Y. Tavernier et al. (orgs.), *L'Univers politique des paysans*: 41-79, Paris, Collin.
- SILVA, Joaquim Miranda da (1994), "Reforma da Política Agrícola Comum", in L. Sá (org.), *Uma ideia para a Europa, uma nova política para Portugal*: 79-84, Lisboa, Publicações Europa-América.
- SILVA, Manuel Carlos (1989), "Economia, campesinato e 'Estado Novo'", *Ler História*, 15: 111-155.
- SILVA, Manuel Carlos (1995), "Sociedade-providência em meio rural: virtualidades e limites", *Socius*, 2, Colóquio de Sociologia das Organizações, Braga, Universidade do Minho.

SILVA, Manuel Carlos (1998), *Resistir e adaptar-se. Constrangimentos e estratégias camponesa no noroeste de Portugal*, Porto, Afrontamento.

SILVA, Manuela et al. (1989), *Pobreza urbana em Portugal*, Lisboa, Caritas.

VARELA, J. A. Santos (1996), *A Política Agrícola Comum. Os princípios, as reformas actuais, a futura Europa Verde*, Lisboa, Dom Quixote.

---

SIGLAS:

- CAP = Confederação dos Agricultores Portugueses  
 CDS = Centro Democrático e Social  
 CEE = Comunidade Económica Europeia  
 CNA = Confederação Nacional dos Agricultores  
 EC = Económica Lusitânia  
 EUA = Estados Unidos da América  
 INE = Instituto Nacional de Estatística  
 MFA = Movimento das Forças Armadas  
 OMC = Organização Mundial do Comércio  
 PAB = Produto Agrícola Bruto  
 PDR = Plano de Desenvolvimento Regional  
 PIB = Produto Interno Bruto  
 PNB = Produto Nacional Bruto  
 PS = Partido Socialista  
 PSD = Partido Social Democrata  
 SAU = Superfície Agrícola Útil  
 UE = União Europeia  
 VAB = Valor Acrescentado Bruto

## ANEXOS

### ANEXO 1

Independentes e assalariados por sector (1940-1960) (em %)

ANO	AGRICULTURA		INDÚSTRIA		SERVIÇOS	
	Assal.	Indep.	Assal.	Indep.	Assal.	Indep.
1940	40.3	72.8	41.4	67.8	35.8	68.6
1950	26.9	12.1	28.8	13.9	34.4	12.8
1960	32.8	15.1	29.8	18.3	29.8	18.6
	100	100	100	100	100	100

Legenda: Assal. = Assalariados; Indep. = Independentes

Fonte: INE, Censos de 1940-1950-1960, in E. Freitas, 1973: 499-500.

### ANEXO 2

Produto nacional bruto por sector (1940-1960) (em %)

ANO	AGRÍCOLA	INDUSTRIAL	SERVIÇOS
1940	36.0	32.6	31.4
1950	34.0	32.5	33.5
1960	25.3	41.0	33.7
1973	15.0	36.0	49.0

Fonte: Plano Intercalar de Formento in *Económica Lusitania*, 1973: 44-45, II Congresso da Oposição em Aveiro, 1969: 11, Lopes, 1996.