

Grupo dos 9 – Política Agrícola Comum, mais Conhecimento e mais Coesão

Contributos para o Plano Estratégico para a Política Agrícola Comum 2023-27 (PEPAC)

(Comunicação 1, 21 de julho de 2021)

Quem somos

Somos nove das dezassete pessoas que há cerca de 4 anos foram convidadas a participar como peritos no *Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum*, instituído pelo Despacho n.º 5131/2017, de 8 de junho (adiante, designado por Conselho). Este Conselho mantém-se em atividade, com dez dos dezassete peritos, dado que sete se desvincularam do mesmo.

Este grupo inclui três dos peritos ativos do Conselho (Maria de Belém Costa Freitas, Mário de Carvalho e Teresa Pinto Correia) e seis dos que se desvincularam (António Covas, Artur Cristóvão, Francisco Cordovil, Miguel Sottomayor, Raul Jorge e Tito Rosa).¹

As relações criadas entre os dezassete peritos foram sempre excelentes em termos pessoais e frutuosas no plano intelectual. E continuam a sê-lo.

Contudo, dada que discordamos profundamente do modo como os trabalhos do Conselho têm sido conduzidos e temos uma visão e convicções convergentes sobre as opções de política agrícola face às necessidades e aspirações atuais da sociedade portuguesa, bem como sobre a importância decisiva do PEPAC no nosso próximo futuro, concluímos dever agir de forma coordenada e publicamente partilhada, procurando contribuir para que essas legítimas aspirações e expectativas se concretizem.

E por isso aqui estamos, para prestar contas e tentar dar um contributo positivo e construtivo.

Despacho n.º 5131/2017, de 8 de junho, que institui o Conselho de Acompanhamento da Revisão da PAC

... considera -se fundamental criar as condições para uma reflexão nacional aprofundada sobre os desafios que a agricultura portuguesa terá de enfrentar no futuro, assim como sobre os pressupostos de uma estratégia que suporte e oriente a política agrícola nacional no quadro da futura PAC para o período após 2020.

Para tal, é criado um órgão consultivo, caracterizado por uma componente técnica independente, com recurso a destacados especialistas na matéria e por uma componente de diálogo e auscultação do setor agrícola através das suas organizações representativas. Pretende -se com a criação desta estrutura garantir uma participação alargada ao meio académico e ao setor agrícola, cujo contributo, para a formulação da posição do Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural sobre o futuro da PAC, se revela primordial.

Assim, ao abrigo do disposto no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, determino o seguinte:

1 — É criado o Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum (PAC), adiante designado Conselho, presidido pelo Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural.

2 — O Conselho tem por missão identificar os principais desafios e contribuir para a formulação das opções nacionais em relação ao futuro da PAC para o período após 2020.

3 — Compete ao Conselho acompanhar a discussão nas instituições europeias e pronunciar -se sobre matérias relativas ao futuro da PAC.

4 — O Conselho é constituído por um Painel de Peritos e por uma Comissão de Representantes.

...

9 — O Conselho reúne sempre que convocado pelo seu presidente.

10 — Cabe ao Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) coordenar o Painel de Peritos e a Comissão de Representantes e convocar as respetivas reuniões, sempre que reúnam separadamente.

¹ Ver no final da parte inicial desta comunicação uma breve apresentação dos membros do Grupo.

Que contributos pretendemos dar

Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, ..., visando a realização da democracia económica, social– e cultural e o aprofundamento da democracia participativa. (in artigos 1º e 2º da Constituição)

O empreendimento a que nos propomos resume-se em poucas palavras.

Em primeiro lugar, pretendemos prestar contas da atividade como Peritos do Conselho, decorridos quatro anos desde que fomos chamados a essa missão. Por diversas razões isso não foi feito até agora e devemos fazê-lo. A área de acesso público que criámos na internet/nuvem inclui os documentos ou ligações mais importantes para este fim².

Em segundo lugar, queremos continuar a contribuir para um debate público aberto, participado e construtivo sobre o PEPAC.

Saudamos a disposição que a Senhora Ministra da Agricultura anunciou, nesse mesmo sentido, na audição na Assembleia da República do passado dia 7 de julho. Ainda estamos a tempo de o fazer, honrando os deveres e direitos próprios da nossa democracia.

Mas não somos ingénuos e o que temos presenciado nos últimos anos e nos tempos mais recentes, incluindo após a referida audição, não consente demasiado otimismo.

De facto, no passado dia 16 de julho, a Senhor Ministra da Agricultura divulgou mais uma vez decisões políticas de fundo sobre a fase de transição da PAC em curso (2021-2022), sem consulta prévia ao Conselho e sem fundamentação política suficiente, que revelam, no essencial, a continuada intenção de salvaguardar os interesses dos beneficiários históricos da PAC, em prejuízo de uma política mais justa, eficiente e capaz de responder aos novos e exigentes desafios com que Portugal e as suas agriculturas, agricultores e territórios rurais se defrontam.

Além disso, contrariando um compromisso assumido publicamente desde abril passado, o Ministério da Agricultura remete agora para setembro, provavelmente após as eleições autárquicas, a apresentação da primeira versão do PEPAC que estava prevista para o corrente mês de julho. Sabendo-se da intenção de entrega da versão final do PEPAC à Comissão Europeia até final do ano, esta alteração não augura nada de bom quanto à abertura de um processo aberto e publicamente participado de elaboração do PEPAC.

Como vamos agir

A elaboração do Plano Estratégico para a Política Agrícola Comum 2023-27 (PEPAC), vai entrar agora na sua fase decisiva, com o enquadramento dado pelo Regulamento comunitário aplicável, cuja aprovação nos aspetos políticos fundamentais foi conseguida no término da Presidência Portuguesa da União Europeia.

² Para comunicação por mail com este grupo: grupodos9.pepac@gmail.com

Acesso na nuvem/internet: <https://1drv.ms/u/s!Am797JLNjfxNoTTUa877PdE7y9az?e=VEqFtB>

Ao invés do cronograma divulgado em abril passado³, o Governo apresentará a primeira proposta de versão completa do PEPAC só em setembro, efetuando-se desde logo a “segunda fase de consulta alargada”, seguida da aprovação da versão final do PEPAC, a enviar para apreciação e aprovação da Comissão Europeia até ao final de 2021.

Ensina a experiência que a conclusão de tarefas deste tipo em períodos tão curtos é um dos argumentos recorrentemente usados para refrear a participação pública e recusar alterações de fundo no caminho antes percorrido.

Há que reagir imediata e energicamente contra esse risco, mobilizando as vontades e forças de todos os que estão empenhados em participar ativamente na elaboração do PEPAC e apelando ao governo e aos demais órgãos de soberania para que se encete de imediato um diálogo aberto e estruturado neste sentido.

Quer ao nível da Assembleia da República, quer das assembleias municipais, têm-se desenvolvido justamente iniciativas com esse fito.

O mesmo acontece do lado de organizações não governamentais que têm dados contributos sobre o PEPAC e exigem ser ouvidas. Servem de exemplo, entre muitos outros, pela sua relevância: a posição conjunta de 14 Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA) “sobre o processo de elaboração do PEPAC e sobre a sua estrutura”, divulgada no passado dia 6 de julho; o manifesto subscrito em abril passado por mais de uma centena de académicos *em defesa da sustentabilidade da agricultura portuguesa* e a solicitar um debate alargado sobre política agrícola; e as diversas ações promovidas por organizações empenhadas na dinamização do desenvolvimento local de base comunitária em meios rurais (Animar; Federação Minha Terra...).

A nosso ver, será desejável constituir-se a curto prazo uma plataforma de ligação de todas estas iniciativas de *democracia participativa* sobre a política agrícola e o PEPAC, tendo em vista não só a partilha de informação e o desenvolvimento de ações coordenadas, mas também um diálogo mais eficaz com o governo e todas as instituições públicas, desde a Assembleia da República até aos órgãos do poder local que corporizam a *democracia representativa*, aliando assim os dois pilares da ordem democrática consagrados na nossa Constituição. Fica, pois, o desafio público e a disponibilidade de participação nessa plataforma cívica.

Cumpra-se com a afirmação desta disponibilidade o essencial do que visamos com esta primeira comunicação.

Contudo, pareceu-nos também útil partilhar desde já algumas das reflexões e propostas sobre os temas que consideramos prioritários e que fomos amadurecendo ao longo destes últimos anos, em particular no quadro da nossa convivência como peritos do *Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum*:

- A. Política Agrícola, estratégia de desenvolvimento e coordenação da ação governativa
- B. Conhecimento e inovação – o cerne da sustentabilidade e competitividade agroflorestais
- C. Coesão territorial e social – condição indispensável do desenvolvimento agrícola e rural
- D. Gestão ativa e sustentável do Solo e da Água - prioridade estratégica e operacional do PEPAC.

O documento completa-se, assim, com quatro peças dedicadas a estes temas.

³ https://www.gpp.pt/images/PEPAC/Reunioes_ConselhoAcompanhamento/ConsAcompPAC_190421.pdf

Notas Biográficas

António Covas – Doutorado em Assuntos Europeus pela Universidade de Bruxelas, (1987) e professor catedrático da Universidade do Algarve desde 2000 (atualmente aposentado). Entre 1990 e 1995 Pró-Reitor e Vice-Reitor da Universidade de Évora e entre 1995 e 1999 Assessor ministerial. Tem 30 livros publicados nas áreas dos Estudos Europeus e dos Estudos Rurais e Territoriais, para além de inúmeros artigos em revistas e na imprensa. Foi membro do Conselho Deontológico da Ordem dos Economistas, Conselheiro Nacional de Educação, Vogal do Programa Operacional do Algarve entre 2008-2014 e membro de vários centros de investigação. Hoje, a sua investigação incide sobre os assuntos europeus, os territórios inteligentes da 2ª ruralidade e as economias de rede e visitação de base territorial.

Artur Cristóvão – Professor Catedrático do Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Escola de Ciências Humanas e Sociais da UTAD e investigador do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento. Licenciado em Engenharia Agrónoma, ISA, Universidade Técnica de Lisboa (1978). Mestre e Doutor em Educação Contínua e Vocacional, especialidade de Extensão Educativa, pela Universidade de Wisconsin-Madison, EUA (1984/1986). Investigador e Coordenador de Projetos de Investigação na área do Desenvolvimento Rural. Entre julho de 2013 e maio de 2021 foi Vice-Reitor da UTAD responsável pelas áreas da Comunicação, do Planeamento, da Internacionalização e da Cultura. Membro dos sucessivos Painéis de Peritos do Conselho PAC (2010-2021).

Francisco Cabral Cordovil - Professor Associado do ISCTE (aposentado desde 2017). Doutorado em Economia. Bolseiro do Centro de Estudos de Economia Agrária do Instituto Gulbenkian de Ciência entre 1973 e 1979. Docente desde 1979 no ISCTE. Adjunto do SE da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (1995-1997); Diretor do GPP do Ministério da Agricultura em 1998-2000 e 2010-2011. DG do Desenvolvimento Regional (2000-2003). Adjunto do SE do Ordenamento do Território (2005-2009). Investigador do INIAV, I.P (2012-2017). Membro do Painel de Peritos do Conselho PAC (2017-2020).

Maria de Belém Costa Freitas – Professora Auxiliar com Agregação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade do Algarve e investigadora do Instituto Mediterrâneo para a Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento – MED. Licenciada em Engenharia Zootécnica, Mestre em Economia Agrícola e Doutora em Gestão de Empresas. Entre 2012 e 2015 foi Subdiretora da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade do Algarve. Entre 2009 e 2013 foi membro eleito do Conselho-Geral da Universidade do Algarve. Membro do Painel de Peritos do Conselho PAC desde 2017 e membro da Direção da Associação Portuguesa de Economia Agrária desde 2019.

Mário de Carvalho – Professor Catedrático aposentado da Universidade de Évora. Investigador integrado do MED – Instituto Mediterrâneo para a Agricultura, o Ambiente e o Desenvolvimento.

Miguel Sottomayor – Professor Associado da Faculdade de Economia e Gestão/Católica Porto Business School da UCP e investigador do Centro de Estudos de Gestão e Economia. Licenciado em Engenharia Agrícola, UTAD (1986). Bolseiro do Centro de Estudos de Economia Agrária do Instituto Gulbenkian de Ciência (1985-1986). Mestre em Análise de Sistemas Agroalimentares e Doutor em Economia Agrária, pela Universidade de Reading, RU (1991 e 2000). Investigador e Coordenador de Projetos de Investigação na área das Políticas Agrícolas e Florestais desde 2000. Diretor das Licenciaturas na Faculdade de Economia e Gestão da UCP (2005-2007). Membro dos sucessivos Painéis de Peritos do Conselho PAC (2010-2021).

Raul Jorge – Professor Associado (aposentado desde 2013) do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa (1975-2013). Engenheiro agrónomo, Mestre em Economia, Doutorado em Agronomia. Bolseiro do Centro de Estudos de Economia Agrária do Instituto Gulbenkian de Ciência (1982-1985). Investigador do International Institute for Applied Systems Analysis - IIASA (1982-1984). Professor convidado da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa (1990–2001). Assessor para Agricultura e Desenvolvimento Rural do Primeiro-Ministro (1995-2001 e 2005-2011). Membro do Painel de Peritos PAC (2010-2011 e 2017-2020).

Teresa Pinto Correia – Professora Catedrática da Universidade de Évora e Diretora do MED – Instituto Mediterrâneo para a Agricultura, Ambiente e Desenvolvimento (www.med.uevora.pt), da Universidade de Évora, Universidade do Algarve, CEBAL. Geógrafa (Universidade de Lisboa) com um MSc em Ciências do Ambiente (FUL, Bélgica) e Doutoramento em Ecologia da Paisagem pela Universidade de Copenhague (Dinamarca). Desde o início de 2021, coordenadora do Laboratório Associado CHANGE – Instituto para as Alterações Globais e Sustentabilidade. Desde 2019, vice-Presidente da Missão “Soil Health and Food” do Horizonte Europa, Comissão Europeia. Membro dos sucessivos Painéis de Peritos do Conselho PAC (2010-2021).

Tito Rosa – Licenciado em Engenharia Agrónoma na Especialidade de Economia Agrária e Sociologia Rural. Exerceu cargos intermédios de chefia no Gabinete de Planeamento do Ministério da Agricultura, foi subdiretor geral da DG Mercados Agrícolas e Indústrias Agroalimentares, Adjunto do Secretário de Estado da Alimentação, Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Produção Alimentar, Vogal do Conselho de Administração do IFADAP, Gestor do Programa AGRO do III Quadro Comunitário de Apoio, Presidente do Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade e Presidente da Liga da Proteção da Natureza. Aposentado da administração pública desde 2013.

A. Política agrícola, estratégia de desenvolvimento e coordenação da ação governativa⁴

Vivemos um tempo de grandes transições - climática, energética, ecológica, digital, demográfica e migratória, laboral e sociocultural – de muitos efeitos assimétricos e, portanto, de muitas reformas necessárias e inevitáveis.

Face a estes desafios, os programas públicos com maiores recursos e um horizonte de médio prazo, incluindo o PRR e todos os outros cofinanciados pelo Fundos Europeus, como o PEPAC, devem obedecer a uma visão e abordagem política ambiciosas e mobilizadoras do País, sob liderança do Governo, em cooperação com os outros órgãos de soberania

As políticas agrícolas não esgotam todas as medidas que, direta ou indiretamente, afetam as atividades agrícolas e as regiões rurais e rururbanas. Existem outras políticas, centrais e locais, algumas transversais aos diversos setores de atividade económica e/ou com importante incidência social e ambiental, que também as afetam.

Nas políticas de agricultura, ambiente, desenvolvimento rural e coesão territorial, o quadro atual de administração das políticas é o seguinte: cinco ministérios (agricultura, ambiente, coesão, planeamento e economia) e cinco administrações desconcentradas regionais com falhas graves de comunicação e cooperação e ausência de uma responsabilidade clara sobre o capital territorial, tornando muito difícil conceber e implementar verdadeiros Programas Operacionais Regionais, isto é, estruturas de missão capacitadas, eficazes e dotadas de inteligência coletiva territorial.

Na falta de um sistema descentralizado de administração, sem uma melhor comunicação e cooperação entre as estruturas desconcentradas dos cinco ministérios referidos e sem que sejam definidas responsabilidades claras sobre o território e os seus recursos, será impossível conceber e implementar verdadeiros Programa Operacionais Regionais, que são o quadro apropriado de cooperação horizontal para integrar territorialmente os instrumentos de política dos cinco ministérios acima referidos.

A ação governativa setorial e territorial desta década reclama a articulação orgânica e operacional do modelo tradicional, mais vertical, com o modelo mais colaborativo e horizontal, ou seja, uma cooperação entre a autoridade de regulação nacional e a autoridade política de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR) e a integração das suas intervenções, de modo a compatibilizar os dois pilares da PAC e o conjunto de instrumentos e medidas de política dos programas nacionais.

Na fase de elaboração dos PO Regionais, as administrações dos ministérios responsáveis pelas políticas públicas com incidência regional devem decidir de forma conjunta, ao nível nacional e regional.

A gestão dos PO será assegurada pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR), com o acompanhamento das restantes administrações desconcentradas.

⁴ Este texto recorre em diversas passagens, ao artigo *Reforma da PAC e coesão territorial em tempos de urgência e de grandes transições*, da autoria de António Covas, Arlindo Cunha e Francisco Cabral Cordovil, divulgado no Publico on-line em 17 de março de 2021.

No plano regional a questão central a resolver é a da coerência da política de desenvolvimento rural, cujo âmbito é muito mais amplo de que o domínio da política agro rural abarcada pelo 2º Pilar da PAC. A experiência de abordagem programática e operacional a esta questão parece aconselhar: a individualização programática e operacional das intervenções do âmbito do desenvolvimento rural; a flexibilidade de aplicação regional deste princípio.

Em qualquer caso, serão sempre necessários recursos humanos qualificados e dinâmicas de intervenção agilizadas para levar a cabo estas missões.

B. Conhecimento e Inovação

O acesso ao conhecimento e a inovação são aspetos críticos para o desempenho económico e ambiental dos sistemas agrícolas. No entanto, em Portugal há fatores vários condicionantes deste acesso e que deveriam, por isso, ser objeto de especial preocupação no desenho de políticas conducentes ao desenvolvimento daqueles sistemas.

A produção de conhecimento

As dificuldades do clima Mediterrânico, as alterações climáticas e a pobreza da maioria dos nossos solos são fatores importantes para explicar a situação da agricultura portuguesa. Mas a produção de conhecimento que de facto contribua para resolver os problemas é escassa, com frequência desligada dos problemas centrais da nossa agricultura e, sobretudo, sem uma visão de médio prazo. A inexistência de parcelas experimentais de longo prazo, distribuídas no território e representativas dos principais sistemas praticados é bem a prova disso e impede que a investigação aplicada possa ser desenvolvida de uma forma continuada e sistemática.

O acesso ao conhecimento

Outra questão relevante é a falta gritante do acesso ao conhecimento na grande maioria dos produtores portugueses. Devido à inexistência de uma estrutura efetiva de disseminação do conhecimento e apoio às empresas agrícolas, o produtor agrícola recorre ao apoio técnico das empresas que fornecem fatores de produção. Independentemente da honestidade deste apoio, não se pode esperar que sirva para incrementar a eficiência no uso dos fatores nestes sistemas e assim melhorar o desempenho económico e ambiental. Esta falta de apoio técnico impede a evolução tecnológica e organizacional da nossa agricultura e induz o agricultor a tomar as suas opções, sobretudo, com base nos incentivos existentes.

Apesar deste quadro, tem sido constante o desinteresse por parte do Estado num sistema efetivo de transferência de conhecimento e apoio ao produtor. Para o período 2014-2020 Portugal programou 1,7% do envelope total de Desenvolvimento Rural para as medidas de Transferência de conhecimentos e Ações de informação, Serviços de Aconselhamento, e Cooperação. A média na UE 28 é de 3,6%. Um sistema de extensão eficiente e abrangente é mantido como pilar fundamental do desenvolvimento e modernização da agricultura, em todos os países desenvolvidos frequentemente apontados como exemplos a seguir.

É urgente colmatar esta falha para todo o tipo de produtores e empresas agrícolas. Há modelos diversos de acompanhamento técnico aplicados em diferentes países do mundo, que podem servir de exemplo. Na UE, como noutras geografias, estes modelos são crescentemente baseados em abordagens que combinam a tradicional transferência de tecnologia com redes de co-inovação envolvendo produtores, extensionistas e investigadores ou *Living labs*, onde os investigadores trabalham sempre em contacto com os produtores, dando resposta às suas preocupações, em explorações agrícolas do mundo real (e não só em campos de investigação).

As características do tecido empresarial agrícola

O último Recenseamento da Agricultura (RA2019) mostra que em Portugal, em 2019, 46,3% dos produtores têm só o 1º ciclo do ensino básico e 11% não têm nenhuma escolaridade. Para além disso, é conhecida a falta de competências de empreendedorismo, inovação e adaptação do conjunto dos produtores portugueses. Neste tecido produtivo o investimento na formação técnica deveria ser absolutamente prioritário.

Às deficiências de formação, soma-se o envelhecimento dos produtores. De acordo com os dados do RA2019, 53% dos produtores agrícolas singulares em Portugal tem 65 ou mais anos. A necessidade de rejuvenescimento na agricultura, que não passa apenas por incentivos à instalação, liga-se muito com a questão do conhecimento e a inovação – os agricultores mais

velhos (e, normalmente, com menores habilitações formais) são, regra geral, mais avessos ao risco e têm menor preocupação com o aumento do rendimento obtido das suas explorações; por todos estes motivos têm menor propensão a procurar conhecimento e inovação e a incorporá-los nas suas explorações.

A agricultura portuguesa precisa de fazer a ponte entre o conhecimento e a prática e de criar mecanismos para incorporação de inovação, que atuem do lado da oferta e da procura. É necessário incentivar modelos produtivos focados na sustentabilidade de cada exploração em detrimento de um foco excessivo na maximização dos apoios. Para isso, as políticas públicas deveriam preocupar-se, desde já, com a urgente qualificação e rejuvenescimento ou renovação dos produtores e empresários agrícolas, pecuários e florestais.

C. Coesão territorial e social – condição indispensável do desenvolvimento agrícola e rural

A coesão territorial e social exige o conhecimento das diferentes necessidades e de potencial dos vários territórios e grupos sociais, a disposição de corrigir as desigualdades inaceitáveis e a promoção ativa das relações de complementaridade e de cooperação, ao serviço do bem comum, ou seja, de um desenvolvimento solidário e bem-sucedido do País.

A investigação à escala da União Europeia revela que Portugal apresenta uma diversidade ímpar de paisagens e sistemas agroflorestais⁵. Esta enorme diversidade foi-nos também dada a conhecer desde há muito por escritores, geógrafos, historiadores, sociólogos, economistas, agrónomos e tantos outros mestres que nos têm ajudado a compreender a nossa *terra*.

Um dos contributos dos peritos do Conselho *de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum* (Conselho) traduziu-se na partilha desse conhecimento da diversidade de Portugal, dos seus territórios e agriculturas e na ilação de conclusões úteis, nomeadamente para fundamento do diagnóstico, estratégia, arquitetura e medidas do *Plano Estratégico para a Política Agrícola Comum 2023-27* (PEPAC).

Por exemplo, no livro *Agricultura e Política Agrícola*⁶ recentemente editado dá-se conta de três relatórios técnicos para o Conselho sobre o tema da equidade territorial, incluindo diagnósticos da intensidade e das causas das desigualdades no acesso aos apoios da PAC e a apresentação de propostas de correção.

Do diagnóstico resultam três conclusões fundamentais sobre a origem das desigualdades: a primeira, deriva do peso que têm os apoios diretos fundados em direitos adquiridos (históricos) por compensações de alterações de política iniciadas há cerca de 30 anos; a segunda, de muitos dos agricultores portugueses estarem excluídos dos apoios da PAC (41% dos produtores agrícolas singulares segundo o Recenseamento Agrícola de 2019); e a terceira, do facto da repartição dos apoios ser aproximadamente proporcional às áreas, sejam elas cultivadas ou não.

As propostas corretoras baseiam-se: primeiro, no acesso de todos os agricultores atualmente excluídos dos apoios; segundo na supressão das referências aos direitos históricos; terceiro, na ponderação do volume de trabalho e na atribuição de um peso maior às áreas cultivadas ou efetivamente pastoreadas e com maior utilidade social. Noutro relatório, citado no mesmo livro, *Incêndios Rurais, Território e Políticas Públicas*, demonstrou-se haver *uma estreita correlação entre o recuo das áreas agrícolas e de pastoreio de percurso e a ocorrência dos incêndios, acentuada nas paisagens dominadas por extensões contínuas de eucaliptal e/ou pinhal bravo* às quais se juntam os matos, e uma insignificante cobertura dos territórios mais vulneráveis por apoios da PAC.

Daí resultou a proposta de se incentivar fortemente a alteração da paisagem destes territórios, em particular através de um apoio ampliado da PAC à agricultura e à silvo pastorícia.

⁵. Por todos ver: Santos, J. L. e outros (2016). “Building an empirically-based framework to value multiple public goods of agriculture at broad supranational scales”. *Land Use Policy*, nº 53, pp. 56-70.

⁶ Cordovil, F. (2021). *Agricultura e Política Agrícola*. Edição do autor

Como assinalado no início, a coesão exige não só a correção das desigualdades inaceitáveis como as referidas, mas também a promoção ativa das relações de complementaridade e de cooperação entre todos os territórios e agriculturas, ancorada no conhecimento e valorização da sua diversidade.

Em Portugal, não temos agricultura, temos agriculturas. As várias agriculturas constituem exemplos de adaptação dos agricultores a diversas condições edafoclimáticas e a diferentes estruturas agrárias e contextos socioeconómicos. Assim, é condição necessária, para que as políticas a decidir e a implementar no âmbito da PAC sejam economicamente e socialmente bem-sucedidas, a existência prévia de um correto e abrangente diagnóstico dos principais problemas específicos das agriculturas e dos territórios subnacionais do continente português, pois, a justificação do interesse público das medidas de política agrícola passa pela resolução e/ou mitigação dos referidos problemas.

A agricultura é a atividade económica e social mais enraizada em todo o território agroflorestal e rústico do Continente. Há muitas competências e vontades de dar um maior contributo ao desenvolvimento agrícola e rural em todas as regiões. É necessário dar a palavra às pessoas que aí residem e trabalham. E não só a palavra. É necessário dar-lhes o poder de participar nas decisões. Por imperativo democrático, mas também porque é a atitude sensata e inteligente. Quem está no terreno conhece melhor os problemas, ajuda a descortinar melhor as soluções e a concretizá-las com sucesso.

Há assim um requisito indispensável para que o PEPAC responda aos desafios que temos pela frente e possa ser compreendido e mobilizador para os cidadãos, em geral, e os agricultores, em particular: a existência de bons diagnósticos das diversas necessidades e potencialidades territoriais e das respostas que as medidas do PEPAC lhe devem dar. Esses diagnósticos não existem, ou a existirem não são conhecidos. Todos nós devemos contribuir para que esta lacuna seja corrigida e superada positivamente.

O governo deve explicitar com objetividade o que entende por equidade territorial e social no domínio da política agrícola e quais os objetivos e compromissos que assume neste domínio. O Ministério da Agricultura não definiu até agora critérios objetivos de equidade territorial e tem justificado as suas principais opções para 2021-2022, sobretudo, com base no argumento de evitar quebras de rendimento dos atuais beneficiários. Assim, foi por exemplo decidido transferir 85 milhões de euros do 2º Pilar (Desenvolvimento Rural) para os apoios diretos ao rendimento do 1º Pilar, para financiar o reforço das ajudas ligadas aos setores afetados pela convergência interna dos valores do pagamento base, sem se explicar o que será sacrificado no segundo pilar e por que será prescindível.

É quase certo que entre as vítimas se incluam objetivos vitais como o investimento, a inovação e a gestão de riscos. Além disso a afetação territorial dos meios do 1º Pilar beneficia, por razões estruturais e políticas, determinadas regiões (Alentejo, destacado), enquanto os meios do 2º Pilar são proporcionalmente mais importantes para outras regiões (Noroeste, Centro Litoral, Oeste e Península de Setúbal Algarve). Há assim uma alta probabilidade desta transferência ter implicações perversas nas prioridades de política e no agravamento da iniquidade e ineficiência da PAC.

Os fundamentos destas decisões concretas não foram partilhados com os Peritos, que nem sequer foram informados sobre elas antes da sua difusão pública.

Há um outro facto revelador da postura do Ministério da Agricultura na coordenação das atividades do Conselho: a reiterada recusa de elaboração de um diagnóstico da diversidade das necessidades e potencial dos territórios ao nível pelo menos das NUT III. Esta atitude persiste, apesar da administração responsável dispor da informação necessária, de diversos peritos e outros investigadores terem efetuado trabalhos dessa natureza e de haver fontes de informação de enorme importância e atualidade para este efeito, como sejam os dados dos Pedidos Únicos apresentados anualmente e os recentes resultados do Recenseamento Agrícola de 2019.

Se algumas dúvidas houvesse sobre o que tudo isto significa, elas ter-se-iam dissipado quando se chegou ao extremo de tentar obstar publicamente à concretização dos compromissos assumidos pelo Governo na Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2021, de 22 de março, de reforço dos apoios da PAC aos territórios vulneráveis.

Esta acumulação de factos, evidentemente anómala, deve ser corrigida com a maior urgência para se garantirem as condições indispensáveis para um diálogo aberto e participado sobre a o PEPAC. Três passos concretos, podem contribuir para assinalar uma mudança de rumo e para reabilitar a confiança no Ministério da Agricultura:

- primeiro, o compromisso de que a próxima versão do PEPAC será suportada por um diagnóstico das necessidades específicas da agricultura das várias NUT III e da explicitação das respostas que o PEPAC dá a essas necessidades;
- segundo, que seja de imediato facultado o acesso, em condições de igualdade para todos os interessados, às bases de dados do IFAP e do PDR 2020, com recurso às aplicações informáticas operacionalizadas pela Administração com esse fim;
- terceiro, que sejam dadas indicações ao INE para disponibilizar a informação do Recenseamento Agrícola de 2019, desejavelmente por concelhos e no mínimo por NUT III, desagregada também por classes de dimensão das explorações agrícolas e outros atributos fundamentais de classificação das mesmas.

D. Gestão sustentada do solo e da água⁷

Pressupostos de referência

O desempenho económico, ambiental e social da agricultura portuguesa desde a sua adesão à União Europeia (UE) tem sido deplorável, em termos absolutos e relativamente à média europeia. A eficiência na utilização dos fatores de produção baixou, o VAB reduziu-se comparativamente à UE15. Nas questões ambientais, a degradação dos solos e da água, o abandono da terra e a perda de biodiversidade revelam um gravoso desempenho. Há razões estruturais (fatores naturais e sociais) para esta situação, às quais se somam erros de política agrícola.

A gestão do solo e da água tem de ser encarada de forma coordenada. O clima mediterrânico e as alterações climáticas exercem grande pressão sobre os dois recursos.

A concentração das chuvas, por vezes de grande intensidade no Outono/Inverno, a sua escassez na Primavera/Verão e a sua irregularidade exigem do solo uma grande capacidade de infiltração, de armazenamento de água útil e de drenagem. As alterações climáticas realçam a importância destas funções do solo, pois para além de uma diminuição da precipitação, há a previsão de um aumento da frequência de fenómenos extremos.

As funções do solo não se esgotam na regulação do ciclo da água. O solo fornece nutrientes às culturas, contribui para a defesa das plantas contra os seus inimigos, permite a degradação de pesticidas e, ainda, facilita o trânsito de máquinas e animais, indispensáveis à proteção e aproveitamento das culturas. Todos estes aspetos são essenciais para melhorar a sustentabilidade económica e ambiental da agricultura portuguesa.

A perda de produtividade dos fatores intermédios, que reduz a eficiência global do uso de fatores, penaliza o desempenho económico e agrava o impacto ambiental da agricultura, é um exemplo do mau caminho trilhado pela agricultura portuguesa. A inversão desta situação tem de assentar, em primeiro lugar, na melhoria das funções do solo, para se produzir mais com menores incorporações.

Uma outra evidência da evolução desfavorável do aproveitamento produtivo dos solos é a alteração do uso da terra entre 1989 e 2009. Perdeu-se 15% da área dedicada a culturas aráveis por transferência para pastagens permanentes, mais de 80% destas classificadas como pobres, o que é também um sintoma do aumento do risco de abandono em vastas áreas do território continental.

A rega tem de ser enquadrada na realidade edafoclimática nacional. A água é um recurso escasso, caro e de elevado custo ambiental e a sua importância é vital na nossa agricultura, para atenuar a irregularidade da chuva e defender os sistemas agrícolas contra secas extremas. Assim, a produtividade da água de rega tem de ser uma prioridade.

A melhoria das funções do solo

⁷ A abordagem a este tema apoiou-se nomeadamente em:

Carvalho, M. & Serralheiro, R., 2021. *A sustentabilidade dos sistemas de agricultura no Alentejo: os desafios económicos e ambientais*. [Blogue] Natura e digital. Disponível em:

<https://naturaemuseubiodiv.wordpress.com/2021/07/08/> [Acedido 6/julho/2021].

Pinto-Correia, T. e outros (2020). "Sustentabilidade da agricultura no Alentejo em risco", *Expresso on line*, 21 de julho de 2020.

Carvalho, M. and Lourenço, E. (2014). "Conservation Agriculture – A Portuguese Case Study. Review article". *Journal of Agronomy and Crop Sciences*: 317-324 ISSN 0931-2250.

A melhoria das funções do solo requer uma ação prolongada no tempo e, conseqüentemente, das políticas públicas focadas nessa prioridade. Estas funções dependem de propriedades químicas, físicas e biológicas, sendo estas últimas as mais importantes. O mais urgente e importante é o aumento do teor do solo em matéria orgânica, que está atualmente a níveis muito baixos. Esse aumento é fundamental para se conseguir melhorar a fertilidade do solo e, também, para se cumprir o compromisso da neutralidade carbónica da agricultura até 2050. Sem um aumento considerável e generalizado do sequestro de carbono no solo essa meta será inalcançável.

Tornar positivo o balanço da matéria orgânica obriga a reduzir as perdas e aumentar os ganhos. As perdas estão associadas à erosão do solo e à mineralização da matéria orgânica, dois riscos muito elevados devido a fatores biofísicos (regime de chuva, topografia e temperatura média elevada), cujas conseqüências têm sido muito acentuadas pela intensidade dos sistemas de mobilização praticados. Será necessária uma política de incentivo a uma redução drástica desta intensidade e, sempre que possível, à utilização de práticas de não mobilização.

O aumento das adições de matéria orgânica obriga em primeiro lugar a uma maior produção de biomassa das culturas e, de seguida, a uma estratégia de gestão que devolva uma parte significativa desta biomassa ao solo. Nas culturas anuais implica aumentar muito a produtividade das pastagens e, nas culturas para grão, manter no terreno as suas palhas. No caso das culturas perenes significa a utilização de coberturas na sua entrelinha e a devolução dos restos da poda ao solo, depois de devidamente trituradas. **Estas práticas estão atualmente contempladas numa medida agroambiental. Mas o seu grau de exigência e o seu nível de financiamento, quando comparados com outras medidas em vigor, como por exemplo a produção integrada e agricultura biológica, não são incentivadores para os agricultores**, como se comprova pela adesão muito limitada dos empresários à medida **da conservação e melhoria do solo**, sem dúvida a mais importante.

Considerando a elevada quota parte das pastagens na ocupação do território e o facto de mais de 80% serem pastagens pobres de baixa produtividade, é urgente criar uma medida de apoio à sua melhoria, na perspectiva do aumento do teor do solo em matéria orgânica. A correção da acidez e das toxicidades de manganês e alumínio a ela associadas e o aumento do teor dos solos em fósforo são ações prioritárias, para aumentar a sustentabilidade económica dos sistemas silvo-pastoris e, também, o teor do solo em matéria orgânica.

A questão do regadio

Nas últimas três décadas (1989-2019) a área agrícola irrigável do Continente regrediu cerca de 245 mil hectares (-28% face a 1989), mas a sua repartição regional alterou-se radicalmente: o peso das regiões a norte do Tejo (Entre Douro e Minho, Beira Litoral e Trás-os-Montes) caiu de 54% para 30% e o do Alentejo e Ribatejo passou de 30% para 57% do total. Tal deveu-se à redução em 60% da área irrigável do primeiro espaço e ao aumento de 40% no segundo, com destaque para o Alentejo onde mais que duplicou.

O aumento do regadio no Alentejo foi espacialmente muito concentrado. A superfície agrícola e florestal do Alentejo ronda os 2,6 milhões de hectares, repartidos grosso modo por regadio e sequeiro, nas seguintes proporções, respetivamente: 15% (390 mil ha) e 85% (mais de 2,2 milhões de ha). O regadio estatal (220 mil ha) corresponde a cerca de 59% do regadio total, destacando-se os perímetros do Alqueva, com 154 mil ha ou seja 70% da área servida por

infraestruturas coletivas de rega. O conjunto dos pequenos regadios privados tem sensivelmente a mesma área do perímetro irrigável do Alqueva, mas distribui-se por todo o Alentejo.

Os investimentos públicos têm menosprezado os 85% do território ocupado por sistemas de sequeiro, onde dominam os usos agro-silvo-pastoris, concentrando-se nos regadios estatais, com o Alqueva em posição muito saliente. Neste último, cerca de 81% das terras são propriedade de empresas capitalistas nacionais e internacionais, que se dedicam sobretudo a culturas permanentes em grandes extensões de monocultura. É certo, que isto tem contribuído para o aumento das exportações e para crescimento da oferta de trabalho ainda que em formas pouco reguladas e dignificantes. Mas, também é certo, com perdas para a biodiversidade, danos sobre a conservação do solo e da água e simplificação excessiva da paisagem, e com pouco contributo para a coesão territorial e a descarbonização.

Para o regadio cumprir a sua função produtiva e de defesa do território é forçoso que se dedique em grande parte a produzir culturas complementares da pecuária, ou seja, forragens, cereais de pragana e leguminosas para grão, pois estas culturas fornecem os suplementos alimentares para os animais durante o Verão, fundamentais para a sustentabilidade económica das sistemas agro-silvo-pastoris. Mas outra premissa importante para este papel do regadio é a sua distribuição por todo o território, o que depende no fundamental do regadio privado. Se o pequeno regadio privado servir essencialmente culturas de Outono/Inverno conseguir-se-ão aumentos da produtividade da água de 3 a 5 vezes quando comparada à sua utilização em culturas de Primavera/Verão ou permanentes. É, pois, urgente uma política pública de apoio a este tipo de regadio. No entanto, as exigências plasmadas no atual quadro legislativo penalizam fortemente a construção de pequenas barragens, uma situação absurda em regiões ocupadas predominantemente por sequeiro e sistemas silvo-pastoris e com um clima Mediterrânico, ameaçado pelas alterações climáticas.