

TEMAS IMPORTANTES DE GEOGRAFIA RURAL  
NA BIBLIOGRAFIA RECENTE

(Parte III)

A — As POLÍTICAS AGRÍCOLAS NUMA PERSPECTIVA ESPACIAL

Os geógrafos têm prestado pouca atenção às políticas dos governos e, sobretudo, às políticas agrícolas. IAN BOWLER procurou colmatar, em parte, esta lacuna com o seu livro *Government and Agriculture. A Spatial Perspective* (coleção «Topics in Applied Geography», Logman, Londres, 1979, 127 páginas e 25 figuras). Este compreende duas partes: a primeira (cap. 1, 2 e 3), baseada em vasta bibliografia de origem política, económica, sociológica e geográfica, que foi sempre cuidadosamente referida ao longo do texto, visa a apresentação, numa perspectiva espacial, da complexidade das políticas agrícolas nos países desenvolvidos e industrializados de economia de mercado; a segunda (cap. 4, 5, 6 e 7) centra-se nas políticas agrícolas do Reino Unido, desde 1900

até à sua integração na CEE. No total, contam-se 7 capítulos, que terminam sempre com uma conclusão que sistematiza as experiências e a sua problemática. Precede-os uma *Introdução*, onde o autor justifica o interesse que atribui ao tema. Nesse sentido, começa por apontar as características comuns da racionalização das agriculturas dos países desenvolvidos: por um lado, investimentos crescentes (produtos químicos, mecanização), escalas de produção progressivamente maiores, especialização acentuada e ligações à indústria; por outro, sintomas de baixos rendimentos e lucros, forte êxodo da população agrícola para as cidades e excedentes de produção não lucrativamente vendáveis. Estes problemas apresentam-se, porém, bastante diferentes nos vários países, de escassa superfície agrícola (Reino Unido, Japão) ou de vastas disponibilidades de terras de cultivo e outros padrões de produção e comércio (Austrália, Estados Unidos), de agricultura tecnicamente evoluída e produzindo para o mercado externo (Nova Zelândia) ou de predomínio de pequenas explorações orientadas para o mercado interno e tradicionalmente protegidas da concorrência vinda do exterior.

Em seguida, I. BOWLER salienta o significado internacional destas políticas dos países desenvolvidos, dado que a C. E. E. é hoje o principal fornecedor e cliente do comércio mundial de produtos agrícolas e os E. U. A. alimentam com 17% as correntes de exportação agrícola (níveis de preços; existência ou não de escoamentos para as produções dos diferentes países desenvolvidos ou não desenvolvidos, independentemente das suas vantagens comparativas e das consequências para as suas economias), e dados os progressos da sua tecnologia agrícola, cujos efeitos são muito mais volumosos e seguros do que os alcançados até então pela Revolução Verde nalguns países subdesenvolvidos. Paralelamente, as políticas agrícolas têm ganho importância nos próprios países desenvolvidos, perante a inflação dos preços, os elevados custos da alimentação e preocupações de segurança no abastecimento, com produções próprias.

Vários motivos justificam, na verdade, análises cuidadas, compreensão e apreciações críticas das políticas agrícolas dos países desenvolvidos, não apenas na óptica económica mas também no campo político, social e espacial. Este último, que interessa particularmente ao geógrafo, enfrenta grandes dificuldades de informação estatística, no geral inadequada (escala e conteúdo), o que em parte explica que os aspectos espaciais das relações governos-agricultura sejam menos estudados.

O primeiro capítulo é desenvolvido em torno dos objectivos das políticas agrícolas e dos processos políticos da sua definição. O autor começa por recordar a existência de relações entre os valores sociais e os objectivos das políticas agrícolas, que cada sociedade tem os seus próprios valores e que estes se traduzem na organização económica e social desejada. Desta derivam preocupações de paridade dos rendimentos individuais, tanto no quadro do sector agrícola como no confronto com os outros sectores. Certos valores tiveram expressão nos benefícios atribuídos ao meio rural, mesmo entre sociedades bastante urbanizadas, e na defesa das explorações familiares (contribuição para

a estabilidade política, económica e social, e para o crescimento económico, a justiça social e a democracia). Nas últimas décadas, com o acentuar das relações campo-cidade, caminhou-se para o nivelamento dos valores dos dois tipos de sociedade e perdeu peso a velha teoria da superioridade do meio rural.

Mas a realidade continua, por vezes, bastante distante das aspirações das sociedades, numa dada época: são os juízos que se fazem dessa realidade que orientam a elaboração das políticas agrícolas, a par da interacção dos vários grupos e dos conflitos entre as prioridades atribuídas por eles aos diferentes valores sociais, de modo a alcançarem-se situações de equilíbrio de interesses privados e públicos. Como exemplo, aponta-se que os consumidores desejam, no geral, baixos custos de produção, assegurados por uma agricultura eficiente, de onde partem correntes de êxodo, enquanto a população agrícola pretende estabilidade social e económica. Em seguida, I. BOWLER aprecia o processo político de conversão dos valores inspirados em objectivos e medidas políticas, nas sociedades democráticas, e o de exame da sua justeza, tendo em conta que as políticas são um compromisso entre o economicamente desejável, o socialmente oportuno e o politicamente possível.

A elaboração das políticas agrícolas a um nível supranacional é, obviamente, bastante mais difícil, como por exemplo na C. E. E., com conflitos de interesses (políticos, financeiros, económicos) entre vários sectores governamentais, vários países e várias instituições comunitárias. Num caso e noutro definem-se objectivos gerais e medidas de curto prazo, por ser mais fácil o acordo a estes níveis.

Mas qual a influência política da agricultura?

Frequentemente, esta parece ser superior à esperada, tendo em conta o valor percentual do emprego agrícola. Vários factores são responsáveis: choque de interesses entre agricultores, consumidores directos, industriais e comerciantes; grande organização unitária dos agricultores (grupos de interesse bastante activos, gerais ou por ramos) e independência em relação aos partidos políticos; apoio ideológico e político de grupos de pressão; larga aceitação da especificidade dos problemas económicos e sociais do sector (pela dependência do meio físico); significado da votação agrícola quando se verifica certa homogeneidade de comportamento eleitoral do sector, independentemente da situação na profissão, maior ou menor mobilidade do voto, tendência evolutiva do número de activos, em termos absolutos e relativos, em virtude do êxodo agrícola e rural, e paralelo ajuste dos círculos eleitorais e da população; pressão de grupos económicos dependendo, indirectamente, dos sucessos agrícolas (comércio, serviços, indústrias fornecedoras de *inputs*) e número de deputados directamente interessados na política agrícola, proprietários ou apenas empresários agrícolas, etc.

A finalizar este capítulo, I. BOWLER aprecia as diferenças de objectivos das políticas agrícolas dos países desenvolvidos, pela importância relativa dos valores sociais comuns, pelas diferenças dos seus sistemas políticos e pela influência das respectivas agriculturas nos seus processos políticos. Nuns casos, defende-se tratamento igual ao dos res-

tantes sectores, noutros tratamento particular, justificado pelo útil contributo da agricultura para a economia nacional. São então referidos o assegurar do abastecimento interno a preços estáveis e razoáveis, o equilíbrio da balança comercial, a obtenção de divisas através das exportações, o papel estratégico em períodos de guerras, perturbações no comércio internacional (dificuldades de abastecimento e grande subida de preços), a força política junto de países com falta de alimentos, pela venda ou oferta de excedentes, a conservação do potencial de produção, pela protecção do meio através de cultivos (estabilidade ecológica, defesa dos solos e dos recursos aquíferos), a reserva de espaço não poluído, etc. No campo dos objectivos de igualdade de distribuição de riqueza, surgem algumas divergências (na sua base estão os resultados ou as necessidades, ou apenas as mesmas oportunidades económicas), mas aceita-se quase sempre a diminuição da pobreza agrícola.

Alguns países preocupam-se com a defesa das explorações familiares viáveis, a paridade social da população urbana e rural (educação, emprego, comodidades gerais), pelo desenvolvimento do meio na sua globalidade, e a estabilização dos rendimentos dos empresários agrícolas (função da produção, dos seus custos e dos preços nos respectivos mercados, sobretudo quando se trata de produtos de exportação com grande significado nas economias nacionais: Austrália e Nova Zelândia). Em termos de conclusão, refere-se que as políticas agrícolas, definidas em função dos interesses do sector, tendem a dar lugar a políticas alimentares à medida que se apaga a força política da agricultura e se afirmam os interesses urbanos contrários aos elevados custos dos programas de apoio e aos preços altos dos alimentos, embora em muitos países os consumidores ainda não estejam suficientemente organizados para fazerem escutar os seus interesses. Mas os últimos decénios deste século evidenciarão que a abundância e a regularidade da produção alimentar serão mais do interesse dos consumidores do que dos produtores, o que norteará a nova era da política agrícola e alimentar.

No capítulo 2 são apreciados os problemas agrícolas e as soluções encontradas para os mesmos. Acordados os objectivos, os governos procuram alcançá-los através de combinações adequadas de medidas de vária natureza, segundo os aspectos dominantes na complexidade dos problemas económicos e sociais de cada país: baixos rendimentos, diversidade dos rendimentos individuais, deficiências estruturais, excedentes de produção, etc. Não se trata apenas de problemas de comercialização, resolvíveis com adequada protecção alfandegária, como se pensava nos anos 20 e 30, do impacto da revolução tecnológica agrícola, da necessidade de garantia de preços e de restrição da oferta (anos 50), ou da transferência dos excedentes demográficos para os outros sectores económicos (anos 60). Torna-se, pelo contrário, necessário considerar toda a economia rural na definição das políticas agrícolas. Nas combinações de medidas pesam, fundamentalmente, os seguintes factores: grau de desenvolvimento económico, estrutura empresarial, disponibilidade de recursos, densidade de população, nível de auto-suficiência, influência política da agricultura, dependência de mercados

externos para o escoamento das produções (controlo de importações, subsídios de exportação e garantia de preços, como em França) ou para o abastecimento (subsídio directo aos agricultores nacionais, como no Reino Unido, sem expressão sensível nos preços de venda ao consumidor, ditados essencialmente pelos do mercado internacional), sistema de valores sociais (aceitação ou não de medidas de elevação dos rendimentos dos agricultores), etc.

Nos países desenvolvidos verifica-se, com efeito, o declínio da elasticidade da procura de alimentos à medida que se eleva o rendimento *per capita*, e como a população pouco cresce, a procura global quase estagna e a agricultura perde importância em relação aos outros sectores de produção de bens e serviços, incluindo os ligados à de alimentos. Paralelamente, reduzem-se os custos unitários de produção, pelo aumento da produtividade e dos *outputs*, criando-se excedentes, aviltam-se os preços de mercado e os rendimentos dos agricultores e desenvolve-se um processo circular (manutenção dos rendimentos reais pela maior eficiência e produções mais volumosas; inelasticidade da oferta perante descidas de preços reais, pela fixidez dos meios de produção) com libertação de mão-de-obra e aplicação intensiva de capitais. Admitindo que a descida dos preços conduz à diminuição dos rendimentos, sustentam-se políticas de defesa dos preços; verificando que os baixos rendimentos se traduzem em insuficiente compensação do trabalho, sobretudo quando este é de baixa qualidade, foram defendidos investimentos em formação profissional agrícola e na formação geral das novas gerações, principal recurso agrícola móvel (especial e profissionalmente), e no alargamento posterior da dimensão das empresas agrícolas.

A mobilidade do trabalho tem sido, porém, insuficiente. Vários factores a condicionam: estrutura etária da população, custos das migrações, falta de flexibilidade das estruturas agrárias, filosofias agraristas, insuficiências de instrução e de empregos não agrícolas, reais vantagens individuais da partida da região ou apenas do sector (custos das viagens, e sobretudo da habitação e alimentação, níveis dos salários, riscos de desemprego, raízes familiares e culturais, inexperiência de trabalho não agrícola, anonimato, perda do estatuto social ou da posição, não apreço pelo meio cultural urbano e pelas oportunidades de trabalho não agrícola, factores psíquicos, etc.).

Para se compreender a orientação das actuais políticas importa, pois, apreciar a natural mobilidade do trabalho. A imobilidade dum população agrícola de baixos rendimentos pede, não apenas defesa dos preços e controle da oferta mas também medidas de elevação directa dos seus rendimentos. Quando a imobilidade resulta de impreparação perante os novos empregos, programam-se cursos de formação profissional. Numa estrutura etária de idade avançada, antecedem-se as reformas e estabelecem-se pensões convidativas. No mercado da terra agrícola, espera-se que as explorações maiores açambarquem as vendas, fazendo desaparecer — a longo prazo — muitas explorações pequenas e os seus cultivadores, e com eles os baixos rendimentos e os excedentes.

Estes esquemas representam, todavia, soluções limitadas, como salienta o autor: a redução do número de explorações não conduz forçosamente ao aumento dos rendimentos e êxodos muito volumosos perturbam a estabilidade das áreas rurais, agravam o desemprego estrutural e o permanente das economias desenvolvidas; não se discute o papel da agricultura em *part-time* na solução do problema dos baixos rendimentos da população agrícola ou como entrave dos reajustamentos estruturais; não se duvida da superioridade económica da grande exploração, separando as economias de escala internas das externas e o alcance da cooperação agrícola, em confronto com a fusão de explorações; não se consideram os menores custos unitários das explorações médias, em relação às grandes e às pequenas, pela utilização do trabalho sem estrangulamentos contratuais; nem a indiferença de muitos gestores das grandes explorações pelos problemas do meio, inclusive pelos aspectos antiecológicos da agricultura em grande escala, muito menos os riscos da integração vertical, pela vulnerabilidade da grande exploração — devida às suas vastas exigências em capitais — perante as indústrias de montante, fornecedoras de *inputs*, e de jusante, transformadoras das produções agrícolas; ou as implicações do controlo externo da agricultura, em termos políticos, sociais e ecológicos, através da aquisição de terras pelas instituições financeiras; também não se consideram as vantagens reais da exploração familiar de tamanho médio, nomeadamente a não divisão das comunidades rurais entre proprietários e gestores, por um lado, e trabalhadores, por outro; nem tão-pouco as soluções mais ajustadas aos diferentes problemas de dimensão das explorações agrícolas de cada país e região.

A longo prazo, segundo I. BOWLER, as políticas agrícolas tenderão sempre a passar da protecção dos agricultores à correcção das estruturas, acompanhada de defesa dos preços à produção e controlo da oferta. Para já, afirmam-se dois tipos de políticas: defesa dos rendimentos e medidas de correcção estrutural para as explorações pequenas e de fracos resultados económicos; defesa dos preços e controlo da oferta de todo o sector agrícola, limitando o *output* das explorações capitalistas mas mantendo nível razoável de remuneração dos factores de produção.

Em seguida, o autor debruça-se sobre um outro importante problema agrícola: o da instabilidade interanual dos rendimentos líquidos, superior à dos não agrícolas, na dependência da produção, dos preços, que são função da oferta (condições meteorológicas, doenças e pragas, custos dos *inputs*), da baixa elasticidade — a curto prazo —, da procura em relação ao preço, da fácil substituição dum alimento por outro, e da também fraca elasticidade, a curto prazo, da oferta com o preço.

Para alguns autores tal instabilidade de rendimentos tende a aumentar os lucros das empresas melhor dotadas e mais competitivas. Para outros, em consequência dos riscos verificam-se aumentos dos custos marginais, que arrastam a redução da oferta, a utilização subóptima dos factores de produção e a não especialização. Dadas as consequências económicas e sociais, os governos tendem a intervir na defesa dos preços de venda e na redução dos riscos ligados aos custos

de produção, de modo a garantir aos empresários um rendimento líquido anual relativamente estável.

A finalizar o capítulo, I. BOWLER aprecia, sinteticamente, as diferentes medidas de política agrícola, agrupadas segundo os seus campos: crescimento e desenvolvimento do sector, condições e níveis de compensação da produção, estrutura económica da agricultura e qualidade do meio rural (quadro I). Sallenta também a necessidade de atender à viabilidade económica, social e política das várias medidas.

Em conclusão, sublinha-se que a agricultura dos países desenvolvidos enfrenta três importantes problemas inter-relacionados: ao nível da empresa, surgem as dificuldades económicas e sociais devidas à sua pequena dimensão; ao nível nacional, as do problemático equilíbrio da oferta e da procura; e ao nível internacional, o impacto de políticas proteccionistas de outros países. Recordam-se, em seguida, as soluções habitualmente adoptadas e as suas limitações: inexistência de planos de desenvolvimento global, no quadro regional, e de políticas diferenciadas para as pequenas e grandes empresas; insuficiência da cooperação internacional, etc.

No capítulo 3 apresentam-se as conclusões das avaliações (espaciais e não espaciais) das políticas agrícolas, segundo cinco temas, os quais reflectem os seus principais objectivos.

### 1. Incidências das políticas agrícolas no comércio internacional

Este depende, cada vez mais, dos governos dos diferentes países, pelos acordos bilaterais e multilaterais (como os do GATT <sup>(1)</sup> e da UNCTAD <sup>(2)</sup>, a convenção de Jaundé, de 1963, e a convenção de Lomé, de 1975, entre a CEE e numerosos países subdesenvolvidos) e pela introdução de medidas proteccionistas (barreiras alfandegárias, subsídios às exportações e defesa dos preços nos mercados internos), com distorção do comércio livre e artificialização e flutuação dos preços mundiais, nomeadamente no caso da CEE (reestruturação do comércio europeu, com aumento da auto-suficiência e das trocas internas e redução dos volumes importados do exterior).

Os produtos agrícolas perdem significado no comércio mundial, sobretudo as matérias-primas, a participação dos países desenvolvidos nos fluxos de alimentos e de rações é cada vez maior, bem como a dependência dos países subdesenvolvidos em relação às exportações daqueles (pelos seus excedentes e aumento da procura interna nos primeiros). A escala nacional, as políticas de aumento da produção e de substituição de importações, quando economicamente viáveis, visam melhorar a balança de pagamentos, é acentuam-se com a alta dos preços mundiais. Noutros casos, o objectivo consiste em assegurar minimamente

(1) General Agreement on Tariffs and Trade.

(2) United Nations Conference on Trade and Development.

QUADRO I  
Medidas visando influenciar:

O crescimento e desenvolvimento da agricultura	As condições e níveis de compensação da produção	A estrutura económica da agricultura	A qualidade do meio rural
— subsídio dos <i>inputs</i> (adubos, máquinas, edifícios), de trabalhos de drenagem e de lavoura;	— controlo da procura: publicidade, esquemas de nivelamento dos rendimentos, atribuição de preços vários;	— apoio financeiro dos projectos de emparcelamento;	— medidas de controlo da poluição;
— redução de impostos;	— controlo da oferta: banco de terras; quotas de importação, protecção alfandegária e impostos sobre a importação; quotas de comercialização; quotas de produção; constituição de <i>stocks</i> ;	— subvenções para fusão de explorações;	— determinações de zonas em to do uso do solo.
— créditos com juro bonificado;	— controlo da oferta: banco de terras; quotas de importação, protecção alfandegária e impostos sobre a importação; quotas de comercialização; quotas de produção; constituição de <i>stocks</i> ;	— projectos de reforma agrária;	
— apoio financeiro das cooperativas e sindicatos na aquisição conjunta de <i>inputs</i> ;	— preços-objectivo e preços-limiar, com compras de intervenção e defesa dos preços; subsídios à exportação; acordos comerciais bilaterais e multilaterais;	— pensões e subvenções de reforma e de cessação;	
— apoio financeiro da extensão agrícola e da investigação.	— pagamentos directos: pagamentos de compensação da diferença entre os preços fixados e os do mercado; subsídios proporcionais ou subvenções da produção; pagamentos para apoio directo dos rendimentos.	— planos de reconversão profissional;	
		— apoio financeiro a cooperativas de produção e comercialização;	
		— leis de transmissão das heranças (e tributação);	
		— determinação dos salários.	

a alimentação do país em situações de abastecimento externo difícil, que se prevêem próximas, pelo desajuste entre as taxas anuais de crescimento demográfico e de crescimento da produção de alimentos.

## 2. Custos das políticas agrícolas

No geral, as despesas directas de apoio oficial à agricultura são pouco significativas em termos de rendimento nacional ou de valores *per capita*. Devem, todavia, ser também considerados os custos de transferência de rendimentos dos consumidores e contribuintes para os agricultores, os de excesso de factores de produção empregados na agricultura e as perdas de bem-estar dos consumidores não agrícolas pelo aumento dos preços dos alimentos, sobretudo entre famílias numerosas e de baixos rendimentos (tornando urgente, do ponto de vista social, a criação de compensações: pensões, abonos de família e redução de impostos).

Os níveis de protecção oficial da agricultura (prémios de cultivo, restrição de importações, subsídios à produção, defesa de preços de *inputs* e *outputs*, etc.) variam muito com os produtos e os países. No caso de implementação de políticas supranacionais, como no da CEE, verificam-se transferências monetárias não apenas entre sectores da economia mas também entre países (por exemplo, da Itália, Reino Unido e Alemanha, grandes importadores, para a França, a Holanda e a Irlanda, importantes produtores), e a sua polarização pelas explorações de maiores dimensões (a terra, como *input* de oferta menos elástica, pode ganhar bastante com a elevação dos preços agrícolas).

A prática de preços altos para melhorar os rendimentos agrícolas conduz, a longo prazo, a excedentes não vendíveis e beneficia sobretudo os que mais produzem, salvo quando se definem limites máximos para os montantes a pagar a cada exploração (o que não premeia a sua eficiência e os correspondentes investimentos); os preços baixos reduzem os investimentos, sobretudo nas explorações familiares médias. O autor chama a atenção para a necessidade de se estudar os efeitos das políticas de preços nas diferentes classes dimensionais das explorações agrícolas e os seus aspectos espaciais, bem como a distribuição de subsídios à produção, tendo em conta os ramos beneficiados e a sua localização.

## 3. Níveis de rendimentos e políticas agrícolas

Referem-se as disparidades entre rendimentos agrícolas e não agrícolas, mais acentuadas e permanentes nuns países do que noutros, mesmo onde tiveram lugar medidas de apoio aos rendimentos do sector desfavorecido; a diferenciação de rendimentos com a dimensão das explorações, o tipo de empresa, a sua base física e a distância aos mercados urbanos; e a variabilidade interanual dos rendimentos, bastante atenuada nalguns países pelas diferentes medidas adoptadas pelos respectivos governos quanto à parcela que depende dos preços dos factores e dos produtos.

## 4. Eficácia das políticas agrícolas

### a) Controle da oferta

Importa conhecer a elasticidade da oferta com as variações dos preços, a curto e a longo prazo. O controlo da oferta através da fixação dos preços está condicionado pela necessidade de defender os rendimentos das explorações agrícolas; pelo alcance restrito das respostas individuais às flutuações dos preços, a curto prazo; pela substituição de uns consumos por outros e pela acção conjunta de outros importantes factores (meteorologia, tecnologia, concorrência entre ramos agrícolas, acentuada com a estabilidade de certos preços compensadores). Os maiores êxitos devem-se à combinação de preços com limites máximos de superfície a cultivar (e compensações monetárias para a área não admitida a cultivo), que aumenta os investimentos em nova tecnologia capaz de reduzir os custos de produção (intensificação e aumento da produtividade da terra e do trabalho), mas que pode também traduzir-se no alargamento dos cultivos não condicionados ou no despovoamento quase total das áreas agrícolas marginais. Importa desenvolver estudos regionais das respostas da produção aos preços oficiais: apesar das dificuldades políticas e administrativas, estes deverão ajustar-se às condições das diferentes regiões (além de ter em conta a especificidade do comportamento dos vários ramos).

### b) Estrutura económica da agricultura

Muitos dos actuais problemas de dimensão das explorações e dos prédios rústicos derivam do sistema de colonização agrícola, que pode criar diferentes tipos de paisagem, com ou sem intervenção oficial directa e apropriação estatal.

O autor recorda e aprecia o alcance e as dificuldades das medidas mais commumente adoptadas na correcção das estruturas agrárias: aumento da superfície das explorações, por fusão; emparcelamento, acompanhado de novas benfeitorias e infra-estruturas; legislação referente à transmissão hereditária; intervenções oficiais no mercado da terra (SAFER, Fonds d'Action Sociale pour l'Aménagement des Structures Agricoles, de França), em termos de compra e venda ou de controlo da concentração fundiária, pelo condicionamento das aquisições privadas; afastamento de uma parte dos agricultores, pela conversão profissional dos pequenos empresários e reforma dos mais idosos; reforma agrária, com expropriação fundiária e alteração da posse e uso da terra, etc. Muitas destas medidas parecem-lhe muito dispendiosas e pouco eficazes perante os problemas do baixo nível de rendimento dos agricultores ou de excessos de produção.

### c) Subsídio dos inputs

As medidas financeiras desta natureza visam o aumento dos investimentos agrícolas; todavia, muitos agricultores interessam-se mais pelo

seu aspecto técnico (afirmação sócio-profissional) do que pela eficiência económica, o que contribui para que os aumentos dos rendimentos anuais e os correspondentes aos investimentos subsidiados sejam por vezes modestos. Os relativos fracassos de muitas medidas deste tipo têm levado ao condicionamento dos subsídios: por exemplo, a agricultores adultos-jovens, possuidores de explorações viáveis e qualificados profissionalmente. Do ponto de vista geográfico, importa a desigual distribuição espacial dos *inputs* subsidiados. O autor refere alguns estudos deste tipo levados a cabo na França, no Reino Unido e na Nova Zelândia e associa-os aos da correspondente difusão espacial de inovações por eles permitidas: drenagem, calagem, adubos, etc.

##### 5. Políticas agrícolas e padrões de produção

Qual o efeito, a longo prazo, das políticas agrícolas sobre os sistemas de uso da terra? Dispõe-se ainda de poucos estudos, mas o autor detectou duas orientações na investigação: a primeira procede à comparação dos padrões de produção de áreas fisicamente semelhantes mas sujeitas a diferentes políticas agrícolas, como as separadas por fronteiras políticas (recorde-se que os direitos e as quotas de importação nos principais mercados conduzem a reorientações da agricultura das áreas de exportação, a favor de novos produtos e novos mercados, e à intensificação da produção nos países de mercados assim protegidos da concorrência externa); a segunda, procura avaliar o impacto que certas medidas irão ter nos padrões de produção.

Sintetizando, I. BOWLER agrupa os efeitos espaciais das políticas agrícolas em três conjuntos:

1) Medidas uniformemente difusas mas de impacto variável, como a uniformização dos custos de transporte dos produtos ao mercado, independentemente da localização das produções (difusão da produção de leite de consumo directo por áreas antes orientadas para a criação e engorda de bovinos ou para os laticínios), ou o aumento dos custos de transporte anulando economias nos custos de produção de algumas áreas relativamente afastadas do centro de consumo;

2) Medidas limitadas a certas áreas e por isso exercendo influências espacialmente selectivas: condicionamentos dos plantios, por regiões administrativas; políticas agrícolas aplicadas a faixas de diferentes altitudes, com problemas próprios e potencialidades desiguais;

3) Medidas que, sobretudo, geram inércia e não mudanças nos padrões de produção: as quotas de produção atribuídas a áreas tradicionais de certos cultivos e o condicionamento dos plantios quase imobilizaram a região do algodão nos Estados Unidos e a distribuição da vinha em Portugal, ao mesmo tempo que o zonamento do uso do solo permitiu, por exemplo, a defesa da cintura leiteira de Los Angeles, e o melhoramento das antigas fábricas de laboração da beterraba açucareira, em detrimento da criação de fábricas modernas, fixou espacialmente esta cultura no Reino Unido.

Ao concluir a sua revisão das políticas agrícolas, I. BOWLER anota algumas das suas lacunas (políticas de desenvolvimento rural, de ordenamento dos diferentes usos do solo e políticas económicas gerais) e, em particular, a concentração dos esforços nos aspectos económicos, em detrimento dos sociais. Das políticas agrícolas dos países desenvolvidos salientam-se, como consequência, efeitos negativos no comércio mundial, especialmente sentidos pelos países subdesenvolvidos; acréscimos de produção injustificados; distorções dos preços dos mercados internos em relação aos de importação; efeitos no bem-estar e nos orçamentos, derivados das políticas proteccionistas; alcance dos níveis de rendimento desejados entre sectores da população agrícola. Mas alguns factores fundamentais na agricultura escapam ao controlo dos governos, como a inovação tecnológica e as mudanças na procura mundial de produtos agrícolas, e limitam a eficácia das suas políticas.

Nos capítulos restantes o autor analisa, pormenorizadamente, alguns problemas das políticas agrícolas do Reino Unido até 1973, data do início dos efeitos da Política Agrícola Comum da CEE (a fase de transição prolongou-se até 1978).

Os objectivos das políticas agrícolas deste país, considerados no capítulo 5, mudaram ao longo do século:

— até 1913, período de afirmação do comércio livre, contrário à agricultura nacional, os padrões de uso do solo foram determinados pelo jogo da oferta e da procura, de que resultou importante crise agrícola e subemprego rural, sem que isto preocupasse grandemente os diferentes partidos políticos (ao contrário da Europa ocidental, onde se tinham afirmado sistemas proteccionistas);

— no intervalo 1914-1928, após a primeira grande guerra, que evidenciou a vulnerabilidade do país quanto ao abastecimento alimentar, definem-se preços mínimos para os cereais, garante-se apoio financeiro à cultura da beterraba, encoraja-se a constituição de pequenas explorações, garante-se crédito agrícola, controla-se a produção leiteira, etc.;

— de 1928 a 1933, com a grande crise económica, acentuam-se as intervenções governamentais, através do controlo das importações e da comercialização e por meio de preços subsidiados;

— entre 1939 e 1946, durante a segunda grande guerra, procurou-se assegurar o abastecimento através de incentivos para aumento da produção agrícola, de que se destaca a organização do sector pelo governo (através do controlo das colheitas, da gestão dos recursos, com conversão de pastagens em terras de sementeira e aumento das produções básicas, como cereais de pão e batata, em detrimento da pecuária), a garantia de rendimentos mínimos (através da monopolização oficial da compra e venda de toda a produção a preços adequados e nalguns casos — produtos e áreas — subsidiados) e apoio financeiro para investimentos que conduzissem a aumentos de produção (drenagem e rega; adubos; infraestruturas), com particular incidência nas regiões colinares;

— no pós-guerra (1947-1953), continuou a defesa do abastecimento parcial de origem interna a preços razoáveis (que pressupõem

uma agricultura eficaz, de elevado nível técnico) e a do equilíbrio da balança de pagamentos, com garantias a longo prazo para os agricultores, quanto a remunerações, condições de vida e lucros dos capitais investidos, através da revisão periódica dos preços dos *outputs*, de subsídios diversos e de facilidades de crédito com juros bonificados;

— de 1954 a 1964, desapareceu o controlo dos preços (ovos, cereais, rações, leite, carnes), o monopólio comercial do Estado e o racionamento dos consumos alimentares e restabeleceu-se o sistema de mercado concorrencial, com vista a uma alimentação barata através de importações fáceis, mas asseguraram-se preços para alguns produtos e quantidades de origem interna, através de compensações pagas directamente ao produtor (leite, ovos, suínos) ou de preços mínimos pela imposição de taxas sobre as importações (trigo, cevada); confluiu-se então na capacidade de a agricultura inglesa absorver os aumentos dos custos de produção através de acréscimos da produtividade, mantendo-se o nível real dos preços à produção e reduzindo-se os custos de suporte dos mesmos à medida que subiam os do mercado — os suplementos a estes representavam 80,7 % do rendimento líquido dos agricultores em 1961 mas apenas 49,3 % em 1969;

— de 1965 a 1968, atribuiu-se à agricultura responsabilidades na redução das importações e no crescimento económico, mas de forma selectiva (frutas, hortaliças, leite, carnes), com aumento da produtividade, ajuste aos compromissos da Comunidade, avolumar dos diversos subsídios tomados como estímulos da produção, directos ou através de equipamentos e outros (instalações fixas, maquinaria, reformas das estruturas, com emparcelamento, pensões e aposentações precoces, apoio da agricultura de grupo e das cooperativas de comercialização);

— de 1968 a 1973, dominaram os problemas derivados da futura integração na CEE, com acentuação do proteccionismo, simplificação do sistema de incentivos à produção, limitação dos subsídios globais atribuídos a cada exploração, garantia progressiva dos preços e continuação da expansão selectiva da produção, pelos inevitáveis aumentos dos custos das importações.

Estas preocupações prolongaram-se por todo o período de transição e foram agravadas pela instabilidade da economia internacional, que levou a acentuada subida dos preços mundiais dos cereais de pão e de rações e de outros produtos e justificou medidas particulares de defesa dos rendimentos dos agricultores, em especial nos piores anos agrícolas (nível mais elevado dos preços de garantia; atenuação dos custos de produção através da atribuição de maiores subsídios aos adubos, concessões de capital a fundo perdido para investimento; prémios de produção, etc.).

Em resumo, durante este século verificou-se continuidade e mudança na política agrícola do Reino Unido. Os objectivos evoluíram com a situação da economia e os partidos na governação. As diversas medidas foram, porém, servindo os sucessivos e diferentes objectivos até 1973, quando se impuseram novas formas de intervenção. No geral, foram-se

evitando os problemas devidos à existência de explorações diferentes na dimensão, no tipo e na localização.

No capítulo 5, I. BOWLER discute os conflitos entre os vários objectivos das políticas agrícolas (através do exemplo do Reino Unido), nomeadamente os que se prendem com o sistema de garantia de preços à produção. Aquele foi utilizado para orientar esta, defender os rendimentos dos agricultores e controlar os custos dos programas de apoio ao sector.

Os acordos sobre os preços variaram com os produtos e o tempo. Nuns casos definiram-se com antecedência preços anuais, atendendo aos vários factores dos custos; noutros, quantidades e preços mínimos de importação. O mecanismo de base do sistema de garantia pressupunha pagamentos das diferenças (*deficiency payments*) entre os preços garantidos e os preços médios no mercado (anuais, sazonais, mensais ou mesmo semanais); tal sistema apresenta-se funcional apenas quando as importações asseguram parte importante da oferta total e são pouco numerosos os produtores nacionais (facilidade administrativa; compromisso financeiro do Tesouro Público relativamente modesto); tem a vantagem de estimular os produtores, cujos ganhos dependem da valorização da qualidade da sua oferta e da redução dos custos unitários de produção, a de garantir aos consumidores preços dos alimentos relativamente baixos e a de impor aos contribuintes custos quase imprevisíveis mas não limitados (limite da quantidade da oferta que será beneficiada e preço mínimo das importações, que condiciona a descida dos preços de venda e a sua diferença em relação aos preços garantidos).

Os preços de garantia, segundo os seus níveis por produto (em termos absolutos e relativos), podem actuar como estímulos de aumento da produção, como desincentivadores dos ramos protegidos (por exemplo, devido à existência de excedentes) ou ainda como compressores dos custos de produção: a relação dos preços orienta a produção; o nível dos preços assegura o rendimento dos agricultores.

Os subsídios monetários que vigoraram no Reino Unido, por todo o decénio de 60, foram mais elevados para os cereais, designadamente a aveia, os suínos e os ovinos para carne; em muitos casos, pelo aumento geral dos preços no mercado, nos anos seguintes pouco se pagou como suplemento.

Qual a distribuição das despesas correspondentes à política de pagamento das diferenças entre preços de garantia e preços de mercado, no Reino Unido, segundo a dimensão, o tipo e a localização das explorações?

Depende, naturalmente, do volume da produção e dos subsídios por unidade de produto. Em cada ano, as percentagens das correspondentes despesas destacam, no geral, um só produto. Entretanto, afirmavam-se os custos das subvenções à produção, no sentido de orientar a agricultura para o alcance de níveis agrícolas mais eficazes (benfeitorias e factores de produção modernos, correspondendo a consideráveis *inputs* de capitais), de níveis de vida mais elevados dos agricultores (subsídio dos adubos) e de disponibilidades financeiras antes da venda

das produções (subsídio por cabeça, na criação de vitelos e de ovinos e bovinos nas regiões colinares). Interessa salientar que o maior volume dos gastos oficiais correspondentes a estas políticas beneficiou os maiores produtores e as explorações pecuárias de cria e foi mais significativo na economia das pequenas explorações.

Atenda-se também à pequena correlação entre a evolução dos preços de garantia e a da produção. A baixa elasticidade da oferta com os preços, a curto prazo, juntam-se, com efeito, outros factores: inércia, introdução de tecnologia, funções de produção e a correspondente estrutura de custos, a duração do processo de produção, os progressos técnicos de outros ramos agrícolas competitivos e, sobretudo, o preço do mercado, quando este se aproxima do preço de garantia, pelo menos a curto prazo. Os efeitos dos preços de garantia foram essencialmente indirectos: baixos níveis de preços; compressão dos custos de produção; especialização e modificações estruturais no sentido de maiores economias de escala; abandono local do ramo em favor de outros, e sua concentração em algumas das antigas áreas ou em regiões novas; estabilidade, geradora da confiança necessária a investimentos amortizáveis a longo prazo, etc.

Em seguida (cap. 6), o autor apreciou as respostas espaciais às subvenções da produção. Estas avolumaram-se no Reino Unido a partir de 1950, mas a sua distribuição e os correspondentes efeitos foram até hoje pouco estudados, tanto pelos economistas como pelos geógrafos. Nesta análise espacial, I. BOWLER considerou os subsídios outorgados à criação de vitelos, à lavoura de terras de pasto para cultivos alternando com forragens, à criação de bovinos e ovinos nas terras altas, e estudou a sua aplicação na Inglaterra e no País de Gales até 1974.

O subsídio dos vitelos visou, desde 1949, a defesa e multiplicação de bons animais de carne, pela outorga directa dos montantes atribuídos aos reprodutores e criadores de novilhos e bezerras; teve como efeito o aumento da oferta, seguido pela redução do seu preço unitário, que depois foi contrariada pelo aumento da procura de gado de engorda, devido à valorização dos animais para abate.

Nas pequenas explorações os subsídios representaram dinheiro adiantado em relação à venda dos animais. Em termos espaciais, estes subsídios favoreceram de início as regiões tradicionais de reprodução e criação (terras altas com explorações mistas associando bovinos e ovinos) e, em seguida, as regiões baixas tradicionalmente viradas para a produção leiteira, pela retenção das crias como futuros animais de carne (antes expedidas para as terras altas), por a relação dos lucros entre criações leiteira e de carne favorecer esta última.

Nos subsídios às lavouras posteriores a 1952 (mas já quase insignificantes em 1966, pelo surgimento de mudanças económicas e tecnológicas), distinguiram-se dois tipos, segundo os seus objectivos: subsídios modestos, para o cultivo cerealífero por 2-3 anos, de terras que permaneciam de pasto desde pelo menos 3 anos, seguido de sementeira de gramíneas como forragem temporária; subsídios muito mais elevados, para as áreas em pasto desde pelo menos 12 anos e com particulares

dificuldades de cultivo; estes últimos desviaram apenas 1/4 do capital concedido dentro desta rubrica.

O seu montante em termos de *input* por exploração aumentou sensivelmente depois de 1955 e alcançou, nos primeiros anos 60, valores máximos, mais elevados nas explorações mistas (pecuárias e cerealíferas), mas com acentuada variabilidade espacial, ligada à dimensão das explorações e à importância dos pastos nas rotações dos sistemas agrícolas. Como consequência, resultou o aumento das pradarias temporárias e a expansão de certos cultivos (cevada), sobretudo desde 1961, quando nas rotações aquelas passaram a ocupar períodos mais curtos, mesmo apenas anuais.

O subsídio dos bovinos das terras altas, ao contrário dos anteriores, visou não só estimular o aumento numérico dos efectivos para carne mas também proporcionar directamente facilidades financeiras às explorações. O montante das subvenções foi definido pela qualidade das terras e densidade de animais (parte destes podendo não beneficiar dos mesmos), com vantagem para a densidade de Inverno. A aplicação dos subsídios teve efeitos nos efectivos numéricos proporcionais ao seu montante, se bem que o aumento destes também se deva ao melhoramento das pastagens e à redução do número dos animais adultos.

O aumento de animais subsidiados reflecte, essencialmente, o do número de cabeças por exploração (8 em 1953 e 25,5 em 1975 na Inglaterra; 5 e 17,5 no País de Gales, respectivamente). Os aumentos dos efectivos foram, todavia, espacialmente desiguais e reflectem os do número de empresas pecuárias orientadas para a carne, muitas delas devido à reconversão de explorações leiteiras marginais mas não necessariamente pequenas.

De qualquer forma, acentuaram-se as diferenças na pecuária à escala local e regional, em função dos condicionamentos de base de outorga de subsídios. Em termos de evolução dos rendimentos, os subsídios parecem não ter grande significado como suplemento: evitaram apenas a diminuição dos rendimentos das explorações pecuárias das áreas beneficiadas em relação aos outros tipos de exploração.

No que concerne ao subsídio da criação de ovinos nas terras altas, I. BOWLER salienta como objectivos iniciais a defesa dos rendimentos dos respectivos produtores através dum suplemento e da delimitação duma área de reprodução (que assegurasse o fornecimento de ovelhas e carneiros reprodutores de qualidade, a criar nas terras baixas), e não propriamente em função do aumento do *output*.

Perante os lucros da criação de ovinos, os efeitos dos subsídios foram de início modestos. Só depois de 1961 o número de ovelhas e de rebanhos aumentou sensivelmente. Posteriormente a 1967, reduziu-se o número de rebanhos, pela fusão de explorações e desaparecimento das mais pequenas e marginais. A revisão da legislação correspondente aos subsídios, em 1967, impôs aliás como limite máximo de intensificação do pastoreio uma ovelha subsidiada por hectare, embora ao lado pudessem existir rebanhos de cordeiros de engorda: a proporção dos ovinos subsidiados manteve-se, assim, quase constante.

Entretanto, nos anos 60, continuou a reduzir-se o lucro das explorações ovinas das terras baixas, processo apenas interrompido desde 1971 nas áreas tradicionais de engorda. Os subsídios reforçaram, nesta conjuntura, a contracção das áreas de ovinicultura a favor das regiões de encosta. Nestas, a diversidade interna reflecte as diferentes condições de tomada de decisões dos empresários, se bem que para vários autores os subsídios tenham assegurado 75-100 % de rendimento líquido desta ovinicultura, e evitado a deterioração do nível de rendimentos dos criadores, contrária à tendência geral do ramo, tal como sucedeu com os subsídios à criação de bovinos nestas mesmas áreas.

A concluir, o autor sublinha como o isolar das medidas de política permite analisar e evidenciar as relações entre o Governo, a produção e a prática agrícolas, enquanto se considerarmos simultaneamente várias medidas sobressaem sobretudo as limitações das acções governativas. Os subsídios como estímulos à produção, se não devidamente actualizados, tornam-se, a longo prazo, simples suplementos dos rendimentos, como sucedeu com o subsídio dos vitelos. Quanto aos subsídios das lavouras com vista ao aumento da produção, verificou-se também que o seu efeito foi discreto perante as tendências do mercado e o dinamismo tecnológico, que impuseram rotações mais curtas nas terras baixas com pastagens temporárias e nas de cultivo, ao contrário do que sucedeu nas terras altas. Os dois casos ilustram a dependência dos efeitos duma medida geral da geografia agrícola de cada área. Os últimos exemplos analisados confirmam que, no caso de medidas espacialmente limitadas, os efeitos também acentuam a diferenciação das áreas beneficiadas ou não e a diferenciação interna das primeiras. Em nenhum dos casos estudados se verificaram, todavia, mudanças fundamentais na distribuição destes ramos, mas apenas alterações marginais: os seus efeitos revelaram-se, sobretudo, à escala regional e local.

O último capítulo (7.º) é dedicado às subvenções agrícolas. As dirigidas à produção estimularam os investimentos, e com eles a produtividade, traduzida em menores custos unitários, o que justifica a diminuição progressiva dos próprios apoios financeiros. Importa conhecer a variação espacial dos investimentos e seus efeitos, e os correspondentes factores, análise que o autor desenvolve em seguida, tomando como exemplos as subvenções para melhoramentos agrícolas, cultivos nas áreas declivosas, criação de gado e certo progresso no âmbito das pequenas explorações, de novo no quadro da Inglaterra e do País de Gales.

A distribuição espacial de cada subvenção foi encarada como se se tratasse do resultado da adopção duma inovação. Neste aspecto I. BOWLER distinguiu as subvenções que mantêm o produto final mas reduzem os custos unitários, as que asseguram novos produtos e serviços e as que mudam a organização e a estrutura da comercialização.

Nas respostas dos agricultores intervêm vários factores de resistência à mudança: características económicas e técnicas da ajuda (necessidade de investir capitais apenas amortizáveis a longo prazo e envolvendo riscos; diferente utilidade das subvenções para os vários tipos de agricultura, por certo maior nos mais intensivos em capitais);

características sócio-económicas dos agricultores (idade, nível de formação profissional, condições de posse e uso da terra; atitudes e valores urbanos ou tradicionais).

Note-se, desde já, que as maiores explorações têm maior flexibilidade na distribuição dos recursos, superiores facilidades de obtenção de crédito e são conduzidas por empresários relativamente receptivos.

No primeiro caso — subvenções para melhoramentos agrícolas, em percentagens no geral superiores a 20 p. 100 dos seus custos globais — visava-se intensificar os investimentos em equipamentos fixos e melhoramentos fundiários que aumentassem a eficácia agrícola, e, por fim, também em maquinaria e instalações industriais.

O autor estudou as curvas cumulativas de adopção dos vários tipos de subvenção e os diferentes padrões iniciais de adopção, resultantes da interacção entre as características das subvenções e as dos potenciais adoptantes. Os níveis de adopção permaneceram sempre mais altos nas regiões mais inovadoras: o padrão final reflecte o padrão inicial. As estruturas empresariais interferem nas diferenças das curvas cumulativas, correspondentes ao tempo de difusão: as ajudas são primeiro aceites pelas maiores explorações e só posteriormente interessam as mais pequenas.

Importa considerar, a partir da proporção dos agricultores abrangidos, o valor da subvenção recebida por cada um, que varia muito no espaço, em relação com os custos totais médios dos investimentos e a sua lucratividade. Os ramos mais favorecidos foram a cereallicultura de capital intensivo e a criação leiteira; quanto às empresas, destacam-se as grandes e as mais pequenas mas de exploração directa. As resistências iniciais à aceitação das subvenções e os sistemas agrícolas evoluem, contudo, no tempo, complicando as desigualdades espaciais do padrão final.

Pode-se concluir que as subvenções foram essencialmente atribuídas às áreas que asseguravam maior rendibilidade aos investimentos; e que as resistências à aceitação das subvenções marcaram as mais necessitadas de investimento, perpetuando e acentuando as diferenças inter-regionais dos rendimentos.

Na segunda parte do capítulo 7, I. BOWLER debruça-se sobre as subvenções dirigidas à criação de ovinos nas terras altas e nas colinas. Esta foi dificultada pela falta (e custo) de pastagens de Inverno nas terras baixas (alargamento dos cultivos; difusão da criação leiteira), pela redução da procura dos pastos das terras altas para engorda de bovinos e ovinos provenientes daquelas e pelo aumento dos salários.

Os governos empenharam-se em assegurar níveis de riqueza e bem-estar às famílias agrícolas destas áreas semelhantes aos dos habitantes das terras baixas, através de adequada assistência financeira dirigida às explorações tidas como economicamente viáveis. Os seus rendimentos deveriam subir pelo aumento dos *outputs* e da produtividade, devido aos investimentos com subvenções que alcançavam 50 % dos totais. A nova viabilidade económica da agricultura e os melhoramentos das condições do meio (habitações, estradas, electricidade, abastecimento de água) evitariam o seu êxodo.

O número de aderentes potenciais estava, todavia, condicionado pela viabilidade económica das suas explorações e insuficiência de terras nas condições determinadas pela legislação. A resposta inicial foi bastante desigual nas várias regiões, umas revelando-se muito inovadoras, ao inverso de outras. Também neste caso se observaram respostas mais prontas da parte das maiores explorações e reduções, no tempo, do tamanho médio das novas explorações aderentes. Os níveis de aderência foram, aliás, mais altos nas áreas de predomínio de programas de investimento mais modestos e prudentes. Por outro lado, onde estes foram muito ambiciosos, os seus níveis de concretização foram baixos.

Os efeitos destas subvenções foram, no geral, limitados, continuando a situação deprimida da economia regional; com efeito, até 1967 apenas 24 % do valor global das subvenções foram atribuídos a investimentos directamente produtivos; o restante aplicou-se na melhoria das casas e do quadro de vida. Enquanto progredia o êxodo rural, as explorações comprometidas com investimentos através das subvenções revelaram-se, no entanto, mais estáveis. A elas foram depois dirigidas novas facilidades de investimento, com subvenções cobrindo 50 % do total, visando o melhoramento das práticas agrícolas. As respostas surgiram, uma vez mais, prioritária e predominantemente do grupo de explorações maiores.

O processo de adopção conduziu a um padrão de melhoramentos bastante fragmentado, tanto a nível local como regional, e os gastos foram criticados como antieconómicos. Todavia, uma maior selectividade das explorações a subvencionar, atendendo a factores económicos e ambientais, levantava problemas políticos delicados que nenhum dos governos do Reino Unido esteve, entretanto, disposto a enfrentar.

A terminar o capítulo 7, o autor considera as subvenções atribuídas, de 1959 a 1970, às pequenas explorações (8-50 ha de cultivo e pasto e 250-600 dias de trabalho por ano, com exclusão das explorações suínas e avícolas sem terra), no sentido de intensificar a produção agrícola e resolver os problemas dos baixos rendimentos por activo; pressupunham a implementação, durante um período de 3 a 5 anos, de planos previamente aprovados, e mais tarde também a contabilidade da empresa (de modo a salientar a maior ou menor eficácia do emprego dos recursos disponíveis, para além dos aumentos da produção) e outros condicionalismos que reduziram sucessivamente o número de aderentes potenciais.

A adesão inicial foi grande (pela sua prévia publicidade e pelo valor relativamente baixo das participações individuais), designadamente entre as pequenas explorações leiteiras das terras altas e colinares. Verificou-se, aliás, coincidência espacial entre os maiores níveis de adopção e os valores mais elevados de subvencionamento de cada plano de investimento.

Este sistema mereceu algumas críticas, por os seus objectivos só selectivamente serem alcançados dentro duma dada classe dimensional de explorações (factores de resistência de natureza social), por

retardar a remodelação das estruturas, onde o dinheiro teria sido melhor aplicado, pois a longo prazo o êxodo abrangerá também os agricultores que entretanto beneficiaram das subvenções, e por não contrariar a dependência dos pequenos empresários quanto a uma série bastante limitada de produtos — leite e produções avícolas — de que se registam excedentes no mercado interno, agravando desse modo os custos da política de garantia de preço à produção através dos pagamentos de compensação (*deficiency payments*), e com eles os custos globais desta medida.

Aliás, verificou-se que, apesar dos aumentos dos *outputs*, os lucros diminuíram. Nalguns casos houve, sem dúvida, investimentos excessivos e emprego pouco eficaz dos recursos disponíveis, com marginalização de explorações onde os rendimentos de novos investimentos seriam mais elevados.

O livro em análise termina com uma *Conclusão*, onde se discutem alguns dos temas anteriores, designadamente:

1. Dificuldades de generalização das intervenções na agricultura dos governos dos países desenvolvidos, de economia de mercado, tanto a nível internacional como nacional, pela diferença de ênfase atribuída aos objectivos, pela diversidade de combinações de medidas de vários tipos e pelos diferentes contextos da elaboração das respectivas políticas agrícolas. Consideram-se também as alterações sucessivas dos objectivos e das medidas programadas por cada país (garantia de preços; subsídios à produção; subvenções, etc.).

2. Dominância da eficiência económica na escolha das medidas de intervenção oficial, sem discussão de soluções alternativas que atendam aos problemas ecológicos, a preocupações de justiça social e aos efeitos das medidas escolhidas nas áreas rurais, questões que cada vez mais interessam as sociedades, à medida que a gravidade dos problemas se acentua com o aumento das explorações e o crescente controlo da agricultura pela indústria, através da integração vertical. Tornam-se, na verdade, necessários e urgentes maiores contributos críticos de natureza não económica (ecológica, sociológica, etc.).

3. Papel da agricultura em *part-time*. Apesar da progressiva dualidade das políticas agrícolas, com medidas dirigidas às explorações comerciais e às economicamente inviáveis, não se formularam ainda objectivos referentes àquele sistema de organização da economia agrícola, que todavia parece dever desempenhar um papel positivo perante o emergente subemprego estrutural das economias industrializadas.

4. As políticas seguidas pelos governos do Reino Unido até 1973 alcançaram, sem dúvida, muitos dos objectivos definidos pela legislação agrícola de 1947, mas com o aumento da auto-suficiência surgiu a necessidade de introduzir impostos sobre as importações e de reduzir as despesas públicas correspondentes. Entre os objectivos concretizados situam-se a manutenção dos rendimentos agrícolas a um nível satisfatório, pela difusão rápida e contínua de nova tecnologia, o custo relativamente barato da alimentação, os encargos financeiros não limi-

tativos e a permanência de certa abertura do mercado aos produtores estrangeiros.

5. Aspectos discutíveis da eficiência económica de algumas das medidas adoptadas no Reino Unido. Muito provavelmente, tais medidas não tiveram papel condutor nas transformações do sector mas limitaram-se a apoiar evoluções mais rápidas, embora bastante desiguais em termos espaciais, estruturais e tipológicos. Estes temas não foram ainda suficientemente estudados, mas *a priori* parecem defrontar-se a incerteza de respostas racionais e económicas e a de benefício dos produtores verdadeiramente necessitados.

6. Não selectividade dos apoios, pelas suas consequências políticas e pelo carácter duvidoso dos êxitos desejados, como se verificou com as subvenções dirigidas às terras altas (continuação do êxodo; persistência de baixos rendimentos em termos relativos; maior sensibilidade aos preços do mercado do que às subvenções, pela limitada capacidade de resposta às tecnologias de redução dos custos ou de aumento da produção). Aliás, quando as subvenções foram selectivas houve marginalização de muitos problemas agrícolas graves.

7. Adaptação progressiva e controlada das estruturas agrícolas. Este objectivo das políticas agrícolas do Reino Unido tem sido bastante discutido: com a tendência desordenada de constituição de explorações progressivamente maiores e mais modernas nas regiões declivosas, surgem mudanças paisagísticas e ambientais que levantam problemas vários e chocam com os objectivos dos Parques Nacionais.

8. Necessária evolução dos objectivos das políticas agrícolas, atendendo a factores novos, como a crise da energia e a evolução explosiva da população mundial. Do ponto de vista geográfico, importa salientar: a heterogeneidade espacial da agricultura; a necessária definição de políticas regionais, acentuada com a CEE; o *como* e o *porquê* das respostas em termos produtivos; a importância da agricultura na estrutura económica dos campos profundos e a sua inserção nos planos de desenvolvimento rural; e o processo de aceitação das medidas oficiais a nível da empresa e a nível local, com identificação das resistências.

A terminar, sublinhamos a clareza e o carácter sintético — mas aberto e bem documentado — com que o autor trata estes temas, muitos deles pouco familiares aos licenciados em Geografia pelas universidades portuguesas antes de 1974. Tais qualidades fazem deste livro um documento de estudo e reflexão muito importante e bastante útil. Lembramos que qualquer incursão nestas matérias não representa um afastamento real do campo da Geografia: o espaço rural, e sobretudo o agrícola, não poderão ser compreendidos, numa escala regional e local, sem se atender aos efeitos das sucessivas políticas agrícolas, aos seus objectivos e às medidas de intervenção que forem aceites.

## B — A POLÍTICA AGRÍCOLA DO MERCADO COMUM (PAC)

A PAC é, actualmente <sup>(3)</sup>, tema de grande actualidade em Portugal, já que estão em curso as negociações de adesão do nosso país à CEE. O conhecimento dos objectivos, dos caminhos e das dificuldades da PAC permitem-nos compreender a dinâmica dos meios rurais dos países membros e entrever algumas das transformações económicas, estruturais e sociais do meio geográfico português nos anos oitenta, a nível geral, regional e local. Por isso mesmo, referenciamos aqui algumas publicações relativamente acessíveis e sintetizamos o seu conteúdo. Concentrar-nos-emos nas seguintes:

- *La Política Agrária della Comunità Europea*, Série Documentazione Europea, 2.<sup>a</sup> edição, Luxemburgo, 1979.
- C. B. CARRI, E. CALCATERRA, J. MARSH e D. VELO, *Il Mercato Comune Agricolo. Il Punto sulla Política Agrícola Comunitaria*, Colecção La Nuova Italia, 1.<sup>a</sup> edição, Florença, 1979.

No quadro do Mercado Comum, o sector agrícola foi o que polarizou mais esforços dos países membros, sem que todavia a agricultura europeia tenha alcançado a desejável homogeneidade estrutural, produtiva e social. A integração das diversas agriculturas nacionais e a harmonização das diversas políticas agrárias não tem sido tarefa fácil, sobretudo com a crise económica dos anos setenta e o alargamento da CEE. Dificultam-na, particularmente, as diferentes estruturas agrárias iniciais (fundiárias, institucionais e organizativas), que prolongam as condições naturais, económicas, históricas e políticas de cada país, e as flutuações monetárias.

Mesmo hoje, explorações capitalistas de tipo industrial, explorações camponesas mais ou menos artesanais, explorações essencialmente para autoconsumo, empresários isolados ou associados... predominam num ou noutro país-membro, numa ou noutra região, no quadro de economias desigualmente desenvolvidas, levantando problemas agrários de diferente amplitude e fazendo balanços muito desiguais da própria PAC.

O primeiro livro acima referido, de cerca de 40 páginas, compreende cinco temas principais, um anexo documental e bibliográfico e doze figuras. Nele começa-se por salientar os motivos da integração verde: insegurança do abastecimento alimentar, pelas flutuações interanuais das produções agrícolas, na dependência das condições do meio e da sua natureza biológica, com reflexos tradicionais nos preços e nos rendimentos dos agricultores; adaptação lenta da agricultura à expansão económica; afastamento das evoluções não controladas dos rendimentos agrícolas e de outros sectores da economia, com abandono de certas áreas; dificuldade de os agricultores mudarem de profissão e de algumas empresas potencialmente viáveis dilatarem a sua superfície de cultivo; vantagens económicas da especialização territorial assente na divisão

<sup>(3)</sup> Escrevemos esta nota no início de 1980.

internacional do trabalho e nas economias dos custos de produção, com reflexos nos de consumo, nos salários não agrícolas e na competitividade das produções das indústrias comunitárias.

Desde o Tratado de Roma (1957) que a agricultura europeia tem registado algumas mudanças: redução numérica dos activos e seu envelhecimento, o qual permite a continuação dessa redução, diminuição dos gastos da alimentação, em percentagem dos orçamentos familiares (fraco crescimento demográfico interno; procura pouco elástica, salvo de artigos de grande qualidade, que passam pela indústria de transformação); aumento da oferta, pela difusão do progresso técnico e biológico, com expressão na lenta evolução dos preços, não permitindo o alcance da paridade de rendimentos com outros sectores económicos; esforço de manutenção dos níveis de rendimento individual, pelo aumento da produção quando os preços reais estagnam ou diminuem, conduzindo a excedentes volumosos e de difícil escoamento; redução significativa do número de explorações agrícolas, mais vincada se excluímos as de *part-time*. A realidade continua, porém, bastante diversificada.

Quais as grandes linhas da PAC? Recorde-se que ela deveria permitir um certo equilíbrio entre os países industriais interessados na união alfandegária e os países predominantemente agrícolas procurando novas dimensões para as suas produções e os seus produtores.

No Tratado de Roma assentou-se em cinco objectivos gerais: aumento da produtividade; garantia de um nível de vida satisfatório para a população agrícola; estabilização dos mercados; garantia dos abastecimentos; defesa de preços de consumo razoáveis. A Conferência de Stresa, em Junho de 1958, precisou alguns outros aspectos: reforma das estruturas, com vista à competitividade, mas sem pôr em causa as explorações familiares; preços comuns, acima dos do mercado mundial, suficientemente remuneradores, mas não aparecimento de excedentes; recusa de autarcia agrícola mas defesa contra a concorrência, que joga por vezes com preços muito distorcidos (*dumping*).

Nos finais de 1960 estavam já definidos os princípios fundamentais da organização da Europa Verde. A PAC foi articulada em três campos: *mercados e preços* (unicidade do mercado; preferência comunitária; solidariedade financeira, através do Fundo Europeu Agrícola de Orientação e Garantia-FEAOG); *relações externas*, atendendo a acordos de comércio anteriores ou feitos pela CEE com estados associados na EFTA e no GATT, e com outros, mediterrâneos e em vias de desenvolvimento; *estruturas*, visando um nível satisfatório de eficiência económica, através do aumento da dimensão das empresas agrícolas (com partida de adultos —preparação do êxodo agrícola— e dos idosos, mediante reformas e pensões vitalícias proporcionais à superfície agrícola deixada a outros), do melhoramento das infra-estruturas individuais e colectivas, da modernização das empresas, da qualificação profissional dos agricultores e da sua informação económica, da criação de postos de trabalho não agrícola e da organização territorial, apoiando o desenvolvimento regional (económico, social e cultural), etc. Algumas destas últimas medidas foram postas em prática desde 1972 e reforçadas

posteriormente por outras dirigidas aos agricultores de áreas difíceis (*Mezzogiorno*, Córsega, Irlanda ocidental) e de sectores em crise (vinhas do sul da França) e ao melhoramento das condições de transformação e comercialização dos produtos agrícolas.

Em que medida foram alcançados os objectivos do Tratado de Roma? As críticas negativas surgem do lado dos agricultores, dos consumidores, dos contribuintes e dos governos de alguns estados-membros. Os resultados são díspares: diminuição percentual do PAB no PIB; idem, dos preços reais de alguns produtos, em termos gerais; despovoamento dos campos; aumento considerável da produtividade do trabalho, se bem que ainda permaneça inferior à dos outros sectores; acentuação das disparidades de rendimentos entre os Estados, as regiões e as empresas agrícolas de uma mesma dimensão e de dimensões diferentes; não divisão do trabalho entre as várias regiões da Comunidade. A política preferencial de preços e de mercado que entretanto predominou não serviu para melhorar as estruturas produtivas.

As novas orientações da PAC dos anos setenta têm sido condicionadas pela crise económica (desemprego; limitação de fundos disponíveis). Os custos da intervenção nos mercados e da garantia dos preços, e os excedentes estruturais de produção acumulados, impõem-se nas negociações e em períodos de crise determinaram medidas drásticas, como a redução dos efectivos leiteiros ou o arranque de pomares. Mas a política agrícola tem sido vítima da crise monetária, que dificulta particularmente a unicidade do mercado (fixação de preços em unidades de conta com valores em moedas nacionais não automaticamente corrigidos em casos de revalorização ou desvalorização).

Este facto evidencia a falta de uma política económica e monetária comum. Sublinhe-se também a divergência de interesses dos países ainda bastante agrícolas e dos muito dependentes de importações enquanto os preços comuns forem superiores aos do mercado mundial; e a dos países produtores ou compradores dos produtos cujos preços beneficiam de maior nível de intervenção (cereais, leite e laticínios); a das regiões ricas e a das subdesenvolvidas; a inclusão de novos países mediterrâneos e o perigo de aparecimento de excedentes de produtos destas áreas (além do vinho, as frutas e hortaliças, o concentrado de tomate, etc.).

«A PAC é vítima do atraso das outras políticas europeias — económica, monetária, social, regional (...). Só com elas manterá as suas promessas. A política agrícola comum não é, com efeito, uma panaceia».

O segundo livro que apresentamos compreende 4 partes, de que são responsáveis os diferentes autores, e um total de 128 páginas.

No primeiro ensaio (pp. 12-34), de D. VELO, a PAC é analisada no quadro do processo de integração e delineada nos seus aspectos fundamentais: méritos, limites, problemas e possibilidades de desenvolvimento. O autor começa por apreciar a importância do mercado comum agrícola no processo de integração europeia, através do equilíbrio de interesses dos países industrialmente mais fortes (como a

Alemanha) e dos de agricultura mais desenvolvida (caso da França) e os benefícios trazidos pela PAC à economia da Europa. Atenda-se a que a agricultura mantém certo peso em todos os países europeus, em termos de emprego e de produto, que a abertura das fronteiras conduziu, na agricultura, a uma melhor divisão do trabalho (intensificação da complementaridade) e ao acréscimo da sua produtividade (1961 = 100; 1971 = 183), com expressão nos aumentos dos rendimentos e dos salários agrícolas e na sua aproximação dos outros sectores, e que o mercado mundial de produtos agrícolas passou, nos anos 70, de excedentário a deficitário, ao mesmo tempo que os preços se elevavam bastante.

Em seguida, o autor analisa os limites estruturais do mercado comum agrícola, nomeadamente a inexistência dum executivo supranacional em condições de programar a produção agrícola em termos globais, nacionais e regionais e de forma integrada nas diferentes economias da Europa comunitária. As dificuldades foram acentuadas, como vimos, com as perturbações monetárias internacionais, que se multiplicaram desde 1968 (problema das «moedas verdes» na conversão em valores nacionais das Unidades de Conta — UC — em que se definem os preços agrícolas comunitários), e que se traduziram em taxas e subsídios de compensação no comércio interno do MC, com significado crescente nas despesas do FEAOG e nas tensões entre os diferentes Estados.

Estes montantes não conseguem manter verdadeiramente a unidade do mercado e criam discriminações entre produtores, industriais e consumidores, segundo a sua localização em país de moeda forte ou de moeda fraca, inflação e desequilíbrios nas balanças comerciais agrícolas.

Resultam, por fim, alterações das vocações agrícolas das várias regiões, artificial e fortemente condicionadas por fenómenos monetários. Estas distorções, correspondentes a diferenças de preço, têm-se agravado nos últimos anos, tornando urgente a criação do sistema monetário europeu (SME). Por último, D. VELO discute o futuro da agricultura europeia e a união económica e monetária: «o futuro da agricultura europeia depende da capacidade do mercado comum agrícola em superar as próprias limitações e isto só é admissível no quadro dum avanço geral do processo de integração no sentido da união económica».

O quadro é complexo, pela afirmação de forças contrárias: garantia de futuro para a agricultura europeia em oposição dos interesses dos E. U. A. e dos países do Terceiro Mundo, exportadores de produtos agrícolas.

O segundo ensaio (pp. 35-54) centra-se sobre a posição da agricultura italiana na PAC e deve-se a E. CALCATERRA. O autor salienta a situação económico-estrutural da agricultura italiana, que é inadequada às necessidades do país (défice alimentar crescente), se apresenta estagnada em termos de produto bruto, ou mesmo regressiva, se caracteriza por produções «continentais» não competitivas no quadro do MC e produções «mediterrâneas» ainda menos competitivas em relação a outros países, e pelo atraso, desorganização, ineficácia e inquietação

perante a futura concorrência das agriculturas da Grécia, Espanha e Portugal.

As causas não se situam, pois, apenas na PAC, que desfavoreceu, sem dúvida, as produções «mediterrâneas», relativamente dispensáveis, e beneficiou as «continentais» básicas, no quadro da política de mercados e preços, mas também, e sobretudo, em deficiências estruturais de diferente natureza, em deficiências técnicas, em incapacidades operativas dos vários serviços e na política agrária italiana, do passado e do presente (defesa da pequena exploração camponesa; regionalização das decisões; ineficácia, em termos de decisão e de realização).

O autor afirma que a agricultura italiana, em vez de realizar as transformações estruturais necessárias, procura impor a nível comunitário a política assistencialista tradicional que a caracterizou.

C. B. CARRI subordinou o seu estudo à *Agricultura Italiana e os Acordos Mediterrâneos* (pp. 35-100). O autor começa por salientar o fracasso da política comunitária quanto ao desenvolvimento harmónico e equilibrado das várias regiões, o alcance limitado das políticas sectoriais e a dependência das vantagens comparativas do grau de desenvolvimento geral e tecnológico, o que favorece os territórios tradicionalmente mais ricos. Refere, em seguida, os principais efeitos e características da PAC, desde a regulamentação dos mercados ao financiamento de projectos de reestruturação e modernização empresarial ou interempresarial, à assistência e ao apoio às regiões mais difíceis (montanhosas e colinares), à desigual distribuição espacial dos fundos do FEOGA, com desvantagem para as áreas meridionais e benefício das de agricultura mais produtiva, como a holandesa, e de empresas mais modernas.

Para a Itália, nomeadamente, o autor considera que a integração se traduziu num abastecimento mais dispendioso e em substituições de produções italianas, pela concorrência das agriculturas comunitárias mais produtivas (com incidências negativas particularmente no *Mezzogiorno*), e das de menores salários a que a CEE está ligada por uma multiplicidade de acordos de associação e preferenciais.

Esta situação levou o autor a desenvolver as consequências previsíveis de hipotéticos acordos mediterrâneos e de novo alargamento da CEE. No campo agrícola, a política mediterrânea tem concedido facilidades alfandegárias sazonais a produtos típicos. A integração da Espanha, pela dimensão das suas produções e pela competitividade das mediterrâneas, levanta problemas delicados, tanto para este país como para a CEE. O alargamento desta a todos os países da bacia do Mediterrâneo, defendido politicamente, cria novos mercados alimentares, por muitos serem grandes importadores actuais (cereais, açúcar, carne, lacticínios) ou potenciais (maioria dos países árabes), mas cria forte concorrência e excedentes de produções tipicamente mediterrâneas (frutas e hortaliças), que são secundárias na alimentação dos povos, problemas graves de modernização agrícola (explorações familiares; população agrícola numerosa; desemprego declarado e oculto; condições naturais difíceis — aridez) e de substituição de produções (por exemplo, de trigo).

O autor discute a adesão da Espanha, Grécia e Portugal à CEE, salientando o peso económico e as potencialidades de expansão da Espanha, muito superiores às dos outros dois países, bem como os problemas de concorrência agrícola intramediterrânea (os mais graves no contexto euro-mediterrâneo), já que 50-60 % das exportações agrícolas espanholas e gregas se dirigem para a CEE, os produtos espanhóis de tipo mediterrâneo são muito representativos nestes fluxos e muito competitivos em relação ao *Mezzogiorno* e ao sul da França, que a produção destes, no quadro da CEE dos nove, com a verificada hoje em Espanha, se traduz em taxas de auto-abastecimento dos produtos mediterrâneos variando entre 85 e 120 % (novos excedentes de vinho, azeite, frutas e hortaliças, tabaco); acrescenta ainda que a aplicação das regras da PAC aos produtos deficitários nestes países terá efeitos negativos na sua balança comercial (trigo, carnes, lacticínios, até então mais caros e/ou mais protegidos oficialmente), que induzirão a expansão das colheitas mediterrâneas; que os desequilíbrios regionais da Comunidade se agravarão (pelo alargamento por áreas agrícolas com problemas estruturais e de baixa produtividade do trabalho e rendimento dos agricultores, logo de reconversão e modernização); que os outros países mediterrâneos, com forte significado político e económico para a CEE, também procurarão defender-se da concorrência destes três candidatos à adesão.

Depois, C. B. CARRI analisa as perspectivas e os custos do alargamento nos sectores das peras, maçãs, pêssegos e uva de mesa, dos citrinos, das batatas e hortaliças, do tomate, incluindo o industrial, e do açúcar, óleos, entre eles o azeite, conservas de frutas e legumes, vinhos e carnes.

A finalizar, este autor tece algumas considerações gerais acerca do alargamento da CEE, no campo da política geral, da economia global e da agrícola, atendendo, por um lado, às novas relações de força do mundo mediterrâneo e ao seu significado para a Europa (abastecimento de petróleo, mão-de-obra, mercado para as suas produções industriais, nomeadamente bens de equipamento, e agrícolas e para os serviços dos seus quadros técnicos); e, por outro, às dificuldades, modalidades e consequências do alargamento próximo a novos países da Europa mediterrânea (como evitar a acentuação dos desequilíbrios centro-periferia, económicos e especificamente agrícolas?). «A CEE não pode ignorar os efeitos destruidores duma liberalização realizada dentro dum sistema estrutural heterogéneo, caracterizado pela desorganização monetária e por distorções de todos os tipos (...). A estratégia do desenvolvimento mediterrâneo inscreve-se no contexto do conjunto das relações Norte/Sul e Leste/Oeste e no de uma nova divisão internacional do trabalho. É neste contexto global que deve ser procurada uma solução realista e positiva para os problemas do desenvolvimento agro-alimentar e do futuro das populações rurais».

O último ensaio, de J. MARSH (pp. 107-125), discute uma solução confederal para a PAC. Na primeira parte, o autor procura demonstrar as insuficiências dos acordos existentes e, na segunda, formula algumas propostas de solução do que foi considerado o principal problema, o da

incapacidade de manter um nível de preços comum a todos os países-membros.

O autor começa por salientar as mudanças de orientação da PAC, a partir de 1972 (desvio das atenções dos problemas dos produtores para os dos consumidores), perante o aumento dos preços nos mercados mundiais, a apreeensão generalizada de o crescimento da população mundial se tornar superior ao de alimentos (sobretudo nos países em vias de desenvolvimento), de o progresso tecnológico não garantir no futuro níveis de aumento da produtividade agrícola comparáveis aos dos últimos decénios, dos reflexos dos custos energéticos nos agrícolas e dos efeitos ecológicos do progresso da técnica e da química agrícolas. A defesa do aumento das produções europeias e da redução das dependências de importações externas insere-se nesta nova problemática.

Esta tese foi, porém, em certa medida, contrariada pela adopção de preços mais convenientes para os consumidores, pelo que os preços à produção não compensaram a inflação; continuou-se, todavia, a aceitar a existência de excedentes nalguns ramos.

Em seguida, aprecia-se a natureza das principais críticas feitas à PAC: carácter proteccionista, «dumping» nas exportações, benefício dos produtores rurais eficientes e dos países essencialmente exportadores, elevados custos da alimentação, efeitos consideráveis nos orçamentos comunitários (sustentação de preços, custos dos excedentes, compensações monetárias), diversidade das políticas económicas dos governos dos países-membros (sistemas fiscais, segurança social, apoios técnicos, subsídios vários... favorecendo mais ou menos as suas explorações agrícolas). Os motivos do funcionamento inadequado da PAC foram, em seguida, desenvolvidos, com destaque para a insuficiente unidade política, económica e monetária, com problemas de repartição dos custos da PAC pelos vários estados, e pelos seus correspondentes produtores e consumidores, variações nas taxas de câmbio e montantes monetários de compensação, políticas agrícolas nacionais (de estruturas, sociais, de organização e outras). Torna-se necessária a busca de caminhos mais fáceis, como um sistema de preços a dois níveis, nacional e comunitário, que permita a afirmação das políticas agrícolas nacionais e, simultaneamente, a preferência comercial comunitária (subtraindo do mesmo modo esta à concorrência dos mercados internacionais, instáveis e distorcidos, pelas intervenções dos vários governos).

«Na medida em que os governos nacionais são responsáveis pela resolução dos problemas de inflação, desemprego e desequilíbrios regionais, é realístico reconhecer que devem poder planificar a agricultura e regular os preços agrícolas. Os custos das medidas que se afastam da PAC devem ser suportados pelos respectivos países e de afastados, de modo a apreciar-se criteriosamente a oportunidade das mesmas...».

E, a terminar, o autor afirma que estas sugestões «representam uma abordagem dos problemas agrícolas mais europeia do que as soluções até então encontradas que, sendo prematuras, criaram uma unidade apenas aparente e originaram problemas graves e distorções profundas dentro da Comunidade Europeia».

### C — A AGRICULTURA PORTUGUESA PERANTE A ADESÃO A CEE

Foi este o tema do colóquio promovido, em Maio de 1977, pela Sociedade Portuguesa de Economia Agrária, Secção Especializada da Sociedade de Ciências Agrárias de Portugal. As comunicações então apresentadas acabam de ser divulgadas na *Revista da Sociedade de Ciências Agrárias de Portugal*, vol. 2, 1977-78 (pp. 5-92).

Agrupam-se nos seguintes conjuntos:

— O comércio externo da CEE e de Portugal, com especial incidência nos produtos agrícolas;

— Política económica da Comunidade: política de estruturas de Portugal e da CEE; políticas de preços e de organização de mercados em Portugal e na CEE; financiamento das políticas agrícolas na CEE;

— Eventuais reflexos da adesão portuguesa nos diferentes sectores: cereais, vinhos, frutas e produtos horticolas, açúcar e álcool, produtos pecuários e produtos florestais.

Cada comunicação é acompanhada de um resumo em português e em inglês.

A oportunidade de debater os problemas agrícolas portugueses na perspectiva da adesão à CEE foi salientada na abertura do colóquio por H. DE BARROS, «pela complexa e mesmo melindrosa problemática envolvida», pela dificuldade das negociações devida à «extrema fragilidade da agricultura portuguesa, estagnada no seu crescimento desde há longos anos e vendo agora a sua situação de crise endémica agudizada pelos inevitáveis reflexos das profundas transformações estruturais realizadas, em curso, ou previstas» e pela incidência técnica, económica e sociológica das condições que forem aceites.

Por seu lado, J. LOURENÇO, ao apresentar o Colóquio, sublinhou «a reduzida competitividade de grande parte das nossas empresas agrícolas (...), a inexistência de um ordenamento do território que salvaguarde as vocações regionais e atenua a crónica e crescente dependência do exterior, e a nítida inferioridade, em termos de formação profissional, dos agricultores portugueses, individuais ou colectivos, perante os da Comunidade».

O Comércio Externo da CEE e de Portugal, com especial incidência nos produtos agrícolas foi abordado por A. GUERREIRO, que referiu «as condições históricas que propiciaram a criação de uma associação de países europeus, as disposições do Tratado de Roma concernentes ao comércio externo (...), a atracção que o poder de compra e a capacidade de consumo da CEE exercem sobre os países a ela estranhos e o consequente desejo de estes se lhe associarem de uma maneira ou de outra (Convénio de Jaundé, Acordo de Lomé, acordos bilaterais, etc.) (...), os aspectos quantitativos e qualitativos do comércio externo da CEE, com especial realce para os produtos agrícolas (...), e o futuro das relações comerciais entre a CEE e Portugal, tanto em geral como no que toca aos produtos agrícolas».

O segundo artigo, intitulado *Políticas Estruturais em Portugal e na CEE (Caracterização Sumária)* é assinado por J. S. VARELA. Caracterizam-se aí, sucintamente, as situações estruturais (fundiárias e empresariais) da agricultura em Portugal e nos países da CEE, bem como as correspondentes tendências e políticas, da produção e da comercialização, cuja urgência foi sublinhada claramente, em 1968, pelo «Plano Mansholt».

A. CORTEZ LOBÃO teceu *Algumas Considerações acerca da Política de Preços em Portugal e na CEE*, salientando aspectos do sistema de fixação de preços no nosso país que terão de ser alterados no caso de adesão, e A. S. PINTO, *Algumas Considerações sobre a Organização dos Mercados Agrícolas em Portugal e na CEE*, com destaque para a caracterização do funcionamento da generalidade dos mercados agrícolas, a necessidade de intervenção correctora dos poderes públicos, a sua crescente instabilidade e correspondentes factores e a organização existente nos de Portugal e da CEE.

A PAC e o seu Financiamento foram expostos por J. GIRÃO e as *Eventuais Incidências da PAC sobre a Agricultura Portuguesa* por C. FERNANDES. Depois de se interrogar acerca de quem ganhou com a PAC, ou seja, «quem financiou o desenvolvimento agrícola das outras áreas da CEE que não as suas», este autor considera as perspectivas de evolução da PAC, atendendo à crise económica e à desordem monetária que se fizeram sentir no último decénio («a unicidade do mercado sucederam-se diversos mercados agrícolas ligados entre si por montantes compensatórios monetários»), à não resolução dos problemas de estrutura e de paridade dos rendimentos do campo com os da cidade e à ausência de uma política regional; por fim, critica os que tomam a adesão ao Mercado Comum como a tábua de salvação da agricultura portuguesa, salientando que, em termos comerciais, esta «não vem trazer quaisquer vantagens adicionais significativas», por o grosso das nossas exportações de produtos agrícolas para a CEE beneficiar já de preferências tarifárias, por o país ser essencialmente importador de produtos agrícolas (indo, por isso, depender mais da CEE, comprar alimentos mais caros, contribuir bastante para o FIEOGA e suportar a concorrência de outros produtores associados à CEE, como Espanha e Marrocos) e por os financiamentos da secção Orientação, que importam para a reestruturação da nossa agricultura, continuarem a ser reduzidos. Assim, «terá de concluir-se que a adesão ao Mercado Comum poderá constituir uma terapêutica para uma agricultura doente como a portuguesa se o doente não estiver irremediavelmente perdido e tiver ainda a necessária capacidade para reagir (...). Mas poderá também significar a morte do doente...».

F. G. MIRANDA debruçou-se sobre a *Regulamentação dos Cereais na CEE e o Caso Português*; não considerou muito preocupantes as negociações a fazer em termos de regulamentação, níveis de preços, regularização das entregas e subsídios à produção de trigo riço, mas sim as diferenças de produtividade e o monopólio do Estado na comercialização do trigo.

V. DANTAS e R. DE OLIVEIRA ocuparam-se dos *Reflexos da Adesão de Portugal à CEE no Sector dos Vinhos*: recordam as condições obtidas pelo País no Acordo de 1972 e no Acordo Intercalar (Porto, Madeira e Moscatel de Setúbal) e os efeitos da organização comunitária do mercado do vinho na exportação portuguesa de vinhos comuns, a granel, e de aguardentes, com benefício de produtos de qualidade, e garantia de origem (engarrafados); salientam, em seguida, que a adesão à CEE permite a entrada livre dos vinhos portugueses, quando subordinada aos regulamentos (disciplina de produção e de comercialização) e também a entrada em Portugal dos vinhos da CEE mais ou menos alargada e dos de outros países a ela ligados por Acordos de Associação e Tratados de Comércio; terminam, assinalando aspectos fundamentais dos regulamentos a que Portugal terá de ajustar-se, com destaque para o cadastro vitícola, as declarações de colheita e de existências, as condições de fabrico, as características dos produtos, os requisitos dos vinhos de qualidade de regiões demarcadas, as exigências no controlo da comercialização dos produtos vínicos, etc. Pela regulamentação a cumprir e pela concorrência a enfrentar, pensam que o alargamento das exportações portuguesas só se fará em vinhos de qualidade, de determinadas regiões, e que os vinhos correntes terão de enfrentar séria concorrência no mercado interno de vinhos de fora, de superior qualidade e preço mais baixo.

Ao finalizar, os autores salientam os principais problemas da viticultura portuguesa, desde a localização de certas vinhas em áreas mais recomendáveis para outras culturas, até à inadaptação das estruturas do sector vinícola.

Os *Eventuais Reflexos da Adesão de Portugal à CEE no Sector dos Produtos Horticolas* foram apresentados por A. CORVO e C. FRAZÃO. Sublinham-se as taxas de auto-aprovisionamento da CEE (em 1975, 94 % para os produtos horticolas e 79 % para as frutas, mas apenas 44 % para os citrinos), a existência de excedentes de alguns produtos (tomate, couve-flor, maçã, pêra e pêsego), os estímulos ao arranque de pomares, as exportações portuguesas de concentrado de tomate, tomate em pó, amêndoa, alfarroba e derivados, pinhão e azeitonas, e as importações de batata de semente, batata de consumo e ervilha congelada. Em seguida, apontam-se as possibilidades de aumento das nossas exportações de amêndoa, alfarroba, pinhão, frutas frescas (cerejas, ameixas, damascos), primores (tomate, pepino, pimento, feijão verde, melão, uva de mesa), produtos congelados e desidratados e citrinos (em forte concorrência com Espanha, que se fará sentir no próprio mercado interno); os efeitos restritivos da concorrência europeia sobre a produção nacional de batata, dados os seus custos (com excepção da precoce); e a forte dependência do futuro da indústria portuguesa de tomate da plena abertura do mercado da CEE, onde dificilmente tem suportado a concorrência da Itália, Espanha, Grécia e Marrocos.

J. DUARTE AMARAL debruçou-se, por seu turno, sobre o sector do açúcar e do álcool, sempre na perspectiva da adesão portuguesa à CEE. Neste campo importa reter que, dos países da CEE, só o Reino Unido

e a Itália são importadores de açúcar, que o auto-abastecimento da Comunidade é de 85-95 %, sendo o défice essencialmente preenchido pelos países signatários do Acordo de Lomé, que Portugal entrará para a CEE com um consumo de cerca de 250 mil toneladas e terá direito a uma quota de produção de, pelo menos, 85 % desse consumo, que nada contraria a difusão da cultura da beterraba e a criação da nova indústria do açúcar.

Quanto ao álcool de origem agrícola, há excedentes na CEE (destilação de vinhos) e o seu comércio sofre a concorrência do álcool de síntese; para Portugal, o problema mais delicado encontra-se no álcool de figo, de elevado custo de produção e sobrevivência difícil com a integração comunitária.

M. R. BOAVIDA debruçou-se sobre as *Produções Pecúrias Portuguesas e a CEE*, salientando nesta o equilíbrio entre produção e consumo de carne de bovino, os excedentes de aves, o pequeno défice de carne de suíno e os grandes défices quanto a ovinos e caprinos; mas as condições naturais não nos favorecem, de modo acentuado, salvo nos campos avícola (dispensa de aquecimento), ovino e caprino, touros de lide e cavalos de desporto.

A última comunicação desta série refere *Os Produtos Florestais e a Adesão à CEE* e é da autoria de A. MONTEIRO ALVES e R. A. SARDINHA. Nela aprecia-se a produção nacional de material lenhoso e derivados (madeiras serradas, pastas de celulose e placas de aglomerado), produtos resinosos (pez e aguarrás) e cortiças, e as exportações e seus destinos, com destaque da CEE, que é largamente deficitária e onde não há a recear a concorrência dos seus produtos. «As implicações da adesão situar-se-ão essencialmente na capacidade de resposta da nossa produção e na compatibilização das respectivas políticas por forma a expandir a área florestal nos solos agrícolas marginais, complementarizar a utilização dos recursos florestais, expandir de forma coordenada uma I-D (Investigação-Desenvolvimento) de utilização máxima dos recursos lenhosos, implementar o conveniente ordenamento e comercialização dos produtos, e, finalmente, conseguir níveis de dimensão competitivos das unidades fabris».

CARMINDA CAVACO