



FRANCISCO Avelaz

ENGENHEIRO AGRÓNOMO

PROFESSOR CATEDRÁTICO
EMÉRITO DO INSTITUTO SUPERIOR
DE AGRONOMIA – UNIVERSIDADE
DE LISBOA

SÓCIO FUNDADOR
E COORDENADOR CIENTÍFICO
DA AGRO.GES – SOCIEDADE
DE ESTUDOS E PROJECTOS

“IDENTIFICO-ME INTEIRAMENTE COM A NOVA VISÃO ESTRATÉGICA PROPOSTA NO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL 2014-2020”

Fazer crescer o valor acrescentado nacional em condições ambientalmente sustentáveis e territorialmente equilibradas é “o grande desafio que a agricultura portuguesa vai ter que enfrentar na próxima década” defende Francisco Avelaz, Engenheiro Agrónomo que há mais de 30 anos acompanha, com rigor, a evolução deste setor.

Neste contexto, os agentes económicos e institucionais e os centros de decisão política ligados ao setor agrícola nacional deveriam centrar o seu debate na procura das políticas públicas que melhor permitissem ultrapassar com sucesso o desafio em causa. A Engenharia portuguesa terá aqui um papel essencial a desempenhar nas diferentes áreas de decisão ou de execução a que esteja ligada.

POR NUNO MIGUEL TOMÁS FOTO DR

“De repente”, todos os decisores – incluindo os que “ceifaram” a agricultura – defendem o regresso (quase nostálgico) do País às origens, à produção nacional, à aposta na agricultura, na pesca, na pecuária, como forma de dar a volta à crise. Esta ideia está a enraizar-se nas pessoas. O que é que aconteceu? O País adormeceu e agora acordou?

Em meu entender, a opinião pública e publicada em Portugal tem tido um comportamento bipolar em relação à agricultura portuguesa. Tão depressa estamos num estado de depressão como passamos para um estado de euforia.

Ambas as situações correspondem a leituras superficiais da realidade agrícola nacio-

nal e ambas têm consequências negativas sobre o comportamento, quer dos centros de decisão que enquadram o funcionamento do setor, quer dos produtores agrícolas nacionais.

A agricultura é um setor económico que necessita de sinais claros e estáveis de confiança no seu comportamento de médio-

Licenciado em Engenharia Agronómica pelo Instituto Superior de Agronomia (ISA) da Universidade Técnica de Lisboa, em 1970, Francisco Avillez obteve uma pós-graduação em Economia do Desenvolvimento Rural, pelo Institut Agronomique Méditerranéen, Centre de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes de Montpellier, França, em 1971, e doutorou-se na área de Economia Agrária, pelo ISA, em 1982.

Professor Catedrático de Economia e Política Agrícola do ISA, desde 1993 até à sua aposentação em março de 2008. Professor Emérito do ISA, desde dezembro de 2008.

Sócio Fundador e Coordenador Científico da AGRO.GES, Sociedade de Estudos e Projectos que iniciou a sua atividade em 1989.

Membro do Grupo de Peritos para a Reforma da PAC pós-2013, do qual foi Coordenador desde a sua criação, em agosto de 2011, até novembro de 2013. Membro convidado do Conselho Nacional da Água e do Conselho da Região Hidrográfica do Alentejo.

Participação em conferências, livros e artigos publicados no País e no estrangeiro, principalmente nas áreas da Análise e Planeamento de Projetos de Investimento e de Desenvolvimento Agrícola em geral e de Política Agrícola Comum em particular.

-longo prazos, que não são compatíveis com constantes alterações no estado de espírito dos respetivos agentes económicos e institucionais.

Há mais de 30 anos que acompanha, com rigor, a evolução da agricultura nacional. Porque é que diz, regularmente, que a visão com que Portugal olha para a sua agricultura é negativa para quem quer tirar rendimento da terra?

A minha preocupação principal em todas as análises que tenho realizado tem sido a de procurar identificar e caracterizar, da forma mais rigorosa possível, os fatores responsáveis pela evolução dos rendimentos agrícolas do ponto de vista quer empresarial, quer nacional. Tenho-me esforçado por chamar a atenção para o facto de que as opções de política agrícola adotadas têm correspondido a uma visão orientada, predominantemente, para a defesa dos interesses de curto prazo dos produtores agrícolas nacionais, em detrimento de uma sua

maior sustentabilidade económica e ambiental futura.

2013 terá sido um ano de “viragem” do setor em Portugal? Foi um crescimento real ou virtual? Como analisa os números apresentados pelo Governo?

Escrevi recentemente um artigo para a “Vida Rural” no qual procurei analisar este aspeto. A informação estatística utilizada na minha análise é a das Contas Económicas de Agricultura do Instituto Nacional de Estatística e não a de números apresentados pelo Governo. As conclusões a que cheguei são fáceis de resumir. Primeiro, que o valor acrescentado bruto agrícola nacional, que tinha apresentado um decréscimo em volume de 1,2%/ano na última década, cresceu 4,7%/ano, entre 2012/13. Segundo, que esse acréscimo no valor acrescentado bruto a preços constantes foi alcançado, exclusivamente, em resultado de uma melhoria na eficiência no uso dos fatores intermédios. Terceiro, que apesar de não ter sido a única variação anual positiva do valor acrescentado bruto agrícola, em volume, nesta última década, foi aquela em este crescimento se pode considerar mais “virtuoso”.

É, no entanto, ainda cedo para dizer que se terá assistido a uma “viragem” no crescimento económico do setor, mas não podemos deixar de ficar satisfeitos que, num ano económico e financeiramente tão difícil, a agricultura portuguesa tenha sido capaz de fazer crescer de forma “virtuosa” o valor acrescentado agrícola nacional.

Em termos práticos, como se acrescenta valor à produção agrícola nacional?

Uma das principais características da evolução da agricultura portuguesa desde a nossa adesão às Comunidades Europeias tem sido o decréscimo sistemático, a preços constantes, do valor acrescentado bruto agrícola, o qual atingiu uma taxa média de -0,7%/ano entre os triénios 1983/84/85 e 2011/12/13 e de -1,2%/ano na última década.

Na génese desta evolução negativa do valor acrescentado bruto agrícola estão, em meu entender, as reduções significativas na superfície agrícola cultivada nacional (-2,3%/ano) e nas perdas sistemáticas na eficiência económica no uso dos fatores intermédios,

as quais, só muito parcialmente, foram compensadas pelos elevados ganhos de produtividade (3%/ano) alcançados por hectare de superfície cultivada.

Porque é que isso aconteceu?

As reduções na superfície agrícola cultivada resultaram, em parte, do desaparecimento de muitas pequenas explorações agrícolas mas, principalmente, da redução muito acentuada das áreas ocupadas por culturas anuais e permanentes e da sua substituição por prados e pastagens permanentes pobres. Esta evolução desfavorável da superfície agrícola cultivada nacional foi, em grande medida, consequência da degradação dos termos de troca dos preços agrícolas das culturas arvenses de sequeiro mas, também, foi muito incentivada por algumas das medidas de política adotadas, nomeadamente dos pagamentos ligados à produção e das medidas agroambientais orientadas para pecuária extensiva.

As perdas de eficiência económica no uso dos fatores intermédios foram, em meu entender, resultado de uma muito rápida generalização do modelo de intensificação tecnológico – muitas vezes designado de modelo químico-mecânico – em vigor nas agriculturas mais evoluídas, sem que, muitas vezes, ele correspondesse à solução mais adequada para as condições edafo-climáticas e sócio-estuturais da agricultura nacional.

Tendo em conta esta realidade, onde deve então centrar-se o debate – social, económico e político – sobre o futuro deste setor?

É, hoje em dia, consensual, para quem se debruça sobre o papel da agricultura nas sociedades contemporâneas, que este setor deverá desempenhar, simultaneamente, uma função económica, uma função ambiental e uma função territorial.

O grande desafio que a agricultura portuguesa vai ter que enfrentar na próxima década é como fazer crescer o valor acrescentado nacional por ela gerado em condições ambientalmente sustentáveis e territorialmente equilibradas.

Neste contexto, os agentes económicos e institucionais e os centros de decisão política ligados ao setor agrícola nacional deveriam centrar o seu debate na procura das políticas públicas que melhor permitissem ultrapassar com sucesso o desafio em causa.

A agricultura portuguesa teria sobrevivido sem os fundos comunitários? Estaríamos hoje melhor ou pior?

Não tenho dúvidas em afirmar que o balanço é globalmente positivo, mas, também, não hesito em considerar que podíamos ter aproveitado melhor os apoios de que beneficiámos ao longo destas quase três últimas décadas.

Contrariamente ao que é usual ver-se afirmado, o que de menos bom aconteceu à nossa agricultura não foi, principalmente, consequência das políticas a que ficámos sujeitos por estarmos integrados na Política Agrícola Comum (PAC). Foi, no essencial, resultado de termos adotado uma posição claramente defensiva de benefícios de curto prazo que inviabilizaram potenciais ganhos de médio-longo prazo. Quero com isto dizer que privilegiámos as medidas de política que contribuem para uma manutenção artificial dos rendimentos agrícolas, no curto prazo, em detrimento daquelas que poderiam garantir ganhos económica e ambientalmente sustentáveis no médio-longo prazo. Parece-me pouco interessante perdermos mais tempo a discutir se a agricultura portuguesa beneficiou ou não da nossa adesão às Comunidades Europeias em 1986...

Em que áreas/setores de produção pode (e deve) o País apostar? Com que objetivos?

Se a minha leitura está correta, quaisquer que sejam os setores produtivos em que se venha a apostar, as regiões agrícolas a desenvolver e os mercados de destino dos produtos obtidos a promover, um desejável aumento futuro do valor acrescentado gerado pelas explorações agrícolas portuguesas vai depender não só da criação de condições mais favoráveis do ponto de vista dos mercados e das estruturas agrícolas, como, também e principalmente, da modificação do modelo tecnológico agrícola futuro.

Que medidas técnicas preconiza então para termos uma produção mais competitiva? O problema da agricultura portuguesa não é só de preço... Fertilidade dos solos? Retenção da água? Que modelo tecnológico é necessário desenvolver?

A substituição do atual modelo tecnológico de intensificação agrícola por um novo modelo tecnológico de intensificação sustentável vai implicar a generalização de técnicas

agrícolas orientadas para o aumento da eficiência no uso dos fatores de produção agrícola através de uma sua aplicação mais precisa e dirigida e de práticas agronómicas orientadas para uma substituição parcial dos fatores intermédios agrícolas de origem industrial.

Ambas as orientações irão implicar um conhecimento muito mais aprofundado do funcionamento dos ecossistemas agrícolas e um papel muito mais ativo dos investigadores e técnicos agrícolas no contexto de um futuro sistema de investigação, de desenvolvimento experimental e de transferência de conhecimentos prioritariamente orientado para um uso economicamente eficiente e ambientalmente sustentável dos diferentes fatores de produção agrícola – solos, água, agroquímicos...

A comunidade técnica nacional, nomeadamente os profissionais de Engenharia, têm sido ouvidos pelos decisores?

A Engenharia portuguesa em geral e a especialidade de Engenharia Agronómica em particular terão um papel essencial a desempenhar nas diferentes áreas de decisão ou de execução a que estejam ligadas, o qual, no entanto, só terá utilidade se contribuir para o aprofundamento desta problemática em vez de se limitar a repetir ideias e soluções já ultrapassadas.

Porque é que disse que a reforma da PAC podia criar uma “bomba atómica”? A Ministra da Agricultura negociou a PAC como devia?

Na proposta inicial de reforma dos pagamentos diretos aos produtores para o período 2014-2020, a Comissão Europeia defendia um modelo de convergência interno total, ou seja, que todos os produtores do regime geral beneficiassem, a partir de 2019, de um mesmo valor por hectare de superfície agrícola elegível.

Esta proposta, a ser concretizada, iria provocar quebras nos pagamentos diretos aos produtores por hectare das explorações agrícolas com uma orientação produtiva mais intensiva – arroz, tomate, milho, bovinos de leite... – da ordem dos 70 a 80% em relação à situação atual, razão pela qual afirmo, há já alguns meses, numa entrevista ao jornal “Público”, de que se trataria de uma verdadeira “bomba atómica”.

Portugal e alguns outros Estados-membros contestaram, desde o início, este modelo de convergência interna, propondo um modelo alternativo de convergência parcial que acabou por ser aprovado. Deste modo, foi possível assegurar uma harmonização mais suave do futuro sistema de pagamentos diretos aos produtores, o que, em meu entender, constituiu para a agricultura portuguesa uma vitória indiscutível no contexto das negociações sobre a PAC pós-2013.

PAC e Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020 (PDR): mais simples que os anteriores, componente de apoio ao desenvolvimento com ênfase na organização da produção, práticas amigas do ambiente, apoio ao território, apoio à inovação, sistema de seguros e gestão do risco, etc. Que análise global faz? Tem futuro?

Enquanto membro do Grupo de Peritos para a Reforma da PAC e consultor da AGRO.GES, tenho estado diretamente envolvido no processo negocial sobre a PAC pós-2013, iniciado na segunda metade de 2012 e que se finalizará nos próximos meses.

Do conjunto das alterações propostas às medidas de política em vigor, tenho-me debruçado mais atentamente sobre a introdução do novo sistema de pagamentos diretos aos produtores e sobre o PDR 2014-2020. Em relação aos pagamentos diretos aos produtores, sou de opinião que, em geral, a evolução das propostas da Comissão Europeia sofreu uma evolução globalmente favorável para o conjunto das explorações agrícolas nacionais.

Esta evolução conduziu a uma maior margem de manobra de cada Estado-membro no que respeita a diferentes tipos de opções finais. Neste contexto, a minha opinião é discordante das opções defendidas pelo Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura e do Mar, apenas no que diz respeito aos pagamentos ligados à produção que, no momento atual, estão propostos não só para os setores que, ainda, deles beneficiam – vacas leiteiras e ovinos e caprinos –, como também para os setores dos bovinos de leite e do arroz, admitindo-se mesmo a possibilidade de eles virem a ser alargados a outros setores – tomate, frutos de casca rija, bovinos de engorda – se o mesmo vier a suceder em Espanha.

A difícil situação económica e social que atravessamos a nível nacional e internacional tem levado a que o conceito de autossuficiência alimentar tenha passado a assumir um destaque crescente na opinião pública e publicada e no discurso político. Infelizmente, a falta de rigor ao nível quer dos conceitos base, quer do significado dos valores utilizados, é enorme

Porquê essa divergência?

A razão de ser desta discordância é resultante da minha convicção que os pagamentos ligados à produção têm tido dois diferentes tipos de impactos negativos sobre a agricultura portuguesa. Por um lado, têm incentivado opções produtivas economicamente menos eficientes. Por outro lado, têm constituído um claro incentivo a um crescimento exagerado das superfícies agrícolas não cultivadas, ou seja, das áreas ocupadas por prados e pastagens permanentes pobres.

Em relação ao primeiro caso, considero ser um erro apostar-se na reintrodução de ajudas ligadas a atividades agrícolas, cujos ganhos de competitividade são potencialmente suficientes para os viabilizar economicamente.

Em relação ao segundo caso, reconhecendo o papel que os respetivos pagamentos ligados à produção poderão vir a ter na viabilização dos respetivos sistemas de produção, considero ser indispensável que a sua aplicação futura implique uma muito maior exigência nos respetivos critérios de elegibilidade – o que está já, aliás, proposto, em parte, no caso das vacas aleitantes – e que se promova o aumento de produtividade dos prados e pastagens permanentes, em paralelo com os incentivos à pecuária extensiva...

Já incluídos na proposta atualmente em discussão sobre o próximo PDR...

No que diz respeito ao PDR 2014-2020, identifico-me inteiramente com a nova visão estratégica proposta, bem como com os respetivos objetivos estratégicos e operacionais, os quais decorrem de um diagnós-

tico, uma análise SWOT e de uma identificação de necessidades de intervenção elaboradas pelo Gabinete de Planeamento e Políticas com bastante rigor e consistência. Também me sinto confortável com a arquitetura de programação proposta, no que se refere, nomeadamente, às quatro áreas de intervenção prioritárias e aos dez diferentes tipos de medidas.

Já no que se refere aos 25 tipos de ações e aos respetivos conteúdos sinto-me menos “confortável”. Na especialidade, o meu “desconforto” prende-se com algumas limitações que as referidas ações, em meu entender, apresentam e da necessidade de se vir a acrescentar, ainda, outras ações mais orientadas para promoção direta/indireta da produtividade das áreas ocupadas, quer por prados e pastagens, quer por povoamentos florestais. Estou, no entanto, convencido que, no período que ainda nos resta até à entrega do documento definitivo em Bruxelas, vai ser possível ultrapassar muitas das limitações em causa.

E na generalidade?

Na generalidade, o meu “desconforto” em relação ao conjunto das medidas/ações propostas resulta da sensação de que o que se está a propor, apesar das evidentes melhorias em relação ao PRODER, não vai ser suficiente para uma aplicação com sucesso de uma estratégia de desenvolvimento rural que visa uma clara inversão das tendências económicas, ambientais e territoriais do passado recente. Uma coisa é dispormos dos instrumentos necessários, outra é sermos capazes de proceder a uma sua utilização adequada.

Oxalá a futura implementação do PDR 2014-2020 venha a desmentir esta minha sensação e que os próximos anos constituam uma viragem decisiva para a agricultura e a floresta nacional e, em geral, para o complexo agroflorestal em que se encontram integrados.

O problema, muitas vezes falado, do défice alimentar português é real? O País vai conseguir ser autossuficiente no final da presente década, no seguimento daquilo que foi “acordado” entre Governo e Troika?

A difícil situação económica e social que atravessamos a nível nacional e internacional tem levado a que o conceito de autos-

suficiência alimentar tenha passado a assumir um destaque crescente na opinião pública e publicada e no discurso político. Infelizmente, a falta de rigor ao nível quer dos conceitos base, quer do significado dos valores utilizados, é enorme.

De facto, é comum estabelecerem-se confusões quanto aos conceitos de autossuficiência alimentar, de autarcia, de segurança no abastecimento dos bens alimentares e de segurança alimentar, o que torna a discussão deste tema quase incompreensível. Por outro lado, estabelecem-se frequentemente confusões entre os indicadores de autoaprovisionamento, de autossuficiência em valor e das taxas de cobertura das importações pelas exportações de bens alimentares e respetivas fórmulas de cálculo, o que leva a que muitas vezes se discutam valores não comparáveis entre si.

No caso português é muito usual confundirem-se os conceitos de autossuficiência e de segurança alimentar e, principalmente, utilizarem-se os valores correspondentes às taxas de cobertura das importações pelas exportações como indicadores de autossuficiência alimentar, sendo habitual ver-se afirmado que a dependência alimentar nacional é da ordem dos 45% – valor obtido com base na taxa de cobertura das importações pelas exportações de bens alimentares, quando o seu valor atinge quase os 80% quando é medido de forma adequada. Nos primeiros documentos de preparação do PDR 2014-2020 a autossuficiência agroalimentar em valor era apontada como sendo a respetiva visão estratégica, o que me levou, na altura, a afirmar, oralmente e por escrito, que me parecia tratar-se de uma visão restritiva do papel futuro da agricultura portuguesa.

Nunca ouvi dizer nem li em qualquer documento, que esta visão decorresse de qualquer exigência da Troika, nem me parece que ela fosse minimamente coerente com as orientações deste conjunto de instituições. O que é importante sublinhar é que durante a evolução dos trabalhos de preparação do PDR 2014-2020, o Ministério da Agricultura e do Mar alterou a formulação da sua visão estratégica para o crescimento sustentado do valor acrescentado agroalimentar nacional de forma ambientalmente e territorialmente sustentável, com a qual me identifico inteiramente. **ING**