

NOTAS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.

Projeto: Agricultura Familiar: Conhecimento, Organização e Linhas Estratégicas

Notas sobre políticas públicas para a Agricultura Familiar

Nota prévia

Na fase em que estamos do projeto não é de facto possível apresentar já ideias e propostas estruturadas, mas apenas pressupostos e hipóteses de possíveis de medidas de política assentes no conhecimento já disponível.

O foco do projeto é a Agricultura Familiar, tal como está definida no Estatuto da Agricultura Familiar, numa visão global que integra a família, a exploração agrícola e as suas relações com o contexto económico, social, político e ambiental (ecológico). Como está organizada e funciona a nível interno e que estratégias formula na cooperação com os seus pares (e não pares próximos) e na ligação ao mercado e ao Estado.

Identificadas as suas dificuldades e necessidades, face à sua importância já muito estudada e conhecida em muitas dimensões, as medidas de política a propor serão certamente muito diversas não se resumindo à PAC, mas abrangendo também as políticas relativas ao ordenamento do território, à fiscalidade, à segurança social, aos licenciamentos públicos e outras que tenham influência no desempenho da Agricultura Familiar. É comum afirmar-se que “o que umas políticas dão outras podem tirar”.

Nesta fase, não sendo ainda possível apresentar propostas de medidas de política que abranjam todas estas áreas concentramos a apresentação na proposta de Regulamento da Comissão Europeia para a PAC pós-2020 (COM (2018) 392 final) estruturada em dois pontos: (1) Política de preços e rendimentos; (2) Política de desenvolvimento rural, à qual acrescentamos um terceiro ponto, (3) Outras políticas, para incluir alguns aspetos que vão para além da PAC.

1. Políticas de preços e rendimentos (Pagamentos Diretos e Intervenções Setoriais)

A questão dos preços dos produtos agrícolas e alimentares é certamente uma das questões mais importantes para a AF. A baixa constante dos preços e a concorrência de produtos de outras formas de agricultura, dada a abertura ao mercado mundial e a expansão das grandes superfícies aos mercados locais, tem vindo a ter efeitos nefastos sobre os rendimentos dos agricultores familiares.

As políticas tradicionais de suporte dos preços e intervenções no mercado foram substituídas na União Europeia por ajudas ao rendimento, Pagamentos Diretos (PD), dados os compromissos assumidos no âmbito da OMC, mantendo-se, no entanto, algumas intervenções em alguns setores, denominadas por Intervenções Setoriais (IS). Os PD, dissociados e associados à produção, têm uma relativa importância para a AF, contudo a fórmula de cálculo por hectare (área mínima a definir pelo Estado-membro) e/ou por animal, no caso dos pagamentos associados, reduz muito o seu interesse uma vez que os limites mínimos e critérios estabelecidos em Portugal deixam muitos agricultores de fora e os montantes recebidos pelos que beneficiam são muito reduzidos.

Pagamento Diretos dissociados

Os agricultores familiares de pequena dimensão, Pequenos Agricultores, poderão optar por um regime próprio de PD dissociados – pagamento de montante pré-determinado para os pequenos agricultores – ou ficar no regime geral de apoio ao rendimento de base e apoio redistributivo complementar. A política de convergência dos pagamentos entre Estados-Membros e internamente no país poderá não alterar muito a situação descrita, já que aos possíveis ganhos na convergência externa podem ocorrer possíveis perdas na convergência interna. A proposta a fazer nestes pagamentos dissociados talvez só possa ser a de aumentar o montante do pagamento pré-determinado para os pequenos agricultores, mantendo, no entanto, a opção.

A nova PAC pretende introduzir também nos PD dissociados “regimes ecológicos” a definir pelos Estados-Membros, no domínio climático e ambiental, que vão para além da condicionalidade, boas condições agrícolas e ambientais, e não se sobreponham às medidas agroambientais. Neste caso talvez fosse importante criar um regime ecológico para a AF com o objetivo de *“ir para além dos requisitos mínimos para a utilização de adubos e de produtos fitossanitários e para o bem-estar animal, assim como de outros requisitos obrigatórios”*. Este regime poderia assentar na adoção da agroecologia (transição para a agroecologia) ficando a agricultura biológica (reconversão e manutenção) nas medidas agroambientais, tal como tem estado.

Pagamentos Diretos associados

Os PD associados visam, segundo a proposta de Regulamento Comunitário, apoiar setores e produções ou tipos específicos de agricultura, contudo a sua aplicação prática em Portugal, já em programas anteriores, tem incidido apenas em certos setores e produções, casos do arroz, vacas leiteiras, vacas em aleitamento, ovelhas e cabras. Destes pagamentos talvez o de maior expressão na AF sejam os relativos às ovelhas e cabras.

Uma vez que parece haver abertura para novas propostas dos Estados-Membros, falando-se em Portugal em apoiar por esta via o setor dos cereais, pensamos que será importante propor PD associados para produções específicas da AF, como um tipo específico de agricultura e não numa ótica setorial que, como pode acontecer no caso dos cereais, possa vir a beneficiar sobretudo explorações patronais e societárias. As produções a abranger poderiam ser leguminosas para grão, frutos de casca rija, azeite, fruta e produtos hortícolas, previstos na proposta de Regulamento Comunitário.

Intervenções setoriais

As intervenções setoriais são um tipo de apoio à organização, consolidação do setor em vários domínios e novas formas de intervenção no mercado, são obrigatórias nos setores da fruta e produtos hortícolas, apicultura e vitivinícola e facultativas nos outros setores. O setor da fruta e produtos hortícolas é o que tem merecido maior atenção em regulamentação anterior (com a criação e aprovação de Programas Operacionais, Fundos Operacionais e competências para fazer retiradas do mercado) mas que progressivamente se procura estender a outros setores. Os setores da apicultura e vitivinícola têm tratamentos específicos diferentes dos restantes.

A questão que se coloca nestas intervenções é que o Estado deixou de ter intervenção direta nesses setores e mercados respetivos e transferiu competências para Organizações de Produtores (OP) e Associações de Organizações de Produtores, às quais exige para serem reconhecidas limiares mínimos de produtores e quantidades comercializadas muito elevados. Já foram feitas propostas para baixar esses limiares para a AF que aguardam regulamentação do MA, mas a questão carece de um maior debate.

Não parece que a simples redução dos limiares de reconhecimento das OP seja suficiente para surgirem OP de produtos da AF. As OP a criar em muitos casos terão que ser de um tipo novo, multiatores (multi-stakeholders), entre os quais possam estar até entidades públicas. A questão da organização da AF merece uma reflexão aprofundada sobre o papel das cooperativas agrícolas tradicionais no apoio à AF e de novas formas cooperativas e não cooperativas sem fins lucrativos que estão a surgir no âmbito da economia social e solidária, por forma a incentivar com apoios públicos as formas mais eficazes e eficientes.

2. Política de desenvolvimento rural (intervenções no domínio do desenvolvimento rural)

As Intervenções no domínio do desenvolvimento rural são muito diversificadas pelo que destacamos apenas as que possam interessar mais à AF e em relação às quais existam desde já propostas a fazer. São importantes mas não são aqui destacados os apoios à instalação de jovens agricultores e empresas rurais e os instrumentos de gestão de riscos.

Serviços de Aconselhamento Agrícola e Intercâmbio de conhecimento e de informação

A criação em cada Estado-Membro de Serviços de Aconselhamento Agrícola que *“devem abranger as dimensões económica, ambiental e social e transmitir informações científicas e tecnológicas atualizadas desenvolvidas no âmbito das atividades de investigação e inovação”* é obrigatória, já desde Regulamentos anteriores. É uma intervenção que está ainda em parte associada aos PD, em particular no cumprimento das boas condições agrícolas e ambientais (Condicionalidade) mas que é financiada pela política de desenvolvimento rural. Estes Serviços devem estar integrados num Sistema de Conhecimento e Inovação Agrícola designado por AKIS (Agriculture Knowledge and Innovation Systems).

Em Portugal só formalmente é que se pode falar de um Sistema Nacional de Aconselhamento Agrícola e as diferentes componentes do AKIS funcionam de forma desarticulada. A operacionalização destes Serviços e a sua integração num Sistema que integre a investigação, inovação, ensino e formação profissional e informação, AKIS, é um grande desafio para o próximo período de programação e é de grande importância para a AF. Insere-se neste âmbito os Grupos Operacionais da PEI-AGRI (Parceria Europeia de Inovação para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas).

Compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão

Estes compromissos com duração de 5 a 7 anos, conhecidos como medidas agro e silvoambientais, são importantes para a AF e a proposta a fazer é que se mantenham no futuro ou possam mesmo ser mais abrangentes. Os apoios à agricultura biológica, pagamentos Natura, culturas permanentes tradicionais, pastoreio extensivo, recursos genéticos, apoio agroambiental à apicultura, apoios silvoambientais são importantes e, poderiam ser estudados apoios específicos relativos à conservação do solo e o uso eficiente da água na AF.

Condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas e zonas com desvantagens locais específicas

Estas intervenções têm já um longo historial na PAC e são de interesse para a AF pelo que apenas se propões que continuem ou se possível sejam melhoradas.

Cooperação (Grupos Operacionais e DLBC/LEADER)

As intervenções relativas à cooperação integram apoios à criação dos Grupos Operacionais da PEI-AGRI e ao Desenvolvimento Local de Base Comunitária DLBC/LEADER. No primeiro caso destaca-se a importância da inovação na AF e propõe-se a inserção dos Grupos Operacionais no Sistema atrás referido como AKIS. No caso do DLBC/LEADER a proposta é que se aprofunde o processo de canalização dos apoios aos pequenos investimentos agrícolas e na transformação e comercialização, circuitos curtos agroalimentares, promoção de produtos de qualidade locais, e outros relevantes para a AF através das estratégias de desenvolvimento local.

3. Outras políticas

Não sendo possível ser exaustivo no enunciado de hipóteses de possíveis de medidas de outras políticas que beneficiem a AF fazemos referência à Agenda de Inovação para a Agricultura que contém um conjunto de iniciativas que a concretizarem-se terão um impacto positivo na AF, destacamos apenas duas questões que nos parecem essenciais, as questões da terra e do crédito agrícola.

Acesso à terra

Já nesta fase do conhecimento que estamos a construir duas questões nos parecem importantes para a AF, a regulação do mercado fundiário para desincentivar a procura de terras agrícolas para fins não agrícolas, que tem elevado o seu preço, e desta forma proteger as terras agrícolas da edificabilidade. Destaca-se a importância da política de ordenamento do território nacional, regional e local/autárquica neste âmbito.

Políticas agrícolas nacionais de emparcelamento, formas inovadoras de acesso e gestão partilhada e/ou agregada de terras, como refere a Iniciativa 7.1 da Agenda de Inovação para a Agricultura.

Acesso ao crédito

A AF, em particular a de menores recursos financeiros, tem por norma grande dificuldade no acesso ao crédito. Em Portugal já existiram e existem linhas de crédito que se mostraram ou procuram adaptar à AF e que podem servir de exemplos ou ser melhoradas para uma melhor adaptação à realidade atual. São os casos do designada Crédito PAR que concedia crédito para a compra de terra e que permitiu a muitos agricultores familiares adquirir terras e o Crédito a Curto Prazo, linha de crédito definida pelo IFAP e protocolada com várias instituições de crédito. Neste último caso não temos informação sobre o seu impacto junto da AF.

De momento é tudo quanto é possível apresentar.

Évora, 28 de maio de 2021

José Ferragolo da Veiga