

**Abandono agrícola: um problema de segurança
e defesa nacionais**

Maria João Pastor Fernandes

Já publicados nesta Série

| <i>Doc. n.º</i> | <i>Título</i> | <i>Autor</i> |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1 | <i>"A Procura de Carne em Portugal"</i> | Cristina Santos |
| 2 | <i>"Diagnóstico do Complexo de Produção Agro-Alimentar – Sector do Leite e Lacticínios"</i> | Ana Filipe de Morais |
| 3 | <i>"Instrumentos de Política Agrícola e Formação do Preço no Produtor"</i> | Susana Barradas |
| 4 | <i>"A Fileira da Carne de Porco – Diagnóstico Sectorial"</i> | Luís Carlos Machado |
| 5 | <i>"Evolução do Comércio Externo Agro-Florestal"</i> | Susana Barradas |
| 6 | <i>"Estudo Comparativo de Variáveis Técnico-Económicas da Agricultura: Ano-base de 1997"</i> | Margarida R. Lopes Dias Jesus |
| 7 | <i>"Sensibilidade dos Produtores Agrícolas face ao Ambiente"</i> | Maria do Socorro Rosário |
| 8 | <i>"A Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas (RICA) em Portugal: 1988-2000"</i> | Teresa Belo Dias e Lara Coelho Marques |
| 9 | <i>"Tipos de Agricultura em Portugal"</i> | João Paulo Marques |
| 10 | <i>"Conceitos de Base da Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas"</i> | Ana Margarida Mello e Hugo Costa Ferreira |
| 11 | <i>"Abandono Agrícola: um Problema de Segurança e Defesa Nacionais"</i> | Maria João Pastor Fernandes |

GPPAA – Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
R. Padre António Vieira, 1.º
1099-073 LISBOA
Telefone: 21 381 93 00
Fax: 21 387 45 00
E-mail: gppaa@gppaa.pt

ISBN: 972/8029-37-3
Depósito legal: 232836/05

Agradecimentos

Agradecimento especial ao Prof. Lima Santos, pela sugestão do tema e forma de o tratar.

Agradecimentos igualmente, pelo apoio concedido, ao Eng^o João Paulo Marques, Eng^o Pedro Ribeiro, Eng^a Ana Filipe e Eng^o Lobo Alves.

| Índice | Pág |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Introdução | 4 |
| 2. Bens públicos na teoria económica | 5 |
| 3. Segurança nacional, um bem público | 11 |
| 4. O abandono agrícola, um problema de segurança nacional | |
| A – Enquadramento | 15 |
| B - Abandono <i>versus</i> segurança | 22 |
| 4.1 Dimensões do abandono agrícola a analisar: | 25 |
| 4.1.1 Produção agrícola | 27 |
| 4.1.2 Emprego agrícola | 28 |
| 4.1.3 Gestão do território e ambiente | 31 |
| 4.2 Relevância de cada uma das três dimensões face à problemática da defesa nacional | |
| 4.2.1 Produção agrícola | 33 |
| 4.2.2 Emprego agrícola | 38 |
| 4.2.3 Gestão do território e ambiente | 41 |
| 5. Necessidade e modalidades de intervenção do Estado | 42 |
| 6. Conclusões | 57 |
| Referências bibliográficas | 61 |

1. Introdução

É nossa intenção inscrever o tema “abandono agrícola” como uma preocupação de segurança nacional. Considerá-lo-emos como configurando uma vulnerabilidade, por entendermos que as consequências dele decorrentes (nomeadamente, os fogos florestais, talvez a face mais visível do problema) podem ser de molde a pôr em causa alguns dos objectos da segurança nacional.

Pretendemos deixar claro que esta situação implica uma intervenção exógena - mais precisamente do Estado -, na forma de um conjunto de medidas, que podem ser consideradas de defesa nacional, ao procurarem proteger valores que concorrem para a coesão nacional, postos em causa pelo abandono agrícola. Tal intervenção é essencial sobretudo no que toca às regiões frágeis, onde se situam as zonas com maior risco de abandono, que nos interessam particularmente.

Essa competência do Estado surge como corolário lógico da via que iremos percorrer, que nos leva a perceber a segurança nacional como bem público. É que, partindo de uma breve caracterização de bens públicos na teoria económica, fica claro por que, pela sua natureza própria, a oferta de tais bens se fica a dever aos poderes públicos.

Abordaremos o nosso tema a dois níveis, um mais genérico, fazendo uma leitura, em jeito de sobrevoo, das grandes causas do abandono agrícola (que deve ser entendido como abandono dos campos devido ao êxodo rural ou à maior atractividade exercida por outras actividades que não a agrícola), e suas consequências face à segurança nacional, após o que entraremos num outro nível, de análise mais detalhada, de três das principais dimensões do fenómeno no nosso país (nomeadamente, do ponto de vista económico, social, da gestão do território e ambiental) e respectiva relevância em termos de defesa nacional.

Será na sequência desse julgamento, da relevância actual de cada uma das três dimensões do abandono face à problemática da defesa nacional, que entraremos no ponto relativo à necessidade e modalidades de intervenção do Estado, descrevendo algumas das medidas que melhor se adaptem à nossa realidade agrícola.

2. Bens públicos na teoria económica

No âmbito deste trabalho, interessa-nos passar em revista, de forma sucinta, as características destes bens, no sentido de se perceber por que razão os mesmos não são fornecidos de forma adequada pelo mercado concorrencial (mercados privados), acabando por competir aos poderes públicos a responsabilização pelo seu fornecimento à sociedade.

O exemplo clássico de bem público nos manuais de teoria económica é o da **defesa nacional**¹.

É que este é um caso em que estão patentes os dois atributos que andam normalmente associados a este tipo de bens: a não exclusividade e a não rivalidade, embora este último não seja imprescindível para a definição de bens públicos.

De facto, a maioria dos economistas focalizam **a não exclusividade** como sendo a **característica fundamental para a definição destes bens**, pois é a que origina os problemas mais significativos na afectação de recursos numa economia de mercado. A não exclusividade traduz-se no facto de, uma vez produzido o bem, ser difícil, ou muito oneroso, excluir alguém do benefício do seu consumo. Assim, e voltando ao nosso exemplo, desde que um sistema de defesa nacional seja estabelecido, toda a população do país passará a beneficiar dele, quer contribua ou não para a sua existência.

Por outro lado, **a não rivalidade** dum bem consiste no consumo de unidades adicionais desse bem a custo marginal social igual a zero, ou seja, a preço zero². Mais uma vez, esse é o caso do nosso exemplo defesa nacional, em que o custo social marginal de servir mais um utilizador é zero. No entanto, muitas vezes, os bens não rivais são produzidos por privados (pontes privadas, piscinas

¹ Vidé Microeconomic Theory –basic principles and extensions. Walter Nicholson, 1989

privadas, que os consumidores devem pagar para utilizar), na medida em que é possível excluir do consumo destes bens, também apelidados de bens de clube ou bens privados, os que não pagam.

A disponibilização de bens públicos pelos mercados privados não é conseguida de forma eficiente (em quantidades adequadas) por várias razões de cariz económico, que se prendem com o custo de produção e com as condições de eficiência subjacentes aos dois tipos de bem, que brevemente passaremos em revista.

O custo de produção de um bem privado pode ser atribuído apenas a um único indivíduo, ou seja, os respectivos compradores apropriam-se inteiramente dos benefícios desse bem, ao contrário do que se passa com um bem público: ao adquirir um bem público, um indivíduo não será capaz de se apropriar de todos os benefícios desse bem. Como os outros não podem ser excluídos do benefício desse bem, o bem-estar da sociedade obtido dos recursos afectos ao bem público excederá o bem-estar que cabe ao indivíduo que paga o bem. Embora o custo de produção não possa ser atribuído apenas a um comprador, o potencial comprador não toma em consideração, nas suas decisões de compra, os benefícios que o bem que adquire tem para os outros. **Em consequência, os mercados privados tendem a sub-afectar recursos para bens públicos.**

² num mercado concorrencial, a maximização do lucro atinge-se quando há igualização entre o custo marginal e o preço de mercado do produto. Vidé Raymond Barre, *Économie politique*, 1972

É, porém, na definição da taxa marginal de substituição entre bem público e bem privado que surgem as grandes diferenças. Para dois bens privados, as taxas marginais de substituição devem ser idênticas para todos os indivíduos e esta taxa comum deve igualar a taxa à qual os bens podem ser tecnicamente transformados em produto. Neste caso, a taxa marginal de substituição social deve ser igual à taxa social de transformação do produto³, o que não se passa quando se pensa na substituição entre bem privado e bem público.

Dado que o bem público é fornecido, numa base não exclusiva, a todos, o bem-estar social marginal de uma unidade adicional desse bem corresponde à soma do bem-estar marginal de todas as pessoas que beneficiam desse bem. Para se ilustrar este conceito, tome-se o caso do bem público “plano de controlo de cheias”, beneficiando 100 mil pessoas, as quais estariam dispostas, em troca deste benefício, a abdicar de um automóvel. A taxa marginal de substituição do plano de controlo de cheias por automóveis é, aqui, de 1 para 100 mil.

Por outro lado, se fosse deixado este plano ao mercado privado, este plano não se efectuaria. Supunhamos que o custo de oportunidade da produção desse bem (construção de barreiras e diques) é de 50 mil automóveis, ou seja, um corte na produção de automóveis, na ordem dos 50 mil, libertaria recursos suficientes para a construção do sistema. Nestas circunstâncias, nenhum privado pagaria este plano, cujo custo excede em muito o que um indivíduo está

³ estas condições para uma eficiente afectação de recursos foram matematicamente demonstradas em primeiro lugar por Samuelson em “The Pure Theory of Public Expenditure” review of Economics and

disposto a pagar (50 mil em vez de 1 automóvel), configurando esta uma situação que não interessa ao mercado privado, cuja eficiência pressupõe igualdade entre a taxa social marginal de substituição dum bem público pelo privado e a taxa técnica de transformação do produto do bem público para o bem privado (neste caso, de 1 para 50 mil), como já se referiu.

Gera-se assim uma situação claramente ineficiente dum ponto de vista social. Num contexto social, o plano de controlo de cheias é muito melhor “compra” do que automóveis, devendo os recursos ser transferidos para este fim até a um ponto em que haja coincidência entre a taxa marginal de substituição e a taxa tecnológica de produção ligada às capacidades de produção da economia.

Problemas levantados pela natureza não exclusiva do bem público podem ser postos em evidência pela análise da curva da procura associada a estes bens.

Como se sabe, a procura de mercado dum bem privado obtém-se somando horizontalmente todas as curvas de procura individuais⁴. Para o cálculo da quantidade total procurada no mercado, somam-se as quantidades procuradas por cada indivíduo, correspondentes a um determinado preço. A curva da procura de mercado reflecte o valor marginal que os indivíduos atribuem a uma unidade adicional de produto.

Statistics 36 (Nov. 1954)

⁴ cf. qualquer manual de economia. Vidé, por exº, “L’économie –techniques modernes de l’analyse économique”, tome 2, de Samuelson, 1969, pg. 665

Para se obter a procura de mercado do bem público, na medida em que o mesmo é fornecido numa quantidade fixa a qualquer consumidor, as curvas de procura individuais devem ser somadas verticalmente. Para se avaliar como é que uma sociedade valoriza um determinado nível de bem público, deve cada indivíduo dar a conhecer qual o valor que esse nível tem para si, somando-se depois estas avaliações. A produção de uma unidade suplementar de bem público irá beneficiar qualquer um, e assim, para se avaliar esse benefício será necessário somar as avaliações individuais do bem. Dado que os mercados, pela sua natureza, somam as curvas da procura horizontalmente e não verticalmente, tal é outra das razões por que **os mercados concorrenciais tendem a sub-afectar recursos para o fornecimento de bens públicos em quantidades adequadas.**

Constatando-se, pois, que os bens públicos não podem ser transaccionados eficientemente em mercados competitivos, devem estes bens ser fornecidos pelo governo e financiados através de taxas, sendo inescapável a necessidade de os poderes públicos taxarem os indivíduos para os forçar a pagar os serviços públicos, pois individualmente a tentação ocupar a posição de “free rider” é grande, pondo os outros a pagar por um bem de cujo benefício ninguém pode ser excluído. O valor óptimo dessas taxas, no sentido duma eficiente afectação de recursos, tem constituído objecto de estudo por parte de economistas⁵.

⁵ O economista Lindahl encontrou, em 1919, uma resposta à questão conceptual de como atingir o equilíbrio na procura de bens públicos.

3. Segurança nacional, um bem público

Antes de abordarmos o sentido que entre nós é veiculado pelo termo segurança nacional, começaremos por fazer algumas considerações sobre o que é entendido por defesa nacional, na medida em que são conceitos intimamente ligados.

De modo sumário, até porque outra coisa não faria sentido no âmbito deste trabalho, referir-nos-emos rapidamente ao percurso feito ao longo da história pelo conceito de defesa nacional, desde o conceito militar restrito, até ao alargado, adoptado por nós actualmente, que inclui, para além da componente militar, outras igualmente importantes, que nos interessam particularmente.

Assim, após um percurso de milénios na história do homem, e à medida que o mesmo foi evoluindo, organizando-se e criando riqueza, a defesa deixou de ter por finalidade apenas a sobrevivência, para passar a ter como objectivo, também, a salvaguarda dos bens, da família e do grupo⁶. Com o aparecimento de exércitos organizados, estava-se na época do que hoje se designa por conceito restrito de defesa, confundindo-se aí defesa nacional com defesa ou poder militar.

Foi apenas recentemente, sobretudo após a experiência da 2ª Guerra Mundial, que os militares reconheceram que a guerra não podia ser seu pelouro

exclusivo, na medida em que os conflitos do nosso tempo envolvem a totalidade das populações, alterando-se também o objectivo da estratégia de condução da guerra, que passou da destruição do poder militar do inimigo para a destruição do seu poder económico.

Modificou-se assim o conceito de defesa, que deixou de ser uma responsabilidade militar para constituir uma responsabilidade nacional, ou seja, deixou de ser defesa militar, tornando-se defesa nacional, surgindo os conceitos de defesa alargada ou ampla e de defesa global ou integrada.

Entre nós, o conceito é o de defesa alargada, de acordo com o estabelecido legalmente (artigo 273º da Constituição da República e Lei de Defesa Nacional), normalmente adoptado nos países de menores recursos, como é o nosso caso, e nos mais prudentes entre os mais ricos⁷.

O conteúdo que adoptámos⁸ nacionalmente espelha, pois, uma defesa nacional multidisciplinar, resultante dum conjunto de medidas de tipo político, económico, social e cultural, e não apenas militar, que devem ser tomadas de forma organizada, a fim de minorar as vulnerabilidades e potenciar as potencialidades da Nação, com vista a torná-la apta a enfrentar todo o tipo de ameaças que possam pôr em causa a segurança nacional.

⁶ Cardoso, Leonel “Algumas reflexões sobre conceitos de defesa”, in Nação e Defesa nº25, Jan/Março 1983

⁷ idem nota de rodapé anterior. “Alargar ou globalizar a defesa significa estendê-la a todas as áreas onde as ameaças existam ou as agressões sejam possíveis”

⁸ conceito de defesa nacional, elaborado pelo IDN

De facto, tal como é corroborado por Joaquim de Aguiar,⁹ “a política de defesa nacional evoluiu de dimensões predominantemente internas, orientadas para o objectivo de preparação perante eventualidades relativamente bem definidas e num quadro de ameaças que era simplificado pela identificação relativamente estável dos inimigos, até atingir a sua forma actual de dimensões mais complexas de respostas a ameaças múltiplas num contexto internacional de concorrência generalizada, ou seja, **“a política de defesa tem vindo a perder a sua tradicional especialização militar para se orientar no sentido dos problemas globais que se colocam a uma entidade nacional num sistema de concorrência generalizada e não tradicional”**”.

Enquanto a defesa nacional é o conjunto de medidas, a segurança é a condição da Nação,¹⁰ que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade, pelo assegurar de valores tais como a soberania, independência e unidade, integridade do território, a salvaguarda colectiva de bens e valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado.

A finalidade última da defesa é garantir a segurança da Nação, satisfazer os seus interesses vitais. A defesa é o meio para se atingir o estado desejado ou fim último da política, a segurança nacional, surgindo pois sempre intimamente ligada à segurança.

⁹ A política de defesa nacional como política pública interdepartamental”, Joaquim de Aguiar, IDN,1989

Segurança que constitui desde sempre uma necessidade básica do indivíduo e dos grupos humanos, com vista à sua própria sobrevivência material e cultural e que constitui hoje um direito do Homem e das nações. O conceito de segurança contém em si uma noção de garantia de protecção contra as ameaças susceptíveis de afectarem os indivíduos, as populações, os patrimónios. Segurança que, a par com o bem-estar e a justiça social, define os interesses nacionais de qualquer nação civilizada.

A distinção entre segurança (como finalidade) e defesa (como política) não é considerada relevante por alguns autores nem é considerada relevante em algumas sociedades¹¹, aparecendo de forma diluída. Por exemplo, nos EUA, Reino Unido e RFA engloba-se a defesa num conceito muito amplo de segurança, reservando-se o termo defesa apenas para a defesa militar.

No âmbito deste trabalho, iremos pôr a tónica em vertentes específicas da segurança, nomeadamente: i) a unidade e integridade do território – por serem base da coesão nacional, não só territorial como social e económica, condição imprescindível ao desenvolvimento de qualquer país; e, ii) a salvaguarda colectiva de pessoas e bens – por tomarem a forma de vulnerabilidades ao serem atingidas no seu âmago pelo flagelo nacional dos fogos florestais, uma das faces visíveis do abandono agrícola que é geradora de insegurança no colectivo que somos.

¹⁰ conceito de segurança nacional, elaborado pelo IDN

¹¹ vidé nota de rodapé nº 9

Face às considerações anteriores, evidenciando que o objecto da defesa nacional é a segurança nacional¹², e cabendo a primeira integralmente no conceito de bem público, parece-nos dotado de razoabilidade que se admita que a segurança nacional também configure esse tipo de bem.

4. O abandono agrícola, um problema de segurança nacional

A- Enquadramento

Começaremos por fazer o sobrevoo das grandes causas do abandono agrícola, ou seja, o abandono por parte das populações rurais de terras agrícolas e florestais, passando depois em revista as consequências deste fenómeno no contexto da problemática da segurança nacional.

Como muito bem é referido por Oliveira Baptista¹³ que tem dedicado a sua vida ao estudo das agriculturas e das sociedades rurais, estas sofreram nas últimas décadas grandes transformações, ao nível de toda a União Europeia, e não apenas na Europa do Sul, onde tal ocorreu mais tardiamente.

Em termos históricos, a principal transformação operada no sector primário (agricultura) foi consequência da industrialização das economias, a qual se foi fazendo com o recurso prioritário à mão-de-obra de origem rural. Perante este cenário de escassez de mão-de-obra, a agricultura viu-se confrontada com a

¹² Couto, Abel Cabral “Defesa Nacional: alguns problemas conceptuais”, in Nação e Defesa, Lisboa, IDN, nº16, Out/Dez 80

necessidade de aumentar a sua eficácia produtiva, o que acabou por lograr, fruto de grandes transformações tecnológicas operadas no modo de produzir desde os anos trinta, nos países mais desenvolvidos, que lhe permitiu um aumento da produtividade do trabalho e o incremento da produção obtida por unidade de superfície.

Em Portugal, num balanço publicado na segunda metade dos anos 40 do séc. XX¹⁴ declara-se finda a questão dos incultos, tendo-se sucedido duas décadas em que o mundo agrícola e rural alcançou a sua maior expressão demográfica e territorial.

As grandes alterações tecnológicas ocorreram entre nós somente a partir dos anos sessenta, determinadas pela grande quebra de mão-de-obra nos nossos campos, aqui explicada não só pelas novas oportunidades de emprego entretanto surgidas nas zonas mais industrializadas do país, em virtude da internacionalização da economia portuguesa (adesão à EFTA), como pela emigração maciça verificada para vários países europeus, designadamente França e Alemanha, sem esquecer a guerra então existente nos territórios do ex-Ultramar.

Tal como se passara nas agriculturas do Norte da Europa, essas alterações tecnológicas traduziram-se num modelo de produção apelidado de químico-

¹³ “Agriculturas e territórios”, Fernando Oliveira Baptista, 2001.

¹⁴ “Portugal chão” - Um rural sem território, F. O. Baptista

mecânico: uso crescente de produtos químicos, nomeadamente, fitofármacos, herbicidas e adubos químicos, motomecanização das operações culturais e progressos no melhoramento animal e vegetal.

A agricultura passava de uma fase demográfica a uma fase tecnológica, em que menos trabalhadores podiam agora produzir mais em menos área. A agricultura aumentou muito a sua eficácia produtiva, traduzida pela capacidade produtiva por unidade de superfície, e retirou-se de uma larga parte do território. Recomeçaram os incultos, nas manchas que neste processo iam sendo deixadas fora do cultivo.

Nos inícios da década de setenta já era visível o abandono de áreas significativas do território, designadamente nas regiões de minifúndio, sendo que a superfície semeada anualmente no Continente já baixara 23% relativamente a 1960/64, tendo atingido 45% em 1985/88 relativamente a 1960/64.

Desde aquela data até hoje, a manutenção ou mesmo agravamento deste panorama de regressão do cultivo não pode dissociar-se das orientações da reforma da política agrícola comum (PAC), operada em 1992.

Para se entender a necessidade e o sentido das medidas de reforma da PAC, recordemos brevemente o caminho percorrido por esta política. No seus primórdios, a filosofia que então presidia aos destinos da agricultura comunitária

tinha como preocupação primeira resolver o problema alimentar de uma Europa saída da 2ª grande guerra.

O essencial das medidas visava, pois, contribuir para a concretização do objectivo “segurança dos abastecimentos”, através do aumento da produtividade e da produção agrícolas¹⁵. Pretendia-se assim que o abastecimento interno da Comunidade em bens alimentares fosse cada vez menos dependente dos mercados mundiais de produtos agrícolas, que se considerava serem incapazes de garantir um normal abastecimento das quantidades necessárias de bens alimentares, a preços estáveis para os consumidores.

Os êxitos da PAC, sobretudo da política de preços, ditaram o seu próprio fracasso, quando os custos com os excedentes estruturais da oferta a que deu origem, e que se acentuaram nos anos 80, se tornaram incomportáveis¹⁶. É que a Europa, convertida em exportadora, não lograva escoá-los nem no mercado europeu nem no mercado mundial, onde a sua colocação se traduzia numa perda, pois haviam sido pagos a preços superiores aos praticados naquele mercado.

Foram as crescentes dificuldades em manter esta protecção à agricultura europeia, num contexto de mundialização das economias, que levou a uma

¹⁵ conseguiu-se este objectivo através do apoio ao investimento e do assegurar do escoamento da produção a preços superiores aos do mercado mundial.

¹⁶ Breves reflexões sobre os fundamentos da política agrícola da União Europeia –Fernando Brito Soares, em “Agricultura, economia e sociedade”, Lisboa 2001

inflexão da PAC, em 1992, visando o controlo da oferta e da despesa pública, através da aproximação dos preços comunitários aos do mercado mundial, em paralelo ao reforço do apoio às unidades capazes de serem competitivas neste mercado. Para as restantes explorações, acentuou a concessão de ajudas directas ao rendimento, desligadas das quantidades de produção levadas ao mercado, o que favoreceu a extensificação da produção nos terrenos onde declinava a agricultura mais intensiva, podendo mesmo criar condições para o abandono agrícola.

Por isso, esta reforma já previa expressamente o abandono do cultivo em grandes áreas, para as quais aliás propunha uma política de apoio à protecção da natureza e da paisagem. Deste modo, “a integração das preocupações ambientais na PAC dá-se num momento em que esta estava a sofrer uma importante crise interna, resultante do seu próprio sucesso, tendo os impactes negativos da modernização agrícola dos anos do pós-guerra sido decisivos para a emergência desta percepção da importância ambiental da produção agrícola”¹⁷.

“A necessidade de integrar o ambiente na política agrícola é frequentemente justificada por uma falha de mercado, ou seja, pelo facto de os preços de mercado não incorporarem as consequências ambientais das decisões dos agricultores”. Foi pois introduzido, com esta reforma da PAC de 1992, um conjunto de medidas agro-ambientais (ao abrigo do Regulamento 2078/92), que

incluía ajudas a alguns problemas típicos da Europa do Sul, tais como o abandono de terras agrícolas e florestais, o aumento do risco de incêndios e a ruína das paisagens tradicionais em socalcos”¹⁸.

Desde então, as preocupações dos centros de decisão comunitários viraram-se para a promoção de uma agricultura economicamente eficiente e ecologicamente sustentável, capaz de contribuir para o desenvolvimento socio-económico integrado das zonas rurais¹⁹. Assim a PAC passou a coabitar com a dissociação produzir/proteger, incentivando nalgumas áreas sistemas muito intensivos, e defendendo, noutras zonas, uma protecção da natureza e da paisagem.

A última reforma da PAC (em 2003²⁰) consistiu no aprofundamento destas grandes orientações de política agrícola, sendo a perspectiva da protecção da natureza e da paisagem, hoje dominante, considerada a via para suster ou mesmo contrariar o quadro relativo ao potencial reforço do abandono agrícola.

“O actual contexto da agricultura europeia representa, pois, o fechar do ciclo de modernização agrícola com forte protecção das políticas e das instituições públicas e o progressivo abandono das estruturas de produção à regulação pelos mecanismos do mercado internacional. Sem o enquadramento

¹⁷ Benefícios da conservação da Natureza e da paisagem- J.M.Lima Santos,A.P.D.E.A., Maio 2000

¹⁸ APDEA, Benefícios da conservação da natureza e da paisagem – J. M. Lima Santos

¹⁹ “Rendimento e competitividade agrícolas”, F. Avillez e outros

²⁰ Regulamento (CE) nº1782/2003 do Conselho, de 29 de Setembro de 2003

proteccionista político-institucional, a crise do sector da pequena agricultura familiar que se vinha mostrando incapaz de seguir os comportamentos ditados pelas necessidades de modernização tende a alastrar-se também a largos sectores da agricultura modernizada. **As atenções deslocam-se agora dos problemas suscitados pelas quantidades oferecidas para o lado das qualidades procuradas**, para o impacte da transformação dos modelos técnicos e para novas formas institucionais de organização dos processos produtivos”²¹.

Refiramos ainda o fenómeno da globalização como uma das causas com repercussões palpáveis na problemática do abandono agrícola, pois, ao reforçar o peso das grandes empresas transnacionais, traz consigo efeitos marginalizadores, tanto para formas de produção não capitalistas como para zonas que por qualquer razão, natural, conjuntural ou estrutural, não interessem ao capital global.

“Como consequência da desterritorialização e da concorrência crescente, por um lado, e da impossibilidade técnico-económica das zonas menos favorecidas em a acompanhar, por outro, alargam-se os espaços de marginalização da produção agrícola que levam por vezes ao abandono das actividades produtivas, com inevitáveis repercussões na vida económica das sociedades rurais assim atingidas”²².

²¹ “Portugal chão”- Estudos rurais – J. Castro Caldas

²² “Globalização e Agricultura” – Manuel Belo Moreira

“Os incultos - actualmente mais de um quinto da área do Continente - já não são terras que aguardam cultivo: são áreas que sobram da agricultura, mas eventualmente abertas a outras actividades (ambientais, de lazer, etc) que se venham a desenvolver no espaço. Não são territórios do rural, são apenas espaço”²³.

B - Abandono *versus* segurança

É ao nível das consequências sociais, económicas e ambientais, resultantes do abandono agrícola, que devem ser encontradas as ameaças com incidência na segurança nacional.

De entre essas ameaças, a regressão demográfica e a consequente desvitalização das regiões afectadas é uma das consequências mais negativas do abandono²⁴, com evidentes repercussões na segurança:

“A regressão demográfica, que ocorre em muitas zonas frágeis do ponto de vista agrícola, nomeadamente, nas zonas de montanha, tem evidentes consequências negativas: envelhecimento da população, êxodo dos jovens, subutilização de equipamentos sociais, redução da população nos pequenos aglomerados rurais para valores inferiores ao limite de viabilidade dos mesmos, o que conduzirá a curto prazo ao seu desaparecimento, contribuindo para um

²³ “Agriculturas e territórios”, Fernando Oliveira Baptista

²⁴ “O abandono da actividade agrícola”-Grupo de Trabalho Agro-Ambiental, Lisboa, Janeiro de 2003

cada vez maior desequilíbrio em termos de coesão territorial. O êxodo das populações, designadamente dos jovens, para além de pôr em causa o futuro das regiões e afectar gravemente o seu dinamismo social e económico, conduz à concentração das populações nos grandes centros urbanos, agravando os problemas neles existentes”, potenciando assim duplamente as ameaças à segurança nacional.

Convém sublinhar que, do ponto de vista económico, a redução da população nas zonas abandonadas, ao afectar gravemente as pequenas economias locais, predominantemente agrícolas, tem consequências negativas em termos da coesão económica nacional e, consequentemente, reflexos negativos na economia do país.

Do ponto de vista ambiental, o abandono agrícola tem impactos fortemente negativos, sendo estes efeitos talvez mais visíveis nas chamadas zonas frágeis do ponto de vista agrícola, zonas de minifúndio, com exploração agrícola de tipo familiar, situadas em regiões de montanha, onde se situa a maioria dos concelhos com elevado risco de abandono, como se verá no ponto 4.1.

A recessão demográfica e consequente abandono agrícola tem tido como resultado a ruptura dos sistemas tradicionais de produção e do equilíbrio outrora existente entre área de cultivo e área serrana²⁵. Assiste-se à ruína das paisagens tradicionais em socalcos, dos sistemas tradicionais de regadio e

caminhos, o que origina um conjunto de impactos negativos, entre outros, a redução significativa da área agrícola local e a erosão dos solos, perda de funcionalidade de todo o sistema, levando a uma diminuição da área regada, a mais abandono, culminando com o desaparecimento de um património paisagístico de excepcional valor.

Além disso, o abandono e a redução do efectivo pecuário, que lhe está associado, tem como consequências directas, entre outras, a redução do controlo do crescimento da vegetação pela predação pelo gado, a redução ou desaparecimento do roço dos matos e a diminuição significativa do consumo de lenha, o que produz a acumulação de combustível - fitomassa vegetal - nas áreas serranas, tal potenciando significativamente o risco de ocorrência e propagação de fogos florestais.

Com o aumento deste risco, há o aumento dos seus impactos negativos, pela sua frequência e intensidade, sobre i) os habitats naturais (vegetais e animais), resultando em perda da biodiversidade, sobre ii) as características do solo, contribuindo para a sua degradação e erosão, o que por sua vez tem como reflexo alterações no ciclo da água.

Os incêndios constituem certamente a consequência do abandono agrícola com maior visibilidade e repercussão social, económica e política, pois os seus resultados, que afectam dramaticamente a segurança nacional, ao

²⁵ Anexo III do documento acima citado – relatório sobre o Parque Nacional Peneda-Gerês.

porem em causa a salvaguarda colectiva de pessoas e bens, são devidos em primeira mão às ineficiências das diversas políticas públicas que, duma forma integrada, devem lidar com este problema.

Sendo a segurança nacional um bem público, cabe ao papel interventor e regulador do Estado a tomada de medidas para limitar e, se possível, reverter a situação de abandono agrícola existente no nosso país, o qual analisaremos mais em detalhe segundo três indicadores que elegemos.

4.1 Dimensões do abandono agrícola a analisar:

Utilizaremos, como base de trabalho para a análise que iremos desenvolver, o documento, já referenciado no ponto anterior, “O abandono da actividade agrícola”, elaborado por um Grupo de Trabalho Agro-Ambiental, do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, em Janeiro de 2003. Da regionalização da zonagem de risco de abandono potencial determinada pelo estudo, **iremos deter-nos apenas nas zonas com elevado risco de abandono** (cf. Mapa anexo)²⁶. **Esta zonagem foi baseada nos dados estatísticos dos dois últimos recenseamentos gerais agrícolas (RGA’s de 1989 e de 1999).**

²⁶ São 79 concelhos de entre Douro e Minho Interior, Alto Trás-os-Montes, Interior da Beira Litoral, Pinhal Norte e Sul e Serra Algarvia. A totalidade destas áreas situam-se na Região Desfavorecida, definida na Directiva 86/467/CE. Cerca de 80% dos concelhos integram-se nas zonas de montanha, definidos na mesma Directiva. Nas regiões com elevado risco de abandono, situam-se muitas das áreas classificadas no âmbito da Rede Natura e a maioria dos Parques Naturais.

Zonas de Elevado Risco de Abandono.



A evolução dos três indicadores que iremos tomar em consideração, “produção agrícola”, “emprego agrícola” e “superfície agrícola utilizada”, no período 1989-1999 considerado, consta do quadro seguinte:

| Total Nacional | | | | | | | | | | |
|-----------------------|----------------|---------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------------|
| | <i>Nº expl</i> | <i>MBT (milhões de euros)</i> | <i>SAU (hectares)</i> | <i>SAU + prod (hectares)</i> | <i>UTA Total</i> | <i>UTA Familiar</i> | <i>sau med (hectares)</i> | <i>MBT med (Euros)</i> | <i>UTA med</i> | <i>%UTAF na UTA</i> |
| 1989 | 593549 | 3167,49 | 4005573 | 1998964 | 788155 | 669782 | 6,7 | 5336,5 | 1,3 | 85,0 |
| 1999 | 415970 | 2852,62 | 3863094 | 2015831 | 505348 | 411134 | 9,3 | 6857,8 | 1,2 | 81,4 |
| Varição | -29,92% | -9,94% | -3,56% | 0,84% | -35,88% | -38,61% | - | - | - | - |

Zonas com Risco de Abandono Muito Elevado

| | <i>Nº expl</i> | <i>MBT (milhões de euros)</i> | <i>SAU (hectares)</i> | <i>SAU + prod (hectares)</i> | <i>UTA Total</i> | <i>UTA Familiar</i> | <i>sau med (hectares)</i> | <i>MBT med</i> | <i>UTA med</i> | <i>%UTAF na UTA</i> |
|---------|----------------|---------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| 1989 | 177262 | 627,42 | 587883 | 470991 | 287016 | 265585 | 3,3 | 3539,5 | 1,6 | 92,5 |
| 1999 | 119142 | 441,07 | 450092 | 312859 | 162856 | 148137 | 3,8 | 3702,1 | 1,4 | 91,0 |
| Varição | -32,79% | -29,70% | -23,44% | -33,57% | -43,26% | -44,22% | | | | |

Importância (%) das Zonas em Elevado Risco de Abandono no total nacional

| | <i>Nº expl</i> | <i>MBT</i> | <i>SAU</i> | <i>SAU + prod</i> | <i>UTA Total</i> | <i>UTA Familiar</i> |
|------|----------------|------------|------------|-----------------------|------------------|-------------------------|
| 1989 | 29,86 | 19,81 | 14,68 | 23,56 | 36,42 | 39,65 |
| 1999 | 28,64 | 15,46 | 11,65 | 15,52 | 32,23 | 36,03 |

4.1.1 Produção agrícola

Verifica-se uma quebra de cerca de 30% no valor da produção agrícola das zonas com elevado risco de abandono, medido pela Margem Bruta Total (MBT)²⁷, a qual decaiu para 441 milhões de euros em 1999, passando a

²⁷ A MBT é a MB potencial duma exploração obtida pelo somatório dos produtos da MBS (margem bruta standard) de cada cultura ou actividade pecuária pelos respectivos hectares ou cabeças normais. A MBS calcula-se subtraindo ao valor da produção (rendimento bruto) os custos específicos proporcionais, isto é, os que se podem associar directamente a uma actividade. O cálculo refere-se a um período de doze meses. Pode ver-se em Eurostat (1993), o pormenor sobre o modo de cálculo da MBS, onde se considera como “um indicador do rendimento líquido potencial da exploração”. A função que relaciona a MB com a

representar apenas 15% do valor da produção (MBT) do Continente, contra cerca de 20% dez anos antes.

4.1.2 Emprego agrícola (ou emprego gerado directa ou indirectamente pela agricultura)

Nas zonas que nos interessam, com risco de abandono muito elevado, o emprego agrícola sofreu um decréscimo muito acentuado (43%), superior ao verificado a nível nacional que foi igualmente elevado (quase 36%), absorvendo em 1999, 162 856 unidades de trabalho agrícola/ano (UTA's ²⁸), ou seja, cerca de 1/3 do total nacional. **Este valor atesta a importância social do sector agrícola nestas zonas de risco**, nas quais, 66% dos produtores têm idade superior a 55 anos, e uma produtividade do trabalho cerca de 55% da média do Continente, conforme evidencia o GT Agro-ambiental, que nos serve de base.

Vários comentários poderemos fazer no sentido da caracterização deste trabalho agrícola, que se revela ainda de elevado peso, nas zonas frágeis, como é o caso, mas com elevado grau de envelhecimento e baixa produtividade.

As zonas de risco elevado de abandono são predominantemente constituídas por explorações agrícolas de muito pequena e pequena

dimensão da produção é uma função linear (vidé Economia da Empresa Agrícola, Henrique de Barros e Fernando Estácio, Nova Lisboa, 1972,pg 66)

²⁸ UTA-quantidade de trabalho agrícola fornecido por um trabalhador a tempo completo (2200 h/ano)

dimensão, ou seja, a pequena agricultura, a qual persiste no fim do século como a mais determinante em termos de emprego²⁹.

Nas unidades de trabalho agrícola/ano (UTA's) subsiste o predomínio quase absoluto do trabalho familiar (o seu peso baixou de 92% para 90%), embora nas duas últimas décadas aumente a participação dos assalariados: a dos eventuais em crescendo desde 1979, a dos permanentes nos anos 90, sendo que nessa década vai aumentar também o desempenho dos assalariados contratados por empresas de recrutamento de mão-de-obra.

Na contabilização das UTA regista-se quebra da importância relativa da dedicação a "tempo completo", contra a agricultura a "tempo parcial", que vai robustecer o seu significado. Ou seja, **o plurirendimento**, que desde os anos sessenta vem ganhando grande expressão nas famílias agricultoras, **viu o seu peso acentuar-se nas últimas décadas do século passado**³⁰. A este propósito, é evidenciado por O. Baptista³¹ que o reajustamento da estrutura agrária ocorrido entre nós, com uma forte redução das explorações de menor dimensão, foi acompanhado por um reforço da articulação das unidades agrícolas com o trabalho e os rendimentos exteriores às explorações (em

²⁹ "População, Agricultura e Espaços Rurais" de Portugal no séc. XX-J. Cabral Rolo, Nov. 2004

³⁰ Quase 75% das unidades agrícolas, assegurando perto de 40% do valor e cerca de 65% do emprego, são pequenas explorações que encontram no exterior à actividade da exploração (acesso a rendimentos de outras origens, como por exº, dinheiros da previdência, subsídios, ou remessas da emigração) a parte substancial dos respectivos rendimentos familiares. Cf. "Agriculturas e Territórios"

³¹ Em "Agriculturas e territórios"

contraponto ao que sucedeu em Espanha, onde tal se traduziu num reforço da profissionalização da agricultura).

Quanto ao grau de envelhecimento dos agricultores, muito mais elevado em Portugal do que nos restantes Estados-membros³², ele é o resultado da mutação demográfica ocorrida ao longo do séc.XX – o abaixamento da natalidade e da mortalidade e o aumento da esperança de vida, tendo como consequência o aumento nos índices de longevidade e de envelhecimento. É seguramente um dos mais graves problemas da agricultura portuguesa³³, e que irá estar na origem do abandono total ou parcial das explorações a curto prazo, na ausência de investimento, na dificuldade de inovação, entre outras. Tal situação reflecte a falta de perspectivas de futuro que afasta os jovens da actividade agrícola e conduz a que a geração anterior permaneça em actividade até idades avançadas e, em muitos casos, até ao final da vida.

A baixa produtividade do trabalho agrícola é considerada, no documento do Grupo de Trabalho Agro-ambiental, uma das principais causas do abandono agrícola que ocorre nas explorações que temos vindo a analisar, de pequena dimensão, localizadas em zonas frágeis, onde as alterações estruturais e tecnológicas tiveram pequena ou nula expressão. Tal é particularmente visível nas regiões de montanha, nas quais os *handicaps* naturais, designadamente a

³² Em 1996, a população activa agrícola com idade superior a 55 anos representava entre nós 53,3% dos activos totais, praticamente o dobro da média europeia (28,4%). GT Agro-ambiental, Jan 2003

³³ Até 2010, cerca de 200 mil agricultores devem cessar, por razões naturais, a actividade agrícola. “Abandono da actividade agrícola –GT Agro-ambiental”, Jan. 2003

topografia, associados à pequena dimensão das explorações e à baixa produtividade dos solos, determinam uma reduzida produtividade do trabalho.

4.1.3 Gestão do território e ambiente

A superfície agrícola utilizada -SAU³⁴- um indicador do uso da terra, dá-nos de modo directo a ocorrência do abandono. A SAU diminuiu de cerca de 23% nas zonas de elevado risco de abandono, o que já se pode considerar um recuo significativo, embora aquém do esperado.

Tal situação, a par dum aumento expressivo, entre os dois RGA's, da área de pastagens pobres, que poderá disfarçar a extensificação ou o abandono de vastas áreas do território, conduz a que se opte pelo indicador "SAU mais produtiva"³⁵, para uma leitura mais correcta da utilização agrícola do solo. O que se passa é que muito do aparece como inculto é, na humana gestão dos subsídios, classificado como pastagem pobre para ter direito a incorporar a SAU para esse fim. E, de facto, verifica-se uma quebra na (SAU+prod.) bem mais significativa (33.57%) do que a da SAU acima referida, tendo aquele indicador, a nível nacional, sofrido também um decréscimo significativo do seu peso, que passou a representar apenas 15% do total nacional (contra os anteriores 23%).

³⁴ SAU inclui as terras aráveis (limpas e sob coberto de matas e florestas), a horta familiar, as culturas permanentes, os prados e pastagens permanentes

³⁵ SAU +prod. : corresponde à SAU total excluindo as pastagens pobres.

No período em análise, houve uma redução importante (mais de 30%) do número de explorações das zonas com elevado risco de abandono, apesar deste número continuar, em 1999, a ser representativo: 119 mil explorações, cerca de 29% das explorações do Continente, ocupando uma SAU de 450 mil hectares (cerca de 12% da SAU nacional).

Uma das importantes razões para esta retracção da actividade agrícola é a inviabilidade económica da grande maioria dos sistemas agrícolas tradicionais, embora sustentáveis do ponto de vista ambiental, predominantes nas regiões onde é maior o risco de abandono, e que responde por uma parte significativa do mesmo.

Outra origem importante do abandono reside no desajustamento histórico entre a capacidade de uso dos solos e a sua utilização. Tal remonta ao final do séc. XIX, altura em que a pressão demográfica conduziu a que tivesse sido dada utilização agrícola a solos com exclusiva vocação florestal, tendo muitos deles sido recentemente abandonados, talvez constituindo uma parte significativa das áreas agrícolas abandonadas, o que é positivo do ponto de vista económico e ambiental, uma vez que eram pouco produtivos e com grandes declives, sujeitos portanto a elevada erosão.

4.2 Relevância de cada uma das três dimensões face à problemática da defesa nacional

4.2.1 Produção agrícola

Em primeiro lugar, tenhamos presente que, embora tenha havido quebra no valor da produção nas zonas de risco em análise, a contribuição deste valor no cômputo do valor da produção nacional se situa num patamar (15%, cf. ponto 4.1.1) que não é de molde a tornar a situação muito preocupante.

Por outro lado, lembremos que, continuando a ser função primeira da agricultura a produção de alimentos e de matérias-primas para a indústria, o facto é que simultaneamente ela é responsável pela produção conjunta de múltiplos outros produtos, tal se devendo a uma característica sua, comum a várias outras actividades económicas, apelidada de multifuncionalidade.

Os produtos múltiplos, uns positivos, outros negativos, conforme satisfazem ou não os objectivos da sociedade, caracterizam-se pelas ligações entre eles, por serem desejados ou não, complementares ou conflitantes, constituindo as chamadas externalidades, algumas com valor de mercado outras, pelo contrário, escapando às regras de mercado, sendo, portanto, bens públicos.³⁶ Tomemos como exemplo de externalidades, os resultados (positivos ou

³⁶ OCDE, “Introduction à la multifonctionnalité sous ses aspects de production, d’externalité et de bien public”, Fev.2000

negativos) da actividade agrícola sobre i) a paisagem, ii) a empregabilidade nas zonas rurais, iii) os ecossistemas e a biodiversidade, iv) a água, v) a qualidade do solo e vi) do ar.

A atenção que vem sendo dedicada pela OCDE, há já bastante tempo, à multifuncionalidade da agricultura³⁷, no sentido de discernir que tipo de produtos múltiplos são por ela oferecidos e respectivas interligações, é o resultado de um contexto político, nacional e internacional, indutor da necessidade de os países membros reduzirem progressivamente o suporte nacional às suas agriculturas produtivistas, pelos seus efeitos ambientais negativos e pelas distorções que provocam nos mercados e trocas comerciais.

Concretamente, este contexto político, a par de uma maior consciência do público em geral relativamente aos aspectos positivos e negativos dos produtos múltiplos fornecidos pela agricultura, têm pressionado os governos a tomar medidas no sentido da valorização das externalidades positivas (bens públicos) da agricultura³⁸ para contrabalançar a redução dos apoios à produção agrícola a que se veem obrigados por força de uma cada vez maior liberalização das trocas concertada a nível mundial, no seio da Organização Mundial de Comércio.

³⁷ os ministros da agricultura da OCDE vieram a adoptar o conceito de multifuncionalidade em Março de 1998.

Alguns países membros da OCDE manifestaram preocupação com o facto de que a redução da protecção à produção agrícola e a liberalização das trocas pudessem, ao favorecer o declínio da produção alimentar, reduzir abaixo do nível desejado pela sociedade certas externalidades positivas da agricultura, que são produzidas simultaneamente com os produtos alimentares, e para as quais não existe mercado.

Estamos a falar dos bens públicos³⁹ produzidos pela agricultura, dos quais destacamos a *food security* - segurança dos abastecimentos - pela sua particular importância no contexto deste trabalho, pois corresponde ao núcleo duro das competências do sector agro-alimentar em termos do nosso conceito estratégico de defesa nacional.

Antes de mais, consideramos que o sector agrícola, sendo parte activa duma economia aberta e integrada, tem desempenhado favoravelmente a sua missão no tocante à segurança dos abastecimentos, tal sendo medido pelo grau de auto-provisionamento⁴⁰ do nosso complexo agro-alimentar, o qual se tem

³⁸ Este tipo de medidas têm encontrado acolhimento no seio da UE, sob a forma de medidas agro-ambientais, constituindo mesmo a coluna vertebral das orientações políticas das duas últimas reformas da PAC, ou seja, a Agenda 2000 e a recente reforma (2003).

³⁹ tal como referido no ponto 2, a existência destes bens é regulada pela intervenção do governo, na medida em que, pela sua natureza, não podem ser transaccionados em mercados competitivos.

⁴⁰ o grau de auto-provisionamento potencial é medido pela relação entre o valor da produção interna e o consumo aparente, assumindo-se que este é igual ao valor da produção acrescido do das importações e subtraído do das exportações. Mede, assim, a proporção do consumo que pode ser satisfeita pela produção nacional

situado num patamar elevado, entre os 85-95%, no período de 1980-2000⁴¹, não tendo assim este aspecto vindo a constituir-se como preocupação nacional.

Mesmo em situação diversa, em que a taxa de cobertura do auto-aprovisionamento não fosse tão significativa, os trabalhos desenvolvidos pela OCDE viriam de alguma forma corroborar este sentimento, na medida em que apontam no sentido de **não ser muito clara a natureza da ligação entre a segurança dos abastecimentos e a intensidade da produção nacional**⁴² e que tal assunto deve ser cuidadosamente examinado.

Estes trabalhos não deixam, contudo, de considerar que a natureza e o grau daquela ligação dependem de muitos factores, entre os quais, a deterioração da qualidade do solo e do ambiente (relacionada com o grau de intensidade da produção) e os riscos associados às diferentes opções de oferta (produção doméstica, armazenagem e importação).

Há argumentos no sentido de que a segurança dos abastecimentos deve estar preferencialmente associada, no longo prazo, à capacidade produtiva do solo (devendo estar disponíveis o solo e outros factores) em vez de aos níveis efectivos de produção. Neste caso, a capacidade produtiva deveria ser mantida de diversas formas, incluindo a ausência de produção ou apenas baixos níveis

⁴¹ Panorama agricultura 2000, GPPAA, Outubro de 2001

⁴² OCDE: Multifunctionality: the policy implications, Jan. 2003

de produção, dependendo da exequibilidade e dos custos relativos das diversas opções.

Constitui hipótese de trabalho que a procura do bem público “segurança dos abastecimentos” possa depender da produção total actual, da capacidade produtiva, do nível relativo existente entre importações e armazenamento (ou combinações destes com a produção doméstica), da potencial diferença entre procura e capacidade de oferta sob diferentes cenários de emergência e de outros factores. Por outro lado, é possível que a população seja indiferente ao grau de intensidade de produção ao nível da exploração agrícola, quando a produção do país excede um certo nível, o que pode então implicar o seu real interesse na capacidade produtiva do solo e não na produção em si para lá desse nível. Também se poderá verificar que a procura de “segurança dos abastecimentos” decresça à medida que aumenta a produção total.

De qualquer modo, uma definição possível de segurança dos abastecimentos como a da FAO(1999), como sendo “o acesso por toda a população, em qualquer altura, aos alimentos necessários para uma vida activa e saudável” é mais aplicável aos países em desenvolvimento, em que a pobreza é um problema, e a segurança dos abastecimentos um problema de todos os dias. Para os países desenvolvidos, é mais relevante discutir este problema quando

relacionado com situações de crise, na medida em que os alimentos estão de um modo geral disponíveis para todos, em situação normal⁴³.

Pelas hipóteses em estudo nestes trabalhos, que denotam o grau de incerteza relativamente ao grau de dependência entre o bem público “segurança dos abastecimentos” e a “produção agrícola”, não iremos privilegiar o tratamento da última, enquanto dimensão do estudo do abandono, na problemática da defesa nacional.

4.2.2 Emprego agrícola

A diminuição do emprego agrícola surge como consequência directa da regressão natural da população na quase totalidade das unidades territoriais do interior do país, consequência de um êxodo rural, causando o despovoamento de alguns territórios e o abandono de muitas pequenas aglomerações rurais, onde se incluem as que nos interessam (de elevado risco de abandono), criando o risco da sua desertificação.

A par deste fenómeno, assiste-se ao reforço da litoralização do país, por elevada concentração da população nessa área geográfica devido à sua elevada industrialização.

⁴³ “Multifunctional Agriculture- Implications for Policy Design”, Março 2000

A fim de melhor se entender a dinâmica subjacente ao êxodo das populações de certos locais, tenha-se em consideração uma das conclusões do estudo do Observatório do 3º Quadro Comunitário de Apoio (QCA)⁴⁴ que revela ser a existência de alternativas à agricultura num concelho um elemento que acentua a saída da actividade agrícola nesse concelho, mas que, no caso da não existência dessas alternativas, a saída da actividade agrícola, embora em menor escala, se dá pela mudança de local de residência, de que será uma causa muito importante.

Acrescenta que a ténue correlação entre rendibilidade da agricultura e variação da população agrícola sugere que a opção de deixar a actividade agrícola se dá não tanto pela repulsão interna, mas, sobretudo, pela atracção externa à actividade e que mesmo a agricultura mais “atraente” não revela capacidade de fixar a população. De facto, as maiores rendibilidades são frequentemente a contrapartida de sistemas de produção mecanizados que permitem prescindir de mão-de-obra.

Joga aqui papel decisivo o recurso à externalização, que veio permitir às explorações agrícolas, nomeadamente de pequena e média dimensão, o acesso não só à mecanização (tractor, sala de ordenha, por ex^o) como a empresas de serviços (ex^o, contabilidade, projectos) para assegurar certas fases do trabalho agrícola.

⁴⁴ “Desenvolvimento e ruralidade em Portugal – uma análise empírica”, GPPAA – Observatório do QCA III, Maio de 2004

Assim, a externalização do processo produtivo não só modifica o trabalho agrícola, como permite a muitas unidades utilizar recursos (equipamentos e serviços) relativamente aos quais não teriam condições económicas para investir.

As **assimetrias regionais** a que este fenómeno de deslocação das populações dá origem implicam custos adicionais elevados em termos de dotação em equipamentos e infra-estruturas, numa grande parte do território nacional, o que se inscreve nas preocupações da Comissão Europeia e é posto em evidência no texto do QCAIII⁴⁵, que acrescenta que o despovoamento e o envelhecimento demográfico exigem a adaptação dos equipamentos actualmente existentes em muitas zonas do país. O peso dos idosos na população total dos vários concelhos é uma pressão para a continuação destas tendências.

A persistência de disparidades regionais vincadas é afirmada no padrão assimétrico de investimentos que tem caracterizado a última década de intervenções operacionais em Portugal, havendo pois o risco de os próprios QCA acentuarem tendências demográficas negativas.

⁴⁵ Este QCA para Portugal pretende dar um contributo para a promoção de um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, o desenvolvimento do emprego e dos recursos humanos, a protecção e a melhoria do ambiente e a eliminação das desigualdades (período 2000-2006). O eixo nº 2 deste QCA tem como objectivo alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro, para atenuar a tendência para o êxodo rural, a desertificação e problemas daí resultantes e numa perspectiva de que a agricultura desempenha um papel no desenvolvimento económico e social.

Este aspecto deve ser para nós motivo de grande preocupação, pois um desenvolvimento social desequilibrado vai contribuir negativamente para o objectivo da estratégia global de desenvolvimento, assumida no QCA III, que pressupõe um desenvolvimento integrado das regiões portuguesas não só social, como económico, e territorial, tendo em conta prioridades como a promoção da coesão económica e social, o crescimento sustentável e a competitividade regional, por forma a assegurar a criação de emprego.

Facilmente se entende que a problemática da quebra do emprego, pelas suas implicações negativas no objectivo Coesão nacional, nas suas vertentes social e económica, se mostre de particular relevância face à problemática da defesa nacional.

4.2.3 Gestão do território e ambiente

O recuo da área cultivada (cf. ponto 4.1.3), abandonando o meio natural a si próprio, tem consequências directas em termos ambientais e de gestão territorial. A erosão e destruição das defesas e equilíbrios dos terrenos, a destruição das paisagens e os incêndios florestais são apenas alguns exemplos dos riscos de fragilização dos recursos ecológicos nos espaços rurais, consequência do êxodo rural e abandono agrícola⁴⁶.

⁴⁶ “O rural e os seus duplos”- J. Gil Nave, em Portugal Chão

A propósito dos recursos ecológicos, nunca é demais sublinhar que o sector florestal português é estratégico em termos de defesa nacional (tem um peso económico importante na economia, ainda apresenta vantagens comparativas e gera benefícios sociais relevantes⁴⁷), havendo uma componente muito importante nos bens e serviços que produz que beneficia directamente a generalidade da população, sem que esta tenha de suportar os custos correspondentes⁴⁸: é o caso da protecção da biodiversidade, da qualidade do solo, da água, do ar, do valor recreativo da paisagem florestal e a redução do efeito de estufa.

A estrutura minifundiária é dominante nas regiões onde existe risco elevado de abandono, ou seja, predomina grande número de pequenas explorações, ocupando a maior parte da área ocupada. Estas explorações são aquelas cuja continuidade está em sério risco, uma vez que são, na maioria dos casos, pertencentes a agricultores pensionistas e que não têm sucessores.

As fragilidades estruturais reveladas pelo tecido agrícola, que se observam na extensa parte do território português formada pela área agro-florestal, são um problema de defesa nacional - fazendo apelo a medidas específicas de

⁴⁷ em 1995, o sector florestal empregava 5,2% do volume total de emprego do país, o quinto maior empregador na economia ; em 1998, gerou um valor acrescentado bruto de 2,9% do nosso PIB; em 2000, o valor das exportações florestais correspondeu a 11% do valor total das exportações portuguesas, fazendo do sector florestal o quarto mais importante na nossa economia a este respeito.cf. O sector florestal português, A. Carvalho Mendes, em “Portugal Chão”, Oeiras 2003

⁴⁸ idem. O valor monetário dos benefícios ambientais que a floresta gera não é despreciando, da ordem dos 90,8 milhões de euros/ano, a preços de 1998, quando o valor total dos produtos florestais comercializáveis nesse ano foi de 1032 milhões de euros. Este valor não é remunerado pelo mercado, pois trata-se de bens

ordenamento do território que foquem o papel das actividades agro-silvícolas na ocupação do espaço -, constituindo mesmo um dos problemas de desenvolvimento do nosso país, a merecer, de resto, especial atenção por parte do QCA em vigor.

5. Necessidade e modalidades de intervenção do Estado

Resulta do ponto anterior que, com vista a enfrentar as ameaças à segurança nacional representadas pelo problema da quebra do emprego agrícola e pela deficiente gestão territorial e ambiental nas regiões mais frágeis, como é o caso das que apresentam um elevado risco de abandono, **é indispensável a intervenção do Estado no sentido da tomada de medidas de política**, encaradas neste contexto como medidas de defesa nacional, pois devem ter em vista minorar as vulnerabilidades em causa e tirar o máximo partido das potencialidades do país relativamente a estes indicadores do abandono agrícola, alvo do nosso interesse.

De facto, “hoje, como no último século e meio, em Portugal como nos outros países da **Europa, é a acção do Estado que marca decisivamente o percurso da agricultura, do espaço e do rural**. O lugar que os actuais habitantes do rural vierem a ter no futuro que agora se está a construir depende, sobretudo das opções do Estado, pois ao Estado cumpre definir as finalidades

públicos, ou seja, não há internalização das externalidades positivas da floresta no que respeita ao ambiente.

daquilo a que se deveria chamar de “política rural” e “em particular do modo como as políticas destinadas à agricultura e à floresta favorecerem os equilíbrios do rural, e de como o Estado apoiar a apropriação dos mercados **ambiental e local** pelas comunidades rurais”⁴⁹ .

Recorde-se que estes mercados representam a resposta encontrada para enfrentar a crise da sociedade rural, traduzida na perda de vitalidade demográfica e na “sobra” crescente de espaços agrícolas, ditada pela crise da agricultura, sujeita à aplicação de políticas ditadas pela evolução dos mercados. “A função destes espaços não podia continuar a restringir-se apenas à produção de alimentos e matérias primas para a indústria, tendo-se-lhes então atribuído também funções de equilíbrio territorial e ecológico, de conservação de patrimónios culturais e paisagísticos e de suporte de actividades de lazer”.

“A nova orientação europeia do desenvolvimento agrícola para o desenvolvimento rural fundamentou-se na convicção dos decisores políticos de que **nas zonas rurais atrasadas os problemas se colocavam muito mais em termos de diversificação das actividades e desenvolvimento do que em termos de reestruturação agrícola**, a qual se produziria de modo natural à medida que a população activa agrícola se fosse reduzindo, por reforma ou mudança de actividade.”⁵⁰

⁴⁹ “Agriculturas e territórios”, F. O. Baptista, pg 59

⁵⁰ “Estudos rurais – Portugal chão”, João Castro Caldas

Esta diversificação das actividades, que não a produção de bens agrícolas, traduziu-se na **valorização monetária da multifuncionalidade (externalidades positivas) da agricultura, o que deu origem ao surgimento do mercado ambiental** (dos serviços ambientais) **e a um novo protagonismo do local, em termos de desenvolvimento territorial.**

As medidas a tomar pelo Estado relevam da política de desenvolvimento rural nacional⁵¹, que deverá ser concordante com as prioridades estabelecidas nas orientações estratégicas de desenvolvimento rural da UE para o período de programação que se avizinha, 2007-2013⁵². De sublinhar que, na sequência da recente reforma da PAC (2003), o grande enfoque no novo período financeiro será exactamente na vertente “desenvolvimento rural”.

De acordo com as orientações estratégicas comunitárias acima referidas, a política de desenvolvimento rural para o próximo quadro financeiro pretende ajudar as zonas rurais a atingir os objectivos do desenvolvimento sustentável⁵³ e da Estratégia de Lisboa⁵⁴, o que implica uma abordagem mais estratégica em matéria de competitividade, criação de emprego e inovação nas zonas rurais, bem como uma melhor governação na execução dos programas. O que se pretende é que as zonas rurais realizem o seu potencial enquanto zonas

⁵¹ Que deverá constar do plano estratégico nacional de desenvolvimento rural, a elaborar até final de 2005/início de 2006

⁵² Proposta de Decisão do Conselho COM(2005) 304 final, Bruxelas, 5.7.2005

⁵³ de acordo com as conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas de 16 e 17 de Junho de 2005

⁵⁴ Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera: “Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego – um novo começo para a Estratégia de Lisboa”- COM(2005)24, 2.2.2005

atractivas para o investimento, o emprego e a vida, a fim de que o desenvolvimento rural possa dar o seu contributo para o desenvolvimento sustentável do território europeu.

Recorde-se que “As áreas rurais se caracterizam por serem áreas de baixas densidades: demográfica, de equipamentos colectivos, de actividades, de relações sociais, de trocas comerciais, de projectos de competências, de capacidade de inovação e de organização. São áreas frágeis, que têm sofrido nos últimos anos os efeitos das políticas públicas de desenvolvimento. A lógica de investimento público que mobiliza na actualidade as declarações programáticas das autoridades nacionais e comunitárias é a que assume por modelo o desenvolvimento territorial, conceito que incorpora o território como uma componente activa do sistema produtivo local. Este modelo constrói-se em oposição ao modelo que resulta da valorização quase exclusiva dos fluxos de bens e de serviços, suscitados pelos mercados ou por redes empresariais hierarquizadas, sem autonomia e independentes das localizações”.

E ainda que “O conceito de intervenção para estas áreas de baixa densidade assenta em duas ideias complementares: tornar mais competitivos os territórios e oferecer condições de fixação aos segmentos activos e de regeneração do contingente demográfico. O desenvolvimento de “estratégias de afirmação positiva dos territórios” surge como um objectivo nuclear na ligação dos recursos

aos mercados e corresponde também a um modo diferente de olhar para os valores locais”⁵⁵.

O que nos interessa são, assim, as medidas relacionadas com o aumento da atractividade dos locais, pois, ao criarem condições para a fixação das populações e das gerações futuras, poderão ser a chave para a inversão da tendência do recuo e do envelhecimento demográfico, contribuindo para a ocupação do território de forma mais equilibrada e, portanto, para uma maior coesão territorial.

A atractividade dos locais prende-se, para além de outras componentes, **sobretudo com a qualidade de vida que os mesmos oferecem, com o nível de rendimento económico que possibilitam e com as oportunidades de promoção pessoal que neles existam.**

Do quadro de medidas comunitárias disponíveis, deverão pois ser tomadas aquelas que privilegiam a promoção da equidade de condições de vida ao longo do território, apoiando **acções-chave para a diversificação das actividades**, necessária para o crescimento, o emprego e o desenvolvimento sustentável nas zonas rurais.

Além do mais, esta diversificação, na forma da “abertura de um mercado de actividades como a caça, o turismo, produtos agrícolas tradicionais, artesanato,

⁵⁵ “Portugal Chão” - As condições de inovação nas áreas rurais, João Guerreiro

lazer e desporto, visita e fruição das paisagens e dos patrimónios cultural e arquitectónico e também de segundas habitações”, **surge como resposta ao aumento da procura**, nos últimos anos, de consumidores de largos sectores da população urbana, “marcados pela desconfiança em relação à indústria e à qualidade da alimentação, com nostalgia pelos produtos e territórios de outros tempos e que lamentam a perda da relação com a natureza na vida das cidades⁵⁶”.

É assim necessário o apoio a áreas tão diversas como, por exemplo, o desenvolvimento de actividades ligadas à qualidade de vida (saneamento básico, serviços básicos de proximidade, alojamento, acessibilidades, entre outras), **à criação de oportunidades de emprego** e incentivo da entrada de mulheres no mercado de trabalho (pela abertura de creches e serviços de apoio, por ex^o), **à recuperação do património, bem como à componente agrícola**. Aqui assume particular importância o apoio à inovação e desenvolvimento, pelo investimento no capital humano (qualificação da mão-de-obra através da formação profissional e informação) e material, favorecendo um nicho de mercado qualitativo, pela introdução de novas culturas com rentabilidade de mercado, através de novos processos tecnológicos (por exemplo, a hidroponia) e de características do produto associadas ao *marketing*. Neste contexto, o apoio à agricultura biológica reveste-se de particular interesse nas regiões de montanha (onde se situa a maior parte dos concelhos com elevado risco de abandono, como já referido), por constituir uma possibilidade de valorizar

⁵⁶ “Agriculturas e territórios”- F.O. Baptista

produções regionais, proporcionando aos agricultores acréscimos significativos de rendimento.

Mas interessa igualmente apoiar a produção de produtos tradicionais, ligados ao território, produzidos com saber-fazer tradicional, valorizando a sua identidade e qualidade específica. “A continuidade das políticas que valorizam as produções de qualidade é essencial para o recuo do abandono”⁵⁷.

É que “os valores imateriais reflectidos nas denominações locais ou de “qualidade” criam novas oportunidades a produtores e zonas que não são competitivas no mercado global”, vindo a globalização, desta forma, dar um inesperado protagonismo ao local, pois, no mercado dos consumidores com maior poder de compra, a acção das novas formas de regulação serve para introduzir formas de segmentação e diferenciação nos mercados (os nichos de mercado, produtos produzidos segundo determinados padrões, como os da agricultura biológica e/ou com especificidades locais) que são o reverso da globalização”⁵⁸.

O local surge assim como incontornável na relação do território com o mercado. “Em termos de mercado, o local corresponde a um território socialmente reconhecido e a uma zona geograficamente localizada. Impor este reconhecimento e promover o acesso dos consumidores são assim

⁵⁷ vidé GT agro-ambiental

⁵⁸ “Globalização e Agricultura”, Manuel Belo Moreira

indispensáveis, podendo ser a entrada no mercado construída pelos que habitam as comunidades ou por actores externos, que em muitos casos reorganizam o espaço, em especial nas situações em que está mais abandonado, e moldam-no à imagem do que vendem”.

“O local é assim uma componente, uma personagem do mercado mas não contém nem assegura antecipadamente nenhum futuro nem nenhum projecto social e económico. É neste quadro que convém situar o debate sobre as condições para um desenvolvimento local endógeno. A densidade dos meios locais é a questão central deste desenvolvimento. A sua promoção tem de ser feita por agentes territoriais, que têm surgido em Portugal sob a forma de vanguardas, sendo preocupação de algumas delas associar, a par e passo, os habitantes locais aos processos e iniciativas tomadas, para que as pessoas tomem em mãos as suas vidas, comunidades e recursos, assim como para participarem nos processos de decisão locais, nacionais e globais”.

O programa de iniciativa comunitária Leader⁵⁹ dá corpo a esta abordagem do desenvolvimento do território do tipo “bottom-up”, favorecendo a capacidade local de gestão pela mobilização prioritária de actores locais, na forma de grupos de acção local (GAL), e a animação económica orientada para a valorização dos recursos endógenos.

Desempenha assim um papel importante na melhoria da governação, fazendo apelo às abordagens integrada e de parceria, nomeadamente dos sectores público/privado, e patrocinando projectos locais com efeito demonstrativo e agregador das regiões, pelo alastrar de dinâmicas positivas das “ilhas de desenvolvimento” para os territórios (concelhos) vizinhos. Pretende, pois, o reforço da coerência territorial e a sinergia entre medidas, ou seja, a articulação com outros instrumentos financeiros comunitários e com os da política de coesão.

Importante referir também que o Leader, ao envolver os agentes locais nas decisões de desenvolvimento dos seus locais, ou seja, ao criar centros de decisão nas zonas e inerentes oportunidades de promoção pessoal, está pelo seu lado a preencher, assim, um dos requisitos da atractividade dos locais, contribuindo para a fixação neles desses agentes.

A equidade de oportunidades sociais que se pretende para todas as zonas do nosso país só será possível se não se perder de vista a premissa de que “a valorização social e política de uma cultura específica dos territórios rurais deverá assentar na deslocação dos empregos e não na deslocação das populações, a política pública devendo cumprir as suas obrigações nesta reorientação da política de desenvolvimento”⁶⁰.

⁵⁹ Este programa, em vigor desde o 1º QCA, cuja experiência se tem revelado positiva, constituirá um dos eixos de actuação prática da política de desenvolvimento rural comunitária para o período 2007-2013, pois favorece possibilidades de governação inovadoras

⁶⁰ “Agricultura, economia e sociedade”, António Covas

Pelas características específicas do Leader, e fazendo uso não só da prioridade dada comunitariamente à abordagem tipo Leader (tanto em termos conceptuais como de alocação de recursos financeiros⁶¹) como da experiência que esta iniciativa comunitária nos vem proporcionando, há que saber tirar o máximo partido das potencialidades que a mesma nos oferece no período de programação que se avizinha, a bem do desenvolvimento rural.

Quanto à abordagem integrada das questões do desenvolvimento rural, há quem defenda que “dado serem notórios os riscos de abandono dos espaços rurais a si próprios, o desafio que o mundo rural lança hoje ao mundo urbano passa pela adopção de uma nova perspectiva de intervenção territorial, que passaria pela articulação de forma eficiente e funcional das políticas de ordenamento do território, de defesa do ambiente e conservação da natureza, de desenvolvimento rural e urbano e de desenvolvimento local e regional”⁶².

Já quanto ao tipo e papel dos actores da mudança, Oliveira Baptista considera que “Uma das rupturas decisivas decorrentes da abertura do espaço rural a novos usos do território é o facto de tal abertura ser trazida e comandada por agentes e actores exteriores, estimulados por uma crescente relação com as políticas públicas e por novas oportunidades de mercado.

⁶¹ 3% dos créditos do envelope de cada Estado-membro farão parte da reserva comunitária para as medidas no âmbito desta prioridade.

⁶² Portugal-chão, Gil Nave

Os actores públicos têm uma influência decisiva na agricultura e na configuração do território e do rural, cujas histórias do último século e meio são indissociáveis da acção do Estado. Os actores públicos locais (por exemplo, as Câmaras Municipais) que puderam beneficiar dos Fundos estruturais Europeus desde 1986 e que, após uma 1ª fase dedicada às infraestruturas e equipamentos, começaram a criar as condições que favorecessem a revitalização da vida económica local. Para os actores externos, o local é apenas uma oportunidade de investir com rentabilidade e que podem salvar ou afundar o desenvolvimento local em função das estratégias do negócio com que operam”⁶³.

Não deixaremos de fazer breve referência a algumas sugestões de medidas que deverão continuar a ser aplicadas, embora de forma mais reforçada e direccionada para as regiões com elevado risco de abandono⁶⁴.

Considera-se **importante o reforço de várias medidas de desenvolvimento rural**, designadamente **as indemnizações compensatórias** (medidas de apoio ao rendimento) **e as medidas agro-ambientais** (ajudas para a protecção do ambiente e da biodiversidade, e a manutenção das paisagens rurais), cujos montantes se têm revelado insuficientes, **bem como a aplicação da medida da reforma antecipada**, devendo esta ter por objectivo concomitante o rejuvenescimento dos agricultores (o que não tem sido o caso) e, se possível, o

⁶³ APDEA – “O espaço e o rural”, F. O. Baptista

⁶⁴ sugestões apresentadas pelo GT Agro-ambiental

redimensionamento das explorações favorecido pela retirada dos que se reformam.

O rejuvenescimento da população activa é entendido como essencial para a agricultura portuguesa, constituindo uma necessidade inadiável, pois o grau de envelhecimento dos agricultores em Portugal não encontra paralelo na Europa (vidé ponto 4.1.2), justificando a adopção de um conjunto de medidas.

É chamada a atenção para o facto de entre nós não ser obrigatório cessar a actividade ao atingir a idade da reforma, ao contrário do que sucede nos restantes Estados-membros, excepto Grécia e Itália. Julga-se útil que tal possibilidade fosse equacionada nas explorações de maior dimensão (isentar-se-iam as de pequena dimensão que produzem para auto-consumo familiar), através da aplicação da obrigatoriedade da cessação efectiva da actividade agrícola para começar a auferir da pensão de reforma. Outra medida sugerida seria a não atribuição de ajudas ao rendimento aos agricultores que ultrapassem uma determinada idade (65/75 anos), ou daquelas estarem condicionadas à existência de um sucessor.

Numa análise efectuada aos resultados da aplicação desta medida, no período de 1994-98⁶⁵, surgem como principais conclusões que foram alcançados os objectivos do aumento da área produtiva por exploração assim como o de

⁶⁵cf. “Portugal chão”- A reforma antecipada: a favor ou contra os idosos?, P.António, A. Baptista e J. Portela

proporcionar um rendimento adequado ao agricultor idoso que cessa a actividade agrícola. No entanto, a resolução da dificuldade de atrair jovens para esta actividade passa, segundo os autores da análise, pela compreensão de que é preciso facultar o acesso a uma vida atractiva e a um rendimento satisfatório no meio rural. Além de considerarem que este cenário perspectiva a integração desta medida com outras que visem os mesmos objectivos últimos, vão mesmo mais longe ao deixarem outra ideia-chave para um novo paradigma de desenvolvimento rural: a necessidade de integrar local e (micro)regionalmente as várias medidas de política rural.

Por último, não deixaremos de referir pela sua importância capital para o país, pela sua incidência directa na segurança nacional, algumas das medidas, de defesa nacional, relativas às vulnerabilidades da floresta, nomeadamente as acções preventivas do abandono e da ocorrência dos incêndios florestais.

Ao serem tomadas medidas que contrariem o êxodo rural, que deixa os campos sem gente suficiente e motivada para gerir a floresta, está-se a combater uma das vulnerabilidades do sector.

“A medida de “Florestação de solos agrícolas” é o instrumento adequado de apoio à florestação das explorações ou parcelas abandonadas e que tenham vocação florestal”⁶⁶. “A aplicação do Regulamento comunitário 2080 demonstrou que, mediante um sistema integrado de ajudas, a florestação constitui,

necessariamente a par de outras medidas, um bom instrumento de combate ao abandono agrícola, permitindo a valorização do património fundiário, além de contribuir para o aumento dos recursos florestais prevenindo a ocorrência de incêndios que têm uma forte incidência nas áreas em abandono”⁶⁷.

“A acção preventiva eficaz em matéria de incêndios florestais tem várias componentes, sendo uma das mais profundas a do reordenamento florestal, transformando povoamentos monoespecíficos muito vulneráveis aos incêndios (como são os de pinheiro bravo), em povoamentos mistos de folhosas e resinosas, devidamente compartimentados e equipados em matéria de infraestruturas de vigilância, detecção e combate a incêndios e regularmente tratados com as intervenções produtivas que a boa técnica silvícola recomenda”.⁶⁸ Por outro lado, segundo A. Mendes, “o fomento, desde já, de formas de organização de produtores florestais (com algum apoio público) que os capacitem para a realização de operações de silvicultura preventiva nos povoamentos de que actualmente dispõem” é outra das medidas que pode contribuir para a diminuição do risco de incêndios florestais.

As medidas associadas à floresta são alvo de particular relevo no quadro dos apoios comunitários⁶⁹ da política de desenvolvimento rural para 2007-2013,

⁶⁶ GT Agro-ambiental

⁶⁷ Idem, Anexo IV

⁶⁸ O sector florestal português – Portugal chão – Américo C. Mendes

⁶⁹ Os apoios comunitários passarão a ser atribuídos por um novo Fundo, o FEADER, no próximo quadro de programação financeira

nomeadamente o seu condicionamento à efectiva gestão dos recursos florestais e acção preventiva contra os incêndios.

6. Conclusões

Ao fazermos a leitura da problemática relativa ao abandono agrícola na óptica da segurança e defesa nacionais, e ao focalizarmos o cariz de bem público que enforma estes dois conceitos, fizemo-lo percorrendo o itinerário que se impunha para, duma forma objectiva, podermos concluir da necessidade da intervenção do Estado no sentido da tomada de medidas para reversão da situação. **Essa intervenção exógena dos poderes públicos toma carácter de obrigatoriedade no tocante às regiões frágeis, caso das de elevado risco de abandono que, em primeira mão, nos interessam.**

Quisemos por o acento tónico em duas das vertentes nas quais o abandono se expressa, nomeadamente, a quebra muito acentuada do emprego agrícola e o forte decréscimo da superfície agrícola cultivada, por nelas percepcionarmos implicações muito sensíveis na segurança nacional, ao porem em causa a coesão económica, social e territorial.

As medidas de política a tomar pelo Estado relevam da política de desenvolvimento rural nacional, que deverão estar em consonância com as prioridades estabelecidas nas orientações estratégicas de desenvolvimento rural

da União para o próximo quadro de programação financeira 2007-2013⁷⁰, que se avizinha.

De notar, que a filosofia subjacente às orientações da nova política comunitária de desenvolvimento rural é a de dar oportunidade às zonas rurais, que já enfrentam ou venham a enfrentar nos próximos anos problemas em matéria de crescimento, emprego e desenvolvimento sustentável, de poderem responder a esses desafios. Ou seja, o enquadramento comunitário, pela natureza e diversidade de medidas de desenvolvimento rural que põe à disposição dos Estados-membros, é-nos propício, na medida em que procura dar resposta à situação deprimida e de abandono em que vivem muitas zonas rurais.

As medidas para tratamento do fenómeno do abandono agrícola deverão antes de mais visar uma maior atractividade dos locais, pois considera-se que esta é a raiz do problema. O regresso ou a fixação das populações rurais aos locais prende-se com a possibilidade das zonas rurais poderem realizar o seu potencial enquanto zonas atractivas para o investimento, o emprego e a vida, proporcionando equidade de oportunidades económicas e sociais relativamente ao resto do território, sendo assim necessário o apoio a um conjunto alargado de actividades que persigam tais fins.

⁷⁰ cf. Proposta de decisão do Conselho relativa a orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (período de programação 2007-2013)

No nosso caso em apreço, impõem-se medidas para a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais, para a criação de emprego e qualificação da mão-de-obra (formação profissional) a par de outras que promovam o equilíbrio territorial, através duma contribuição positiva para a repartição espacial da actividade económica e para a coesão territorial. Estas preocupações estão de resto inscritas no programa governamental.

O local deverá ter um protagonismo cada vez maior, promovendo o potencial de desenvolvimento endógeno do território, o que passa pela dinamização local: mobilização prioritária dos actores locais na gestão dos interesses locais, criação de centros de decisão locais e animação económica orientada para a valorização dos recursos endógenos.

Esses recursos a valorizar (apoiar) cobrem uma gama diversificada, indo desde a componente agrícola, na forma de produções agrícolas tradicionais, de qualidade, com denominações de origem protegidas, às novas culturas com rentabilidade de mercado (hidropónicas e biológicas), a outras actividades não agrícolas, no âmbito da multifuncionalidade da agricultura, como por exemplo o turismo rural, o lazer, o artesanato, a preservação do património cultural, incluindo as amenidades rurais (que são bens transaccionáveis, mas imateriais), como a paisagem, a água pura, a biodiversidade, o clima.

Importa notar que o apoio a estas actividades serve o lado da oferta mas também o da procura, pois surge numa altura em que se verifica um aumento consistente do número de consumidores, sobretudo de estratos urbanos, que crescentemente querem ter acesso à fruição deste tipo de produtos, que corporizam assim mercados em expansão.

Do lote de medidas específicas para as regiões com alto risco de abandono, não deixaremos de referir a importância do reforço e/ou adaptação de algumas já em vigor, aplicadas aos agricultores, como as de apoio ao rendimento e a reforma antecipada, esta devendo ter por objectivo concomitante o rejuvenescimento dos agricultores e o redimensionamento das explorações.

As medidas dedicadas às vulnerabilidades da floresta, integradas com as que combatem ou previnem o abandono e os fogos florestais, são de importância capital para o país, pela sua incidência directa na segurança nacional.

Em resumo, dispomos de condições externas, (medidas e verbas do próximo quadro comunitário de apoio) e internas, vontades expressas no programa de governo e novas procuras de bens e serviços ligadas à multifuncionalidade da agricultura e floresta, para que a situação de abandono agrícola possa ser alvo da atenção que merece, a bem duma maior coesão económica, social e territorial.

Referências bibliográficas

Aguiar, Joaquim – “A política de defesa nacional como política pública interdepartamental”, INA e IDN, 1989

Avillez, Francisco e outros – “Rendimento e competitividade agrícolas em Portugal”, Outubro de 2004

Baptista, Fernando Oliveira – “Agriculturas e territórios” , 2001

Baptista, Fernando Oliveira – “Portugal Chão”, Um rural sem território, 2003

Baptista, Fernando Oliveira – Associação Portuguesa de Economia Agrária, APDEA, “O espaço e o rural”, Maio de 2000

Barre, Raymond – Économie politique 1972

Caldas, João Castro – Portugal Chão – “Estudos rurais”, 2003

Cardoso, Leonel – Algumas reflexões sobre conceitos de defesa, in Nação e Defesa, nº 25, Jan/Março 1983

III Colóquio Hispano Português de Estudos Rurais, Lisboa 1995

Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera “Trabalhando juntos para o crescimento e o emprego – um novo começo para a Estratégia de Lisboa” – COM(2005)24, 2.2.2005

Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas de 16 e 17 de Junho de 2005

Couto, Abel Cabral – Defesa nacional: alguns problemas conceptuais, in Nação e Defesa nº16, Out/Dez 1980

Covas, António - “Agricultura, economia e sociedade”, Lisboa 2001

“Desenvolvimento e ruralidade em Portugal – uma análise empírica”, GPPAA-Observatório do QCA III, Maio de 2004

“Do Despovoamento Rural ao Desenvolvimento Local, Direcção Geral do Desenvolvimento Regional”

Guerreiro, João – Portugal Chão “As condições de inovação nas áreas rurais”, 2003

Grupo de Trabalho Agro-Ambiental do MADRP –“ O abandono da actividade agrícola”, Jan. 2003

Mendes, A. Carvalho – “Portugal Chão” –O sector florestal português

Moreira, Manuel Belo – “Globalização e Agricultura –Zonas Rurais Desfavorecidas”, Oeiras 2001

Multifunctional Agriculture –Implications for Policy Design, Agricultural University of Norway, Março de 2000

Nave, J. Gil –“Portugal Chão” – O rural e os seus duplos, 2003

Nicholson, Walter – Microeconomic Theory- basic principles and extensions, 1989

OCDE, “Introduction à la multifonctionnalité sous ses aspects de production, d’externalité et de bien public”, COM/AGR/APM/TD/WP (2000)3/PART1,Fev. 2000

OCDE : Multifunctionality : Towards an analytical framework, 2001

OCDE: “Multifunctionality: the policy implications”, Jan. 2003

“Panorama agricultura 2000”, GPPAA, Outubro de 2001

Proposta de Decisão do Conselho relativa a orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (período de programação 2007-2013), COM(2005) 304, final, Bruxelas, 5.7.2005

Rolo, J. Cabral – “População, Agricultura e Espaços Rurais de Portugal no séc. XX”, seminário Evolução da família agrícola, INIAP/EAN, Nov. 2004

Santos, J. M. Lima – Associação Portuguesa de Economia Agrária, APDEA, “Benefícios da conservação da Natureza e da paisagem”, Maio 2000

Samuelson – L’économique –techniques modernes de l’analyse économique, tome 2, 1969

Silva, José L. Coelho – Ocupação do espaço pela agricultura : do biofísico à população, ISA, UTL, doc. de trabalho nº 19, Maio de 2001

Soares, Fernando Brito – “Agricultura, economia e sociedade”- Breves reflexões sobre os fundamentos da política agrícola da União Europeia, 2001

Veiga, José F. Ferragolo – Desenvolvimento e Território, tese de doutoramento, ISA, UTL, 2000