

Capítulo 15

Produtos agrícolas transformados

AMÍLCAR DUARTE e MARIA DE BELÉM COSTA FREITAS

1. Introdução

Em rigor, atualmente, quase todos os produtos agrícolas sofrem algum tratamento antes de serem vendidos (lavagens, calibração, etc.); adicionalmente, e talvez mais importante, as indústrias genericamente conhecidas como indústrias agroalimentares transformam matérias-primas agrícolas, tendo como produto final um bem alimentar, utilizado diretamente na alimentação humana, um produto não destinado à alimentação humana (por exemplo, tabaco), ou ainda um produto que apenas indiretamente se relaciona com a alimentação humana (por exemplo, rações). Finalmente, as matérias-primas agrícolas são ainda transformadas noutras indústrias, para diferentes fins (por exemplo, na indústria química).

De acordo com Varela (1987)¹, a importância da via da transformação para os produtos agrícolas, à data da adesão, era enorme: no princípio da década de 80, aproximadamente 75% da produção agrícola seguia a via da transformação, tendo esta percentagem tendência a crescer.

A relevância destes produtos é também determinada pelo facto de a Comunidade Económica Europeia (CEE), para alcançar os objetivos da Política Agrícola Comum (PAC), atribuir um papel importante à indústria, concentrando nela parte dos mecanismos de intervenção e sustentação dos preços.

No entanto, porque estão inextricavelmente ligados, a agricultura e os produtos agrícolas transformados fizeram parte do mesmo dossiê negocial, ou seja, não houve realmente um capítulo relativo aos produtos agrícolas transformados, ou uma negociação separada entre estes produtos e a agricultura.

¹ VARELA, José Augusto dos Santos – *A Política Agrícola Comum e a agricultura portuguesa: a política de preços e de mercados*, Lisboa, Edições Dom Quixote, 1987.

2. Situação pré-adesão nos produtos agrícolas transformados

Pese embora a definição acima, e a importância reconhecida à via da transformação (alguma transformação), há alguns destes produtos agrícolas transformados que tiveram sempre particular importância no panorama agrícola português e sobre os quais houve aspetos particulares de negociação e evoluções que condicionaram a evolução das produções agrícolas associadas. Ou seja, quando individualizamos os produtos agrícolas transformados, é importante definir que iremos relevar alguns produtos em particular, e não 75% da produção agrícola.

Os produtos agrícolas transformados que abordaremos aqui são os produtos resultantes de primeira transformação e que concorrem, em alguns casos, com a utilização em natureza das matérias-primas que as agroindústrias transformam. Além disso, são produtos relevantes para Portugal, quer porque a matéria-prima é (ou pelo menos era à data da adesão) uma produção relevante no nosso país, quer porque a indústria transformadora é, igualmente, importante no nosso país, quer, ainda, porque colocaram problemas particulares nas negociações.

Sendo assim, os produtos agrícolas transformados sobre os quais este capítulo se debruçará são o vinho, o azeite, os derivados do tomate, os produtos lácteos e o açúcar.

2.1. Vinho

Portugal é um país com uma longa tradição na produção de vinho, tendo sido exportador deste produto desde tempos remotos.

A produção de uvas e de vinho é tradicionalmente dispersa, com elevado número de produtores de uvas e um elevado número de pequenas adegas. Nas décadas de 50 e 60 do século XX, houve um esforço de concentração da oferta de vinho, com a criação de mais de uma centena de adegas cooperativas distribuídas por todo o país. Essas adegas, na sua grande maioria, permaneceram ativas até à adesão de Portugal à CEE e transformavam as uvas de milhares de pequenos agricultores, a maioria dos quais em explorações polivalentes. Para muitos desses agricultores, a receita proveniente das uvas que entregavam à adega constituía a verba mais avultada que entrava na exploração (e, na maioria dos casos, no agregado familiar) ao longo de todo o ano, sendo essa a verba que permitia fazer alguns investimentos de melhoria da exploração ou aquisição de património.

Para uma leitura da situação da vitivinicultura portuguesa à data da adesão, podemos recorrer aos dados de 1989, data à qual se dispõe de informação detalhada. Portugal tinha, então, cerca de 266 mil ha de vinha, dos quais 98% no continente. Destes 98%, a maior parte concentrava-se no norte e no centro, com 107 668 ha e 96 180 ha, respetivamente, ou seja, 41% e 37% da área de vinha do continente. A definição da situação quanto à produção de vinho é dificultada pelo facto de as produções oscilarem muito de um ano para outro, em função das condições climáticas.

A vinha dividia-se em vinha de uva para vinho e vinha de uva de mesa, sendo a primeira a mais representativa (os números conhecidos apontam para que a vinha de uva de mesa ocupe apenas cerca de 1-2% da superfície de vinha do país). De acordo com o Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) do Ministério da Agricultura², a vinha era envelhecida e necessitava de reestruturação, com cerca de 50% da superfície de vinha para vinho plantada antes de 1970.

Quanto ao consumo de vinho³, em 1989 o vinho era consumido na generalidade dos países da CEE, sendo o maior consumidor França com 71,5 kg/capita/ano, seguido de Itália (62,4 kg/capita/ano), Portugal (56,3 kg/capita/ano) e Espanha (41,0 kg/capita/ano). Na Comunidade Europeia consumiam-se, em 1989, cerca de 13 283 492 t de vinho. Ainda que uma grande parte deste consumo fosse de vinho de mesa, os vinhos com certificação de origem e com uma marca que assegurasse uma elevada qualidade foram ganhando cada vez mais importância, pela sua valorização e pelos efeitos positivos sobre o desenvolvimento das regiões de produção.

Portugal foi um país pioneiro, no que diz respeito à criação de denominações de origem para os seus vinhos, com a criação da região demarcada do Vinho do Porto, em 1756. A região foi redefinida em 1907 e logo a seguir, em 1908, ficando nessa altura com os limites muito próximos dos que ainda hoje tem. No mesmo ano (1908), foram criadas as regiões demarcadas do Vinho Verde, de Carcavelos e do Dão. Em 1911, foi demarcada a região de Bucelas (vinhos brancos).

O setor vitivinícola foi objeto de medidas de pré-adesão, pelo que no início dos anos 80 a sua organização em regiões demarcadas (dez regiões tradicionalmente produtoras de vinho que recebiam a designação de “Regiões Demarcadas”, nomeadamente, Douro/Vinho do Porto, Vinho Verde, Dão, Bairrada, Bucelas, Colares, Carcavelos, Setúbal – Moscatel –, Madeira e Algarve) sofreu uma importante alteração, visando cumprir as regras da política agrícola europeia – criação de áreas de Denominação de Origem Controlada (DOC) e classificação qualitativa dos vinhos através das categorias VQPRD (Vinho de Qualidade Produzido em Região Determinada), Vinho Regional e Vinho de Mesa. A lei-quadro das Regiões Demarcadas, publicada em 1985, e o consequente decreto-lei n.º 429 de 1986 alteraram a designação “Região Demarcada” para “Denominação de Origem Controlada” ou DOC. Além disso, foram criadas 28 novas regiões que passaram a designar-se por IPR (Indicação de Proveniência Regulamentada). Ao mesmo tempo, a Junta Nacional do Vinho foi substituída pelo atual Instituto da Vinha e do Vinho (IVV), organismo que responde às exigências da política de mercado europeia e que definiu os mapas vitivinícolas nacionais; ou seja, já antes da adesão o setor sofreu alterações com vista à integração.

No virar do século existiam 23 regiões DOC e nove regiões IPR, num total de 32 regiões de produção de vinhos denominados VQPRD.

² De Planeamento e Políticas – *Vitivinicultura*, Diagnóstico Setorial, 2007, p. 57.

³ FAOSTAT: FAO Statistical Databases. Disponível em: [www.http://faostat3.fao.org](http://faostat3.fao.org). [Em linha]. [Consult. a 29 de fevereiro de 2016].

Finalmente, para os anos em que existem dados discriminados por atividade agrícola (média do triénio 79-80-81), o Valor Acrescentado Bruto (VAB) do vinho era 0,095€/l (392€/ha de vinha)⁴.

2.2. Azeite

O azeite é um produto característico da bacia do Mediterrâneo, onde se concentra mais de 90% da produção mundial, sendo cinco países da UE (Espanha, Itália, Grécia, Portugal e França) responsáveis por mais de 70% da produção mundial. Espanha, o nosso parceiro na adesão à CEE, tinha nessa altura um volume de produção semelhante ao de Itália, mas viria a aumentar a produção a partir de 1995, sendo hoje, de longe, o principal produtor mundial de azeite⁵.

Nas últimas décadas antes da adesão, Portugal tinha vindo a diminuir as suas produções de azeite e as oscilações anuais eram muito grandes (por exemplo, em 1982 produziram-se 79 510 toneladas e em 1983, apenas 8800, segundo dados da FAO). Em 1986, à data da adesão, Portugal tinha 340 mil ha de olival, espalhados por todo o país, embora maioritariamente concentrados no Alentejo, com 144 632 ha; as regiões agrárias de Trás-os-Montes, Beira Interior e Ribatejo e Oeste tinham também superfícies significativas, semelhantes, e cerca de um terço do Alentejo⁶. De acordo com o GPP⁷, a amostra da Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas (RICA) das explorações com especialização em olivicultura mostrava uma cultura essencialmente de olival tradicional, não competitiva devido à baixa produtividade e a uma estrutura de custos desajustada, com um elevado valor de amortizações e salários, devido, principalmente, à sobremotorização e à necessidade de colheita manual.

Este olival dividia-se em olival de produção de azeitona para azeite e olival para produção de azeitona de mesa, com o primeiro a representar cerca de 97% da superfície de olival e concentrando-se fundamentalmente em duas regiões, Trás-os-Montes e Alentejo; também com alguma importância são de destacar a Beira Interior, a Beira Litoral e o Ribatejo e Oeste⁸. Produziram-se, em 1986, 51 220 t de azeite⁹, laborando em Portugal, por esta altura (1987), 1209 lagares.

Ainda de acordo com a FAO, em 1986, Portugal importou 3000 t de azeite e exportou 9000 t. As importações, então, eram asseguradas pela entrada de azeite de origem comunitária¹⁰. De acordo com a mesma fonte, Espanha era a principal origem do azeite importado, tendo as 3000 t importadas, em 1986, tido origem

⁴ ROLO, Joaquim A. Cabral e CARDOSO, Fausto M. Vieira – *Estimativa do produto agrícola bruto do continente (média do triénio 1979-1980-1981). Metodologias de regionalização. (Projecto CEAPR)*, Documento n.º 2, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Agrária e Desenvolvimento Rural, 1985.

⁵ FAOSTAT: FAO Statistical Databases. Disponível em: <http://faostat3.fao.org>. [Em linha]. [Consult. a 29 de fevereiro de 2016].

⁶ INE, Estatísticas da Produção Vegetal, consultado em linha, última atualização destes dados: 18 de junho de 2015.

⁷ Gabinete de Planeamento e Políticas – *Olivicultura: diagnóstico setorial*, 2007, p. 57.

⁸ *Idem*.

⁹ FAOSTAT: FAO Statistical Databases, *op. cit.*

¹⁰ Gabinete de Planeamento e Políticas – *Olivicultura, op. cit.*

em Itália e Espanha¹¹. Quanto às exportações, Portugal exportava cerca de 60-70% da sua produção para países terceiros, referindo o GPP como principais destinos o Brasil, a Venezuela, os Estados Unidos e o Canadá. Em 1986, estes destinos representaram cerca de 78% das exportações para países terceiros. Quanto à exportação para a Europa comunitária, em 1986, os principais importadores de azeite portugueses foram Itália (68,6% das exportações para a Europa comunitária) e Espanha (26% das exportações para a Europa comunitária).

Quanto ao consumo de azeite, apenas os países mediterrânicos da CEE apresentavam, em 1986, consumos significativos: o maior consumidor era a Grécia, com 17,9 kg/capita/ano, seguida da Itália (11,7 kg/capita/ano) e Espanha (10,4 kg/capita/ano). Em Portugal, nesta data, apenas se consumiam 4,3 kg/capita/ano, apresentando os restantes países consumos residuais. Na Comunidade Europeia consumiam-se, em 1986, cerca de 882 t de azeite¹².

Para os anos em que existem dados discriminados por atividade agrícola (Média do triénio 79-80-81), o VAB do azeite era 0,39€/l (41,5€/ha de olival)¹³.

2.3. Produtos transformados à base de tomate

Em relação ao tomate, plantaram-se em Portugal, em 1986, 18 360 ha de tomate para indústria, dos quais 64% na região agrária do Ribatejo e Oeste. Esta cultura tinha ainda alguma expressão na região agrária do Alentejo (cerca de 6000 ha) e também era cultivada, embora residualmente, nas regiões agrárias da Beira Interior e Beira Litoral.

A produção obtida nesse ano foi de 656 461 t, das quais 72% foram produzidas no Ribatejo e Oeste e 26% no Alentejo. Desta produção, cerca de 477 000 t foram exportadas, tendo-se importado, no mesmo ano, cerca de 1000 t. Portugal encontrava-se nesta altura, de acordo com a FAO¹⁴, entre os 20 principais países exportadores de tomate processado, sendo a Itália, a uma grande distância de todos os outros, o país que dominava estas exportações. Os principais importadores eram o Reino Unido, a Alemanha e a França.

Para os anos em que existem dados discriminados por atividade agrícola (média do triénio 79-80-81), o VAB da cultura de tomate para indústria era 281€/ha¹⁵.

2.4. Leite e produtos lácteos

O leite e produtos lácteos têm, em relação a todos os produtos anteriormente apresentados, a particularidade de, sendo embora importantes para Portugal, não serem produtos exclusivos dos países mediterrâneos. À data da entrada de Portugal

¹¹ FAOSTAT: FAO Statistical Databases. *op. cit.*

¹² FAOSTAT: FAO Statistical Databases, *op. cit.*

¹³ ROLO, Joaquim A. Cabral e CARDOSO, Fausto M. Vieira, *op. cit.*

¹⁴ FAOSTAT: FAO Statistical Databases, *op. cit.*

¹⁵ ROLO, Joaquim A. Cabral e CARDOSO, Fausto M. Vieira, *op. cit.*

para a então Comunidade Económica Europeia, faziam-se já sentir os efeitos da política produtivista seguida até então, fazendo estes produtos parte do lote de produtos para os quais se começavam a sentir os efeitos dos excedentes de produção.

Os dados da FAO indicavam para Portugal, em 1986, a produção de cerca de 276 768 t de leite para consumo e 53 022 t de queijo, das quais cerca de 37 946 t correspondiam a queijo produzido com leite de vaca e 13 553 t a queijo produzido com leite de ovelha; produzia-se ainda 112 104 t de manteiga. Por esta altura, o grau de autoaprovisionamento de Portugal rondava os 100%, para todos os produtos incluídos nesta categoria. O consumo humano de leite e produtos lácteos *per capita* (kg/hab.) era de 92,5, dos quais 79,8 Kg/hab. correspondiam a leite. O efetivo de vacas leiteiras em Portugal era composto por 422 mil cabeças, principalmente nas regiões norte (173 mil cabeças) e centro (111 mil cabeças). Na região autónoma dos Açores, a produção de leite era também expressiva, registando-se um efetivo de 69 mil vacas leiteiras.

Estes números são, no entanto, muito pequenos quando comparados com a então CEE – produziam-se 69 136 905 t de leite para consumo, 5 872 301 t de queijo e 3 090 973 t de manteiga. O efetivo leiteiro (gado bovino) na CEE era, nesta altura, 22 945 mil cabeças. De qualquer forma, em Portugal, na década de 80, o leite representou sempre cerca de 20% do valor da produção animal e cerca de 8% da produção do ramo agrícola, um peso muito significativo e que claramente se destaca dos outros produtos agrícolas transformados já abordados.

Finalmente, para os anos em que existem dados discriminados por atividade agrícola (média do triénio 79-80-81), o VAB do leite era 0,03€/l¹⁶.

2.5. Açúcar

A questão do açúcar é diferente de todas as outras abordadas até aqui, porque Portugal, à data da adesão, transformava cana-de-açúcar, que não produzia e da qual se abastecia no mercado mundial. A entrada no mercado económico europeu obrigava-nos a abastecer-nos nos países ACP, ao preço garantido pela CEE a estes países, com base nos acordos de Lomé, resultando daí um diferencial que encarecia cada tonelada de rama por nós importada; tendo em conta que importávamos a totalidade das nossas necessidades (cerca de 360 000 t de rama), a adoção da preferência comunitária implicaria um encargo adicional, calculado para a média das campanhas de 1981-1982 e 1982-1983 de cerca de 6 milhões de contos (≈30 milhões de €).

A produção de açúcar de beterraba, predominante na maioria dos países europeus, estava, em Portugal, limitada aos Açores, onde a beterraba sacarina era cultivada para produção de açúcar e álcool desde 1906.

Portugal entra, assim, para o conjunto dos países da CEE deficitários em termos de produção de açúcar, juntamente com o Reino Unido e a Irlanda e a que, em 1995, se juntaria a Finlândia.

¹⁶ ROLO, Joaquim A. Cabral e CARDOSO, Fausto M. Vieira, *op. cit.*

3. A situação envolvente: política agrícola, problemas existentes, diferenças entre o acervo comunitário existente à data da adesão e a legislação/realidade portuguesa

A discussão sobre a necessidade de uma política agrícola, nomeadamente de uma política agrícola compatível com a da CEE, vinha dos primeiros governos em democracia. O ministro da Agricultura e Pescas, Apolinário Vaz Portugal, em 1979, apresentou as bases gerais para a definição de uma política agrícola e, no que respeita aos produtos tratados neste capítulo referiu, que:

“Com o objetivo de aumentar as exportações, têm de merecer atenção especial: a vitivinicultura, para a qual deverá ser prosseguida uma política de qualidade; as culturas horto-industriais, com destaque para o tomate, que, embora sem aumentar a área já atingida, deverá otimizar as condições de produção e transformação;” “... com o objetivo de preservar o património e garantir o abastecimento do país a médio e longo prazo e também de eventualmente obter excedentes para exportação, menciono a olivicultura, a fruticultura em geral, a horticultura,...”; “O crescimento da indústria agrícola é estimulado pela maior capacidade de investimento, respondendo este a perspectivas de mais elevada rentabilidade a obter no país (para além do sentimento necessário de autoabastecimento) e comparável com o que se passa nos países da CEE.”¹⁷

Analisando as duas décadas anteriores (1978-1994), Rosário¹⁸ afirma que o setor agrícola português se manteve numa situação de estagnação, da qual as culturas tratadas neste capítulo não se destacaram.

Luís Vieira, então secretário de Estado dos Mercados Agrícolas e da Qualidade Alimentar defendeu, numa intervenção realizada no âmbito de um seminário sobre o investimento na transformação e comercialização de produtos agrícolas em Portugal, em 1999¹⁹, que no momento de adesão de Portugal à CEE, a indústria agroalimentar partilhava de grande parte das fraquezas da restante indústria transformadora, sendo o atraso estrutural no setor, ainda por cima, agravado pelo facto de a proximidade ao meio rural e a fraca exposição à concorrência internacional lhe terem imprimido um ritmo de modernização ainda mais fraco que noutros setores da economia, com menor proteção. De uma forma geral, o sistema agroindustrial assentava num perfil obsoleto (com honrosas exceções, como o concentrado de tomate), com baixos níveis de produtividade e de inovação empresarial.

¹⁷ PORTUGAL, Apolinário Vaz – *Bases gerais para a definição de uma política agrícola*, Lisboa, Ministério da Agricultura e Pescas, 1979.

¹⁸ ROSÁRIO, Rui Ribeiro – “O estudo da oferta e procura dos principais produtos agrícolas em Portugal”, in *Investigação económica e planeamento da empresa agrícola (1978-1994)*, Lisboa, Eurodois, Lda., 1995, p. 33-56.

¹⁹ VIEIRA, Luís – “Discurso de abertura”, in *O investimento na transformação e comercialização, de produtos Agrícolas em Portugal*, Seminário, Lisboa, IFADAP, 1999.

Além disso, a realidade portuguesa, no que dizia respeito aos organismos de coordenação económica destinados à orientação, regularização e organização dos mercados agrícolas, nos quais se incluem os produtos agrícolas transformados, não era, no início dos anos 80, compatível com a necessária harmonização legislativa e de procedimentos administrativos, nos termos definidos no Tratado de Adesão. Sendo assim, tornou-se necessária a adoção de um novo quadro regulamentar; tal como referido no capítulo 14 (respeitante à agricultura), em que, quer as estruturas responsáveis pela compra e venda nos mercados interno e externo (Instituto do Azeite e dos Produtos Oleaginosos – IAPO –, Administração-Geral do Açúcar e do Álcool – AGA), quer as estruturas que atuavam como agentes de importação e de supervisão e regulação do Mercado Interno (Junta Nacional do Vinho, Junta Nacional das Frutas e Junta Nacional dos Produtos Pecuários) foram extintas. A Junta Nacional do Vinho foi extinta pelo decreto-lei n.º 304/86, sendo substituída pelo Instituto da Vinha e do Vinho (IVV). O Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos, a Junta Nacional das Frutas e a Junta Nacional dos Produtos Pecuários foram extintos pelo decreto-lei n.º 15/87 e substituídos pelo Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas, abreviadamente designado por IROMA. Quanto à Administração-Geral do Açúcar e do Álcool, o decreto-lei n.º 508/85 definia a liberalização da importação, circulação e utilização de matérias-primas alcoógenas, a efetuar por força de regulamentações comunitárias setoriais aplicáveis: o artigo 3.º definia que o calendário tendente à cessação dos exclusivos atribuídos à AGA pela legislação então em vigor, seria estabelecido mediante portaria conjunta dos ministros da Agricultura, Pescas e Alimentação e da Indústria e Comércio, salvo no que respeitasse ao exclusivo referente à produção e comercialização de álcool a partir de matérias-primas nacionais, que se mantinha, e o artigo 6.º estabelecia que a AGA organizaria contabilidades separadas para os diferentes tipos de álcool, consoante a sua origem, visando a autonomização dos prejuízos a suportar pelos fundos comunitários ou pelo governo português, nos termos do artigo 23.º do Estatuto da Administração-Geral do Açúcar e do Álcool, EP (AGA). Finalmente, pelo decreto-lei n.º 117/92, transita para a Direção-Geral de Inspeção Económica toda a competência que, no setor do álcool e das bebidas espirituosas, é atribuída à AGA – Administração Geral do Açúcar e do Álcool, EP.

4. O processo de adesão

Os produtos agrícolas transformados podem dividir-se, quanto à forma como foi concretizada a adesão, em dois conjuntos: o primeiro corresponde àqueles que foram objeto de uma transição clássica; neste caso, temos o azeite e óleos vegetais, os preparados e conservas de tomate e o açúcar. O segundo diz respeito aos que foram objeto de uma transição por etapas, entre os quais encontramos o vinho e os produtos lácteos.

A forma de transição (clássica ou por etapas) foi decidida em função das nossas dificuldades para adotar a transição clássica. Sempre que foram identificadas algumas dificuldades, nomeadamente dificuldades relativas à aplicação dos mecanismos da PAC, dificuldades previsíveis no que respeita à integração económica da agricultura portuguesa no âmbito da PAC ou dificuldades resultantes de alguma situação particular, optou-se pela transição por etapas²⁰.

De uma forma geral, a transição por etapas previa, na primeira etapa (que deveria vigorar entre 1 de março de 1986 e 31 de dezembro de 1990), a eliminação (como, de resto, já foi referido) dos organismos do Estado com intervenção na compra e venda nos mercados interno e externo, ou atuando como agentes de importação e de supervisão e regulação do Mercado Interno, a criação de um organismo de intervenção, a livre formação dos preços e a criação de um serviço de informação de mercados agrícolas.

Especificamente, no caso do leite, havia condições relativas à qualidade do mesmo (relação parte gorda/parte proteica), supressão das ajudas incompatíveis com o *acquis comunitário* e introdução progressiva das ajudas comunitárias e a supressão do regime de exclusividade de pontos de recolha²¹.

No caso do vinho, a especificidade passava, em grande parte, pela própria vinha: introdução de uma disciplina de produção efetiva e execução de um plano de reestruturação e reconversão da vinha, de acordo com os objetivos comunitários no setor do vinho; realização de um projeto de ampelografia e sinonímia, que permitisse a realização de um cadastro vitícola e a realização dos inquéritos sobre a superfície vitícola; finalmente, centros de destilação (criação ou transferência para as organizações de viticultores, permitindo o cumprimento das “prestações vínicas”)²².

Estes objetivos deveriam ser alcançados durante a primeira etapa. Durante a segunda etapa, os mecanismos das Organizações Comuns de Mercado (OCM) seriam integralmente aplicados desde o início.

Dos produtos que foram objeto de uma transição clássica, curiosamente, três dos que nos interessam especificamente – açúcar, azeite e concentrado de tomate – foram aqueles que mais questões levantaram e sobre os quais as negociações foram mais morosas.

Relativamente ao açúcar, a questão prendia-se com o já referido problema de abastecimento da nossa indústria e com a atribuição a Portugal de uma quota de produção de beterraba sacarina. No que diz respeito ao concentrado de tomate, a Comissão entendia que, sendo os produtos frescos (neste caso, o tomate, englobado nos frutos e produtos hortícolas) abrangidos por um esquema de transição por etapas, também os seus transformados deviam ser abrangidos pelo mesmo esquema. Finalmente, o azeite: a adesão de Portugal e Espanha, enquanto produtores de azeite, traria um acréscimo de problemas orçamentais à Comunidade (que obviamente seria mais uma consequência da entrada de Espanha do que de Portugal). Sendo assim, a solução acabou por passar por um modelo de transição faseado – um período de

²⁰ VARELA, José Augusto dos Santos – *As negociações com a CEE e a agricultura portuguesa*, Lisboa, Edições Dom Quixote, 1991.

²¹ VARELA, José Augusto dos Santos, *op. cit.*

²² *Idem.*

transição durante o qual haveria controlo da quantidade de sementes oleaginosas a importar por Portugal (e Espanha), bem como controlo dos níveis de preços ao consumidor dos óleos produzidos. Foi, igualmente, tomada a decisão de reformar a OCM das matérias gordas vegetais após a adesão de Portugal e Espanha²³.

5. Resultados da adesão. O setor dos produtos agrícolas transformados passados 30 anos

Os resultados, neste capítulo dos produtos agrícolas transformados, são uma consequência, não apenas das decisões e transformações que ocorreram, ao longo dos últimos 30 anos, sobre estes produtos em particular – vinho, azeite, leite e produtos lácteos, açúcar –, mas também das modificações que afetaram as produções que lhes dão origem: a vinha, o olival, a produção de vacas leiteiras, particularmente, pela sua importância, e também de ovelhas e cabras para produção de leite e a produção de beterraba sacarina. É, portanto, um exercício de combinação da evolução da agroindústria com a evolução do setor agrícola que a abastece.

5.1. Vinho

A organização do setor vinícola antecedeu, como já vimos, a própria adesão à CEE, tendo a lei-quadro das regiões demarcadas, que instituiu uma Comissão Vitivinícola para cada uma delas, saído em junho de 1985 (lei n.º 8/85).

A superfície de vinha em Portugal (como vimos antes, maioritariamente vinha para vinho) sofreu uma evolução considerável a partir da adesão à CEE. Os 266 326 ha registados no recenseamento de 1989 reduziram-se para 215 041 ha em 1999 e, posteriormente, em 2009, para 177 831 ha. A redução, nestes 20 anos, foi, portanto, 33% da área. Para que se possa ter uma ordem de grandeza, a redução da Superfície Agrícola Utilizada (SAU) no mesmo período foi, em Portugal, 8% (de 4 005 573 ha para 3 668 144 ha).

Para o mesmo período, a produção de vinho (hl), não obstante a grande irregularidade observada decorrente da sensibilidade desta cultura às condições edafoclimáticas, é tendencialmente decrescente (INE). Por outro lado, o valor nominal cresceu acentuadamente desde a adesão à CEE, em virtude de uma valorização crescente (crescimento médio anual de 6,2%), justificada, em grande parte, pelo facto de a produção de vinhos de qualidade ter aumentado, em detrimento da de vinhos de mesa. Apesar da qualidade de algumas campanhas, tem-se registado acumulação de *stocks*, com conseqüente diminuição de preços²⁴. De acordo

²³ VARELA, José Augusto dos Santos, *op. cit.*

²⁴ Instituto Nacional de Estatística – *Contas económicas da agricultura, 1980-2009*, Lisboa, INE, 2010, p. 83.

com o IVV, a análise às campanhas de produção entre 2000-2001 e 2014-2015 aponta para uma evolução da estrutura empresarial que regista um aumento do peso da produção não associada (da posição de equilíbrio em 2000-2001 (50%-50%) evoluímos para um peso da produção não associada de 61%, contra apenas 39% da produção associada).

A Organização Comum do Mercado vitivinícola foi estabelecida pelo regulamento (CE), n.º 337/79, compreendendo um regime de preços e de intervenções, um regime de trocas com os países terceiros, regras relativas à produção e ao controlo do desenvolvimento das plantações, nomeadamente proibindo as ajudas às novas plantações de vinha e à replantação, quando esta implicasse um acréscimo da produção de vinho que ultrapassasse os níveis resultantes da racionalização dos vinhedos e não assegurasse a melhoria qualitativa da produção. A concessão de ajudas nacionais podia ser autorizada, nomeadamente quando a viticultura constituísse um elemento essencial do rendimento agrícola, podendo a concessão das ajudas melhorar esse rendimento.

As ajudas comunitárias à reestruturação das vinhas, aplicadas desde 1986, foram orientadas, em especial, para a produção de vinhos de qualidade (VQPRD e vinhos regionais), permitindo, entre 2000 e 2007, a reestruturação total de cerca de 31 000 hectares²⁵.

Esta OCM sofreu várias alterações, tendo sido adaptada ao longo dos anos, com o objetivo de ajudar o setor a responder melhor à evolução da produção e do mercado e de promover, deste modo, o melhor equilíbrio entre a oferta e a procura.

A última reforma data de 2008 (regulamento (CE), n.º 479/2008, do Conselho). Com esta reforma visava-se, essencialmente, aumentar a competitividade dos produtores de vinho comunitários; reforçar a reputação do vinho de qualidade da Comunidade; alargar os mercados; simplificar a legislação, permitindo equilibrar a oferta e a procura, e estabelecer um regime vitivinícola que contribuísse para o reforço do tecido social das zonas rurais e assegurasse o respeito pelo ambiente.

5.2. Azeite

O regulamento (CE), n.º 136/66/CEE do Conselho, de 22 de setembro de 1966, criou a Organização Comum de Mercado no setor das matérias gordas, tendo Portugal beneficiado, progressivamente, desde a adesão, das ajudas à produção e ao consumo previstas nesta OCM. Com o objetivo de controlar a produção e as áreas com acesso ao regime de ajudas, a OCM previa, para toda a CEE, uma quantidade máxima garantida (QMG). A QMG vigorou até 1998, ano em que o regulamento (CE), n.º 1638/98 do Conselho fez aprovar alterações a este regime, repartindo a QMG pelos Estados-membros, com a fixação de quantidades nacionais garantidas (QNG). Esta alteração, prevista para durar três campanhas, acabou por se estender até 2004-2005.

²⁵ Observatório dos Mercados Agrícolas e das Importações Agro-Alimentares – *Evolução da balança de pagamentos do setor vitivinícola entre 2000 e 2009*, Lisboa, OMAIAA, 2011, p. 16.

Ao longo destes anos em que vigorou a OCM no setor das matérias gordas, a política agrícola comunitária foi sendo objeto de sucessivas reformas, que alteraram o modelo de ajudas, simplificando-o até um regime de ajudas exclusivamente à produção, pagas por tonelada produzida.

A reforma da PAC de 2003 alterou o regime de ajudas à produção para um regime de ajuda única, desligada da produção. Em 2004, através do regulamento (CE), n.º 865/2004 do Conselho, é criada a OCM do azeite e azeitona de mesa, na qual se acabou com o regime de ajudas à produção e com as restrições de quotas a ele associadas. Portugal, aliás, optou nesta altura e para este produto, pelo desligamento total, ou seja, repartiu o envelope financeiro calculado com base nas ajudas recebidas pelos agricultores durante um período de referência pelos agricultores elegíveis nesse período.

De acordo com o previsto no regulamento (CE), n.º 1782/2003, Portugal decidiu consagrar 10% da sua dotação nacional “azeite” às medidas de melhoria da qualidade e da comercialização, com o objetivo de melhorar a concentração da oferta e a produção de qualidade.

Após a adesão de Portugal à CEE, parece ter parado a diminuição da produção nacional de azeite que se verificava nas últimas décadas. A área de produção de azeitona para azeite sofreu algumas alterações. Em 1989, existiam em Portugal 328 761 ha de azeitona para azeite e essa área passou a ser 322 769 ha, em 1995, e 343 557 ha, em 2014. No entanto, a partir de 1995 ocorreram alguns arranques e plantações, num interessante processo de revitalização deste importante setor da agroindústria portuguesa que, sem provocar grande evolução da área ocupada com a cultura, conduziu a um significativo aumento da produção, a partir do virar do milénio e sobretudo a partir de 2007. A produção nacional de azeite era aproximadamente 400 000 hl/ano até 2007 e no período 2011-2014 já cerca de 766 000 hl/ano. Este aumento da produção ocorreu quase exclusivamente no Alentejo e deveu-se ao aumento da produção de azeite com baixa acidez (<0,8) e de alta qualidade²⁶. Verifica-se, também, uma diminuição das oscilações anuais da produção, fruto da entrada em produção de olivais intensivos, sobretudo no Alentejo, em que a rega deixa a produção do olival menos dependente da pluviosidade. Estes pomares intensivos resultam de fortes investimentos de grandes empresas. A concentração da produção em empresas de maior dimensão verificou-se tanto na produção de azeitona, como na sua transformação. O número de lagares em laboração em 2014 era 474, menos de metade dos existentes em 1987. Durante este período, diminuiu o número de lagares tradicionais (com extração em prensas tradicionais) e aumentou ligeiramente o número de lagares com extração contínua em duas fases.

Ainda que vendido sob diversas marcas, mais ou menos prestigiadas, o azeite era até aos anos 90 um produto indiferenciado. O surgimento das DOP e o aparecimento de diversos azeites de quinta, levou a que haja hoje no mercado uma enorme diversidade de azeites, com níveis de qualidade e preços muito diversos. Existem seis DOP: Trás-os-Montes, Beira Interior, Ribatejo, Norte Alentejano, Alentejo Interior

²⁶ Instituto Nacional de Estatística – *Estatísticas da produção vegetal*, consultado em linha, Lisboa, INE, última atualização destes dados: 18 de junho de 2015.

e Moura, numerosas marcas de azeites de quinta, azeites de agricultura biológica e azeites monovarietais. Nos últimos 30 anos, houve uma significativa modernização dos lagares, em alguns casos por imposição legal. Toda essa melhoria de infraestruturas, juntamente com a adoção de épocas de colheita mais adequadas, levaram a um aumento da qualidade do azeite e à sua valorização através das referidas certificações. Isto reflete-se nos preços do azeite no mercado externo. O azeite que Portugal vende é mais caro do que o que compra, pelo que, apesar do saldo negativo do comércio externo expresso em toneladas de azeite, o saldo de valor é positivo em alguns anos. Por exemplo, em 2011, Portugal exportou apenas 79 984 toneladas de azeite e importou 88 122 toneladas, mas o valor da exportação (215 436 mil euros) superou o valor das importações (164 427 mil euros)²⁷.

Mesmo assim, este foi o óleo vegetal em que o grau de aprovisionamento foi mais elevado. Para o total de gorduras e óleos vegetais, o grau de aprovisionamento durante o mesmo período foi cerca de 17 %. No caso do óleo de girassol, o grau de autoaprovisionamento é inferior a 5%.

5.3. Produtos transformados à base de tomate

De acordo com as *Contas económicas da agricultura* do INE²⁸, o tomate para indústria é o produto hortícola nacional mais competitivo em termos agroindustriais.

A organização comum de mercado no setor dos produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, nos quais se incluem os produtos transformados à base de tomate, foi estabelecida pelo regulamento (CE), n.º 2201/96 do Conselho, de 28 de outubro de 1996.

Esta lei foi objeto de uma reforma profunda em 2004. Esta OCM referia que “à luz das provas dadas no passado pelo regime de ajuda à produção baseado na assinatura de contratos que assegurem o abastecimento regular da indústria contra pagamento de um preço mínimo aos produtores, é oportuno manter esse regime; que é, no entanto, conveniente, em paralelo com os produtos frescos, reforçar o papel das organizações de produtores, a fim de assegurar uma maior concentração da oferta, gerir esta última de modo mais racional e, por fim, facilitar o controlo do respeito do preço mínimo nos produtores”.

A área de produção de tomate para a indústria manteve uma relativa estabilidade, ao longo dos últimos 30 anos – havia 14 729 ha em 1989, que aumentaram para 15 127 ha em 1999 e voltaram a aumentar para 16 783 ha, em 2009. No entanto, há, ao longo desta década, anos em que a área é muito menor (o ponto mínimo regista-se em 1992, com 9 370 ha) e outros em que é muito maior (curiosamente, os pontos máximos registam-se em 1986, com 18 360 ha e em 2014, com 17 210 ha)²⁹. Dado que se trata de uma cultura anual, é mais interessante observar

²⁷ Gabinete de Planeamento e Políticas – *Anuário agrícola. Informação de mercados*, Lisboa, GPP, 2013.

²⁸ Instituto Nacional de Estatística – *Contas económicas da agricultura*, op. cit.

²⁹ Instituto Nacional de Estatística – *Estatísticas da produção vegetal*, consultado em linha, última atualização destes dados: 18 de junho de 2015.

a tendência que é relativamente estável ao longo dos últimos 30 anos, apesar das oscilações anuais.

Ainda de acordo com o INE³⁰, a produção de produtos hortícolas registou uma tendência crescente entre 1986 e 2009 (crescimento médio anual de 8,5% em valor e de 2,4% em volume). A produção de tomate, na qual se inclui o tomate para a indústria, teve também uma evolução francamente positiva, tendo os preços tido uma influência determinante nesta evolução.

Como consequência do desligamento das ajudas, a ajuda da UE relativa ao tomate para indústria passou para metade em 2008 (ajuda de transição); neste contexto, o rendimento dos agricultores passou a ser assegurado por contratos com a indústria transformadora. Os preços contratualizados, influenciados por este facto e pela necessidade de garantir a manutenção da produção de matéria-prima, cresceram.

5.4. Leite e produtos lácteos

Em relação a este produto, é essencial perceber que o leite foi um dos produtos em que a CEE foi fortemente excedentária, tendo mesmo sido o primeiro para o qual foi concebido um instrumento de limitação direta à produção, visando corrigir a acumulação de excedentes, resultado de uma política agrícola fortemente produtivista. O regime de quotas leiteiras foi introduzido em 1984, portanto ainda antes da adesão de Portugal, e, obviamente, teve influência no nosso país durante estes 30 anos.

De um modo geral, o leite apresentou um crescimento nominal acentuado entre 1986 e 2014, apesar de, pontualmente, se terem verificado alguns anos de baixa produção³¹.

Este aumento correspondeu a um aumento da produtividade do efetivo leiteiro como resultado do melhoramento genético dos efetivos. A produção cresceu significativamente, tendo mesmo ultrapassado a quota leiteira atribuída a Portugal, nas campanhas 2002-2003 e 2005-2006³².

De acordo com o GPP³³, o desenvolvimento deste setor produtivo foi acompanhado pelo desenvolvimento das estruturas de produção e industriais, destacando-se o papel desempenhado pelas cooperativas, que contribuiu na construção de uma fileira agroindustrial relevante.

Após 30 anos de integração europeia, o fim do regime de quotas, em 2015, trouxe problemas acrescidos a Portugal. Jorge *et al.*³⁴, numa simulação visando as propostas do exame de saúde da PAC, previam que a progressiva liberalização da produção de leite diminuiria gradualmente a dependência externa de Portugal em

³⁰ Instituto Nacional de Estatística – *Contas económicas da agricultura, op. cit.*

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ Gabinete de Planeamento e Políticas – *Leite e lacticínios: diagnóstico setorial*, 2007, p. 39.

³⁴ JORGE, R., *et al.*, “Medium term prospects for Portuguese agriculture under health check proposals – A quantitative analysis with the CAPRI modelling system”, *New Medit*, 2010, vol. IX – n.º 2, p. 4-10.

relação ao leite e produtos lácteos. No entanto, este benefício nas relações entre produtores e consumidores, resultado de um decréscimo nas margens de processamento, quando analisado em conjunto com as outras propostas do exame de saúde, apenas evitaria uma deterioração maior da situação da produção. Ir-se-ia certamente assistir a um decréscimo generalizado dos preços à produção.

De facto, já em 2009 se registou uma diminuição da produção (-0,8%) face a 2008, decréscimo este resultante da conjuntura do mercado, com preços de base em baixa (12,1%) e inferiores aos custos de produção. Acresce que, a diminuição dos apoios ao investimento, a questão do licenciamento/manutenção das explorações agrícolas e a importação de leite contribuíram para a redução da produção nacional³⁵.

Atualmente, a situação do setor do leite no país é preocupante. O fim do regime de quotas, em 2015, a queda do consumo e o embargo russo aos produtos agrícolas europeus provocaram uma queda de preços, desde abril de 2015. Segundo a Associação Nacional dos Industriais de Lacticínios (ANIL), o preço pago aos produtores caiu, no ano passado, cerca de 16%. Nos Açores, a Federação Agrícola admite que 60% dos produtores, representando 30% da produção nacional, se encontre em situação de falência técnica.

Já este ano, os Estados-membros da UE acordaram sobre o princípio da necessidade se de reduzir a produção de leite, com vista a um reequilíbrio do mercado, não havendo ainda decisões sobre a fonte de financiamento desta medida.

5.5. Açúcar

Com a adesão à CEE, perspetivava-se a introdução da cultura da beterraba sacarina em larga escala no continente. Nesse sentido, foi iniciada uma campanha de divulgação da cultura desde 1986 e em 1993 foi criada a Sociedade de Desenvolvimento Agroindustrial, SA (DAI) que viria a construir em Coruche uma fábrica de açúcar de beterraba. A empresa foi constituída com capitais estrangeiros [Azucareras Reunidas de Jaen, SA (40%), Societá Fondiária Industriale Romagnola, SPA (20%)] e nacionais [Federação Nacional das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo, FCRL (15%), Investimentos e Participações do Estado + IPE Capital (15%) e Sociedade Industrial de Açúcar, SA (10%)]. Em 1997 a fábrica iniciou a laboração e, em 2002, atingiu o recorde de produção, tendo sido ultrapassada, pela primeira vez, a quota de açúcar atribuída ao país.

A produção de beterraba estabeleceu-se sobretudo no Alentejo e Ribatejo, mas também na zona do Oeste e Beira Litoral e atingiram-se elevadas produtividades, com muitos produtores a conseguirem ultrapassar as 80t/ha. As condições climáticas do nosso país permitem fazer duas sementeiras, de outono e primavera, o que leva a que o período de colheita seja mais prolongado e as unidades de transformação possam laborar durante um período mais prolongado. Por todas essas razões, pode-se considerar que a introdução da cultura da beterraba no continente foi um êxito.

³⁵ Instituto Nacional de Estatística – *Contas económicas da agricultura, op. cit.*

Em 2006, teve lugar uma reforma da OCM do açúcar que pretendia reduzir a produção de açúcar na Comunidade. Neste sentido, foram reduzidas as quotas de produção de cada país e foi aprovado o regulamento (CE), n.º 320/2006 do Conselho, que estabeleceu uma ajuda à reestruturação do setor para as indústrias que renunciasses à sua quota de açúcar ou de isoglicose. Apesar de Portugal ser altamente deficitário quanto à produção de açúcar, a quota nacional foi tratada de forma semelhante à dos países excedentários, tendo sofrido sucessivas reduções. No seguimento desse processo, a DAI aproveitou as medidas de ajuda à reestruturação do setor para renunciar à totalidade da quota que tinha atribuída, tendo deixado de transformar beterraba sacarina a partir de 2008 e tendo passado a fazer refinação de ramos importadas de cana-de-açúcar.

No período entre 1999 e 2006, o grau de autoaprovisionamento de açúcar foi cerca de 20% e a partir daí passámos a consumir quase exclusivamente açúcar proveniente de importação de ramos que depois são refinadas em Portugal. A capacidade nacional de refinação de açúcar é superior às necessidades, pelo que o nosso país acaba por ser exportador de açúcar refinado.

6. Notas finais

Os 30 anos de integração europeia ditaram uma alteração substancial nas estruturas agroindustriais e nas produções agrícolas que as sustentam, embora a estrutura da produção agrícola nacional, em termos das grandes componentes, se tenha mantido estável³⁶. É, no entanto, possível observar, durante estes 30 anos após a adesão, um aumento significativo da importância dos produtos hortícolas, entre os quais se inclui o tomate para indústria e um aumento também relevante da importância relativa do vinho, enquanto a importância das plantas industriais (oleaginosas, açúcar e tabaco), azeite e outros se manteve estável em 4%.

Os efeitos sobre o setor dos produtos agrícolas transformados depois destes 30 anos são uma consequência da Política Agrícola Comum (com as suas sucessivas reformas), da forma como essa política foi aplicada em Portugal (e como foi negociada com os outros parceiros) e da forma como os diferentes atores (agricultores, industriais, associações, entre outros) foram capazes de adequar as suas atividades às novas realidades, incorporando inovação e tecnologia.

Neste processo, as produções agrícolas destinadas à transformação apresentam, de uma forma geral, ganhos de produtividade e da sua qualidade intrínseca, não tendo registado aumentos significativos nem das áreas, nem dos volumes de produção.

Em termos globais, o resultado de toda esta dinâmica traduziu-se numa significativa modernização das infraestruturas industriais, com melhorias de eficiência, diminuição de impactos ambientais e aumento da segurança alimentar e da qualidade dos produtos.

³⁶ Instituto Nacional de Estatística – *Contas económicas da agricultura*, *op. cit.*