

A AGRICULTURA E O ESPAÇO RURAL



J. A. SANTOS VARELA

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

A AGRICULTURA E O ESPAÇO RURAL

*Contributo para a compreensão
das suas relações em Portugal*

J. A. S. Varela

Lisboa, Novembro 1992

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

O AUTOR (dados biográficos)

Depois de ter concluído o curso de engenheiro agrónomo no Instituto Superior de Agronomia, da Universidade Técnica de Lisboa, o engenheiro Santos Varela entrou para o quadro da antiga Junta de Colonização Interna (JCI) em 1951.

Trabalhou aí no então designado Plano de Fomento Agrário lançado pela Secretaria de Estado da Agricultura, e do qual resultaram publicações que ainda hoje têm utilidade, como sejam a Carta dos Solos, a Carta Agrícola e Florestal, a Carta das Capacidades de Uso dos Solos.

A partir de 1955 passou a exercer as funções de delegado da JCI no distrito de Beja, para a aplicação da lei dos Melhoramentos Agrícolas, a qual proporcionava assistência técnica e crédito aos agricultores para obras de valorização fundiária e para equipamento das explorações agrícolas, e às cooperativas agrícolas para instalações tecnológicas e respectivo apetrechamento.

Na mesma função teve a seu cargo a direcção técnica da exploração agrícola das herdades dos Lameirões e dos Borrazeiros (concelho de Safara) que tinham sido adquiridas pela JCI.

Durante o período em que esteve na JCI tirou ainda os seguintes cursos de post-graduação: curso sobre economia agrária e gestão da empresa agrícola, no Centro de Economia Agrária do Institut Supérieur Agronomique, em Rennes (França); curso sobre «rural planning and regional development» promovido em 1963 pela OCDE em Herzlyia (Israel). Efectuou também um estágio sobre planeamento regional em várias sociedades de economia mista francesas (Compagnies de Aménagement Rural-Landes de Gascogne, Coteaux de Gascogne, Languedoc et Roussillon, Canal de Provence) mediante uma bolsa de estudo concedida pelo Institut Français au Portugal.

Data desta altura a sua entrada como membro da Associação Portuguesa de Economia Agrária (APDEA) a qual foi, no início, o Grupo Português da Associação

Internacional dos Economistas Agrícolas. Como sócio desta Associação participou nas Conferências Internacionais realizadas em Lyon (França), em 1964, e em Banff (Canadá) em 1980.

Foi ainda, neste período, representante do ministro da Economia na «Comissão para o Aproveitamento dos Regadios» a qual se destinava a coordenar a participação do Ministério das Obras Públicas e da Secretaria de Estado da Agricultura nas «grandes obras» de fomento hidroagrícola.

Em 1966 foi requisitado para prestar serviço no então Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, que era o organismo central do planeamento, a cujo quadro técnico ascendeu, em 1969, com a categoria de especialista, tendo sido depois o chefe da Divisão de Planeamento Regional.

Participou aí nos trabalhos de elaboração dos então chamados Planos de Fomento Nacional (PF), designadamente nos II PF (1959-64), Plano Intercalar de Fomento (1965-67), III PF (1968-73) e preparação do IV PF (o qual era para vigorar a partir de 1974). Neste período fez parte da equipa técnica que preparou as bases para a implantação no nosso País das primeiras instituições para o desenvolvimento regional, as Comissões Regionais de Planeamento, as quais ainda hoje perduram sob a designação de CCR, Comissões Consultivas Regionais, (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve) ou estiveram na base técnica do lançamento das Regiões Autónomas (Açores e Madeira).

Em 1975 foi requisitado para exercer funções no Gabinete do Secretário de Estado da Agricultura, como adjunto.

Em 1977, após a criação do Ministério da Agricultura, transitou para o Gabinete de Planeamento do Ministério, do qual foi o Director-Geral desde 1978 até 1984. Durante este período orientou a preparação de alguns planos e programas para o desenvolvimento da agricultura portuguesa (Plano de Desenvolvimento para 1977/1980; Plano de Mudança da Agricultura) os quais não vieram a ter execução global devido à instabilidade política que subsistia ainda nesta época.

Durante todo o período das negociações para a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, desde 1979 a 1986, exerceu, cumulativamente com o planeamento, o cargo de vogal do Ministério da Agricultura na Comissão para a Integração Europeia. Nesta qualidade coordenou todo o trabalho relativo ao «dossier agrícola» das referidas negociações. Conduziu, neste âmbito, o Gabinete de Planeamento e Integração Europeia do Ministério da Agricultura para o estudo de algumas implicações da Adesão à CEE sobre a agricultura portuguesa. Assim, e, mediante contactos que lhe foram proporcionados pelo Departamento da Agricultura durante uma visita de trabalho aos EUA, o engenheiro Santos Varela assegurou a participação de uma equipa norte americana da Universidade do Arizona e do Stanford Institut (Califórnia) nos referidos estudos do impacto da Adesão. Estes trabalhos esclareceram e reforça-

ram a posição negocial portuguesa em muitos pontos sensíveis do «dossier agrícola», como foi o caso do regime de transição por etapas e do programa específico para o desenvolvimento da agricultura portuguesa (PEDAP), etc.

Em 1985-86 foi representante do Ministro de Agricultura no Comité Especial da Agricultura, do Conselho da Comunidade.

Em 1987 foi agraciado pelo Presidente da República com o grau de Grande Oficial da Ordem de Mérito.

No decorrer da sua carreira profissional, o engenheiro Santos Varela foi publicando vários trabalhos e alguns livros dos quais se destacam:

- *O Planeamento Regional – Princípios e Métodos de Acção* (JCI).
- *Desenvolvimento Económico do Espaço Português* (edição da Sociedade de Geografia).
- *A Política Agrícola Comum e a Agricultura Portuguesa – Política de Preços e Mercados* (edição das Publicações Dom Quixote – Série Economia e Gestão – n.º 3).
- *A Política Agrícola Comum e a Agricultura Portuguesa – Política de Estruturas e Reformas* (idem n.º 4).
- *As Negociações com a CEE e a Agricultura Portuguesa* (idem n.º 14).
- *A Agricultura Portuguesa* (edição do Ministério da Agricultura para a Presidência do Conselho das Comunidades Europeias).

O engenheiro Santos Varela é, actualmente, assessor principal da Direcção-Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar, exercendo o cargo de director do respectivo Serviço de Estudos.

ÍNDICE

Nota Prévia	9
1.ª PARTE — ALGUNS ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE HISTÓRICA	11
I — O começo histórico	13
II — Um período de «ociosidade agrícola»	17
III — Um período de «desorientação» agrícola	23
IV — O período da colonização interna	29
V — Os Planos de Fomento do período de 1953 a 1964	45
VI — As lacunas da política agrícola	53
VII — As dependências nacionais e as assimetrias regionais	59
VIII — O III Plano de Fomento e o ordenamento do território	67
2.ª PARTE — ALGUNS DADOS DA SITUAÇÃO ACTUAL	73
IX — Situação actual e evolução previsível do mundo rural	75
X — A Política Agrícola Comum e as perspectivas da sua reforma	83
3.ª PARTE — ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL	89
XI — Os ensinamentos das tentativas portuguesas	91
XII — Os ensinamentos da experiência alheia	95
XIII — A necessidade de uma política agrícola também para Portugal ...	99
XIV — O espaço rural e o ordenamento do território	105
XV — O espaço rural e as regiões fronteiriças	111
XVI — Estratégias de base para o desenvolvimento rural e agrícola	115

NOTA PRÉVIA

1 — O tema e o conteúdo deste livro foram inicialmente preparados para servirem de base à minha participação nas Jornadas de Desenvolvimento Rural do Norte promovidas pelo Instituto para o Desenvolvimento Agrário da Região Norte (IDARN) em Novembro de 1991, em Ponte de Lima.

A minha primeira referência vai, assim, para o Dr. José Miguel Rodrigues da Silva, presidente da direcção do IDARN, que me dirigiu o convite e me persuadiu a aceitá-lo argumentando que o facto de ter sido eu contemporâneo, e também participante, dos tempos da Colonização Interna e da Hidráulica Agrícola, dos sucessivos Planos de Fomento Nacional, do início entre nós da temática do Desenvolvimento Regional (no então Secretariado Técnico da Presidência do Conselho), do Planeamento Agrícola (no Ministério da Agricultura) e das Negociações Agrícolas (no processo de adesão de Portugal à Comunidade Europeia) tudo isto, dizia-me ele, me conferia a obrigação de transmitir os testemunhos que recolhi e guardei de toda essa caminhada.

Avalia-se, por isso, a extensão deste meu agradecimento ao Dr. José Miguel Rodrigues da Silva cuja amizade muito prezo; além do convite despoletou-me as minhas recordações «técnicas» e dava-me, ainda, um exemplo a que eu não poderia deixar de corresponder, o de uma inteligência aberta à análise dos problemas e de um esforço generoso na procura de soluções para o desenvolvimento do País e da sua Região.

2 — A ideia da utilidade da divulgação do que então tinha escrito veio-me tempos depois. Estou neste campo, muito grato ao Eng.^o José

Armindo Isidoro Cabrita, Director-Geral do Organismo onde trabalho, a Direcção-Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar (DGMAlAA), pelo apoio que prontamente me deu na procura de uma solução.

3 — Esta concretizou-se através da presente publicação pela Direcção-Geral de Planeamento e Agricultura (DGPA). Neste ponto, e em primeiro lugar, os meus agradecimentos vão para o Director-Geral, Eng.º José Alberto Guerreiro Santos, não só pela receptividade e sequência que deu à minha proposta, como também pela abertura de espírito que demonstrou vendo desde logo que é útil, dentro e fora do Ministério da Agricultura, a divulgação das experiências e o debate das ideias que elas possam suscitar, sem receio dos pontos de vista de quem as relata.

Aliás, com outros livros meus publicados em circunstâncias diferentes, tanto o Eng.º Guerreiro Santos como o Eng.º José Cabrita manifestaram sempre o mesmo espírito aberto e apoio consequente visando a divulgação dos temas tratados – A Política Agrícola Comum e a Agricultura Portuguesa – pelo que os meus agradecimentos aos colegas e amigos, que eles são, ultrapassam o âmbito deste pequeno livro.

4 — Dentro da DGPA foi a Direcção de Serviços de Informação Agrária e Cooperação Internacional que teve a seu cargo todo o trabalho de preparação, ilustração e revisão do texto.

Aqui vim encontrar colegas de trabalho dos meus tempos do planeamento e da integração europeia. Tanto o director do Serviço – Eng.º Óscar Sales Petinga –, como as técnicas do mesmo – Eng.ª Ludovina Palmeiro e Dr.ª Carmen Alexandrino –, com a competência e a capacidade de trabalho desde sempre demonstradas deram, afinal, forma ao conteúdo do livro, tornando assim possível a sua divulgação. Sei que a nossa amizade torna supérfluos os agradecimentos, mas eu não quero deixar de registar aqui a minha gratidão.

5 — À D. Amália Telmo, que processou todo o texto, deixo também os meus sinceros agradecimentos.

Lisboa, Janeiro de 1993

José Augusto dos Santos Varela

1.ª PARTE

ALGUNS ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE HISTÓRICA

I — «O COMEÇO HISTÓRICO»

1 — Sabemos que a necessidade de uma política de ocupação do território foi um facto que esteve presente na consciência e nos actos dos nossos primeiros Reis e na compreensão que revelaram de que por aí passava um dos grandes alicerces da Nação que começavam a construir.

Não bastava, na realidade, alargar apenas as áreas da reconquista cristã que eles iniciaram neste lado da Península.

Com a atribuição de forais às povoações; com o reforço da instituição municipal; com a doação de terras e Senhorios; usando como meio de atracção de colonos aos «grémios municipais» a garantia de libertação dos cativos que neles se fixassem; por várias vias, em suma, os Reis da nossa primeira Dinastia foram preenchendo o «vazio» que, sem tal preocupação, prevaleceria entre castelos e seus termos.

De tudo isto ressalta que a organização do espaço rural foi um dos viáticos da organização interna do Estado; em termos mais simbólicos mas mais significativos, começou aí o verdadeiro enraizamento da Nação portuguesa.

2 — O que já é menos conhecido ou, então, tem sido menos acentuado, é que a referida preocupação com a organização do espaço rural foi desde logo acompanhada por uma outra preocupação, a do desenvolvimento da agricultura como suporte económico da organização do território.

Adiantando uma das conclusões que desenvolverei no decurso deste trabalho, eu penso que foi devido à conjugação destas duas políticas — a da organização do espaço rural e a do relançamento da agri-

cultura em bases sólidas — que nós ficámos a dever, tanto quanto à bravura dos primeiros guerreiros, uma boa parte da viabilidade do «projecto Portugal», no alvorecer da nacionalidade.

Suponho assim que vale a pena gastarmos alguns minutos para recordar como começámos; e pena é que em muitos períodos da nossa história, mesmo recente, o tenhamos esquecido.

3 — O nosso primeiro Rei, na sua luta contra o leonês e o mouro, não foi apenas um guerreiro «capaz de todas as audácias». Com notável sentido de Estado ele foi consolidando a conquista com uma dupla política de ocupação do território e de utilização da terra.

Ao invés do que por vezes se julga, os testemunhos históricos mostram que Afonso Henriques «não é simplesmente o guerreiro, o conquistador, o mata-mouros; desde os primeiros tempos da conquista revela-se nele o bom-rei, o pai, o protector das populações que caem sob o seu senhorio; e, ainda, o povoador e o pródigo organizador» ⁽¹⁾. E os forais, concedidos pelo Rei, pelas ordens militares, pelas ordens monásticas ou pelos ricos-homens, garantiam o aumento da população e asseguravam a sua fixação no solo, de que dependia o arroteamento e cultivo dos campos e a defesa do território ⁽²⁾.

Na consolidação deste povoamento, como já referi, um dos meios de atracção de colonos era a garantia de libertação imediata ou aprazada dos cativos. Mas a par desta «política de atracção» o nosso primeiro Rei, (e seus sucessores,) usou largamente de uma «política de tolerância». No foral dado por D. Afonso Henriques, em 1170, aos mouros foros de Lisboa, Almada, Palmela e Alcácer, a algumas famílias sarracenas foi concedido que continuassem a viver em liberdade nas mesmas terras, sob domínio supremo e protecção do rei português, e a poderem reger-se pelas leis que lhes eram próprias ⁽³⁾.

4 — As ordens militares e as monásticas desempenharam um papel fundamental. Na Crónica de Cister, Frei Bernardo de Brito faz-se eco de uma velha tradição segundo a qual Afonso Henriques teria feito votos de fundar o mosteiro de Alcobaça durante a jornada de Santarém e que essa fundação dataria de 1148. É, no entanto, de 1153 que data a doação de Afonso I ao abade Bernardo de Claraval e aos seus sucessores, da herdade realenga situada entre as povoações fortificadas de Leiria e de Óbidos. De entre os lugares povoados que nessa doação se mencionam figuram Alcobaça, Aljubarrota e outros. Na

mesma, figura expressamente «o intuito de que não venham a ficar desaproveitados os terrenos», compreendidos no couto, estabelecendo o doador que «o acto deixaria de surtir efeito se os monges por sua culpa e sem anuência dele, rei, não persistissem em Alcobaça ⁽¹⁾».

E os monges, como sabemos, persistiram e deixaram — Alcobaça é um símbolo na agricultura portuguesa — uma das mais fecundas tradições e alguns dos mais preciosos legados para o bom aproveitamento da terra em Portugal.

Ora Alcobaça foi, também, o centro de um movimento metódico de colonização, que o mesmo é dizer de organização do território, mormente do espaço rural. No relato do historiador, «a actividade dos monges de S. Bernardo, nesse vasto domínio estremenho que veio a abranger treze vilas e três portos de mar, e foi depois conhecido pela designação de Coutos de Alcobaça, traduziu-se no chamamento de colonos, tanto de fora como dos distritos do norte, na assistência e protecção que lhes era dada, como aos antigos habitantes da região, no cultivo das terras e na criação de gados, na abertura de caminhos e na construção de pontes levando as comunicações até ao mar» ⁽²⁾.

Razão teve por isso, Severim de Faria ao escrever, séculos mais tarde «por este meyo das Colónias teve a povoação do Reyno principio».

5 — A conjugação, e a coerência, entre medidas para a agricultura e medidas para o povoamento ou, como se diz hoje, de uma política para o sector/uma política para o espaço rural, começou assim com o nosso primeiro Rei, a cuja dimensão de Estadista devemos hoje os fundamentos (que não só a fundação) da Nação portuguesa.

O Primeiro, no tempo e na envergadura, teve felizmente continuadores «à sua altura» e na mesma linha. A ponto que a 1.^a Dinastia, precisamente aquela que consolidou a nacionalidade, tem sido designada como a «Dinastia Agrária». Segundo o testemunho dos cronistas da época a agricultura atingiu «notável esplendor» no reinado de D. Diniz e o povoamento, a organização do espaço rural, continuado por D. Sancho I não só consolidou o Reino como foi um dos garantes da defesa do mesmo contra o inimigo que sucedera ao «leonês e ao mouro», mais explicitamente, contra os castelhanos.

Esta simples recordatória mostra que a lição dos nossos primeiros Reis ainda é actual, em termos de desenvolvimento, e não só no campo da estratégia a utilizar; ela pode ser, também, de flagrante utilidade nos tempos que correm e no domínio das tácticas de defesa a adoptar...

II – UM PERÍODO DE «OCIOSIDADE» AGRÍCOLA

1 — A política agrária iniciada pelos nossos primeiros Reis passou por vicissitudes várias, a começar logo no reinado de D. Fernando. Não deixaria de ter interesse analisar todo o seu percurso histórico, colhendo os ensinamentos que daí decorrem, tanto pelo lado bom como pelo lado mau.

É óbvio, porém, que este propósito saíria dos objectivos deste trabalho que procura analisar os acontecimentos a uma luz mais recente.

Retenhamos, não obstante, alguns «flashes» que me parecem importantes para a compreensão dos nossos problemas agrícolas e do mundo rural.

2 — Ao longo da nossa História, aquilo que poderíamos apelidar, nos dias de hoje, de «organização do espaço rural» lutou contra três adversários de vulto — as guerras com Castela para a sustentação da independência, a «saga» dos Descobrimentos e as condições ecológicas adversas (solos e clima) prevalecentes em quase toda a faixa interior do território, de Norte a Sul.

E é curioso notar que a agricultura contou com o mesmo género de adversidades e mais uma, embora mais recente, a de uma inequívoca subalternização com que sempre foi olhada no conjunto das actividades económicas nacionais.

Vejamos, como disse, alguns aspectos mais significativos.

3 — O primeiro século da nacionalidade decorreu em constantes lutas de conquista do território, ou da sua manutenção. Tal não impe-

diu, como frisei atrás, que os Reis da 1.^a Dinastia promovessem uma vasta e profunda obra de colonização. Esta, no entanto, só criava raízes nas parcelas do território mais poupadas aos estragos das lutas e que mais cedo puderam ser pacificadas. Nelas se desenvolveram colónias de povoadores os quais, frequentemente sob a inspiração e a protecção de ordens religiosas, constituíram a base do povoamento e do aproveitamento intensivo de muitas das regiões do Norte e do Centro.

No Sul, porém, as necessidades de defesa em terreno chão, expondo os povoados e propiciando frequentes correrias militares, associadas às características ecológicas do meio natural, dificultavam o integral aproveitamento dos vastos «reguengos», «coutos», «honras», etc. Consolidou-se, assim, uma estrutura agrária que, logo de início, foi fonte de contradições.

Já em 1286 D. Dinis fizera entrar em vigor a «lei da desamortização» dos bens das chamadas «corporações de mão morta», que vinha de D. Afonso II e que procurava contrariar a concentração fundiária, e mandara dividir em «casais» vários terrenos na margem sul do Tejo os quais entregou, em regime de aforamento, a famílias de agricultores. Os foros de Salvaterra e de Muge assim tiveram origem.

As guerras que D. Fernando manteve com Castela conduziram simultaneamente à falta de braços e de produtos alimentares. A lei das Sesmarias, publicada pelo referido monarca, procurou fazer regressar às fainas agrícolas os trabalhadores delas afastados e dispunha que os proprietários de terras incultas seriam obrigados a arroteá-las sob pena de delas serem expropriados, para serem divididas pelos povos e entregues em regime de aforamento.

A lei não deu, porém, grandes resultados pois os donatários (fidalgos, ordens militares e religiosas) foram-se opondo. Hoje, com o conhecimento que temos dos solos e do clima nesta vasta região «do sequeiro do Sul» podemos acrescentar que o meio natural também, em alguma medida, proporcionou tal oposição.

4 — Os Descobrimentos, numa leve referência, acrescentaram as dificuldades e os problemas tanto pelo lado do povoamento como pelo lado da produção agrícola. A melhor síntese que conheço foi-nos transmitida pelo Cronista e Poeta, na seguinte passagem:

*Não me temo de Castela
Donde guerra inda não soa
Temo-me é de Lisboa
Que ao cheiro desta canela
O reyno se despoeva... (*)*

O espaço rural e a agricultura foram, então, entregues em Portugal ao «Deus dará». Um analista das nossas coisas agrárias escreveu, muitos anos depois, a seguinte passagem bem elucidativa:

«Consolidada a independência do País, entrou-se num período de paz e seria chegado o momento de pôr em ordem a nossa economia agrícola se, entretanto, não viessem o ouro do Brasil e as riquezas da Índia, com todo o seu rosário de tentações. O País viveu então um período de ostentação e, no aspecto agrícola, de ociosidade. As terras continuavam incultas, a gente rareava e tudo era importado e pago com o ouro tão facilmente conseguido e tão desbaratado em artigos de luxo e em géneros de primeira necessidade que poderíamos perfeitamente produzir «dentro de casa» (6).

5 — Teria, com efeito, chegado o momento de pôr em ordem a nossa economia agrícola se as riquezas que nos chegavam também tivessem chegado para valorizar os nossos recursos naturais e humanos, para aumentar ou simplesmente assegurar a capacidade produtiva da agricultura, para organizar e valorizar o espaço rural. Mas o certo é que a terra e os agricultores foram esquecidos pelo Portugal dessa época. Estavam já distantes a clarividência e a decisão reveladas pela «Dinastia Agrária».

Viveu-se, assim, um período de «ociosidade agrícola».

6 — O despertar da «inteligência nacional», em relação a este período não foi, a meu ver, muito feliz na óptica de lançar as bases para uma conjugação, cada vez mais necessária, das duas políticas — para a agricultura e para o espaço rural.

Com efeito, «com o advento do regime liberal e por influência das novas doutrinas económicas que corriam pela Europa multiplicaram-se as publicações e os discursos sobre o problema agrário» (7).

(*) Sá de Miranda

De facto, ao reler os autores da época, fica-se mesmo com a impressão de que abundaram os discursos e pecaram as realizações, até talvez porque aqueles em boa parte tenham errado o alvo.

Explico-me:

Na verdade, a predominância de condições naturais adversas, ou de equilíbrios precários, no que diz respeito aos solos e ao clima em grandes extensões da faixa interior do território, com destaque para as extensas planuras do tecnicamente designado «sequeiro do Sul», a existência de tais condições, dizia, limitam-lhes grandemente ou decisivamente a respectiva aptidão agrícola e explicam, em muitos casos, a estrutura fundiária predominante em tais situações e, ainda, as razões porque a propriedade ou a exploração de grandes dimensões perdurou.

A agricultura não pode ser, em tais regiões, a «única resposta» e, frequentes vezes, quando o é, o investimento fundiário tem uma palavra a dizer para que uma agricultura duradoura possa vingar.

Ora acontece que, quando lemos os discursos e as propostas de leis dos nossos «desenvolvedores agrários», desde meados do século XIX até ao primeiro quartel do século XX podemos ficar convencidos, e até comovidos, com a sua inteligência e o seu altruísmo. Mas já será necessária uma certa dose de proselitismo para ficarmos plenamente convencidos da exequibilidade dos seus projectos e da veracidade do «inimigo» que, explícita ou implicitamente, eles denunciavam como o responsável por todos os males — a grande propriedade e seus incultos.

Daqui nasceu um estado de espírito que, a meu ver, impediu uma compreensão serena dos problemas do território e, no que ao mundo rural respeita, assumiu-se principalmente como uma contestação à posse das terras em determinadas situações.

Vejamos alguns exemplos:

- Quando, em 1823, José Mouzinho da Silveira sobe ao poder logo põe à frente do seu programa «a resolução do problema agrícola nacional» e enunciou-o da seguinte forma: «repartir a riqueza e aumentar a fortuna geral emancipando a terra, reduzindo-a a ter indivíduos por senhores que ou cultivem ou alienem» ⁽⁸⁾.

Este «programa» propunha-se assim repartir aquilo que precisamente faltava ou interessava criar — a riqueza. Iremos ver, mais adiante neste trabalho e na vida nacional, outras atitudes similares. Acrescento que, pouco tempo depois, este político abandonou o poder e a sua «obra» não foi continuada.

- Em 1851 Alexandre Herculano elabora um projeto de decreto tendente a promover a cultura e povoamento dos terrenos maninhos em que propunha «fomentar poderosamente a divisão da propriedade», de preferência por enfiteuse, utilizando sobretudo as propriedades incultas. Este propósito não passou do projecto.
- Deve-se, valha a verdade, a Oliveira Martins um dos mais bem elaborados e mais completos trabalhos sobre esta problemática da estrutura agrária nacional. O seu «Projecto de Lei do Fomento Rural», apresentado à Câmara dos Deputados em 27 de Abril de 1887, tratava esta questão mais amplamente, versando o crédito agrícola, o associativismo, a arborização, etc. Mas, para remediar os «vícios» da estrutura da propriedade o autor propunha a divisão dos terrenos do Estado e dos incultos particulares em glebas variáveis entre 10 e 50 hectares, as quais seriam entregues a colonos em regime de enfiteuse. Os proprietários de incultos seriam obrigados a aforá-los sob pena de serem deles expropriados sem indemnização. Tal como o caso anterior não passou do projecto. Depois deste, outros foram presentes à Câmara dos Deputados com o intuito de fomentar, mais ou menos profundamente, a melhor repartição da terra. Entre os mais importantes destacam-se os de Mariano de Carvalho, Etelvino de Brito, Ezequiel de Campos.
- Este último, que foi Ministro da Agricultura, apresentou à Câmara, em 12 de Janeiro de 1925, uma proposta de lei de organização rural na qual concluía pela necessidade urgente da resolução do problema das «regiões mal povoadas do País, facultando nelas vasto campo de arrumação e actividade da gente rural superabundante noutras regiões, acomodando melhor as famílias rurais das próprias regiões a povoar e proporcionando muito maior produção agrícola» (9). Há, neste prólogo, um certo propósito de encarar, em sintonia, os objectivos de fixar populações e de promover a produção agrícola. O projecto, no entanto, ficava-se em recorrer à «expropriação» pelo Estado por utilidade pública urgente «de terrenos pousios mal aproveitados e ermos dos grandes proprietários, assim como dos trechos agricultáveis dos baldios, os quais seriam par-

celados em «lotes», cada um bastante para a actividade desafogada duma família cultivadora» ⁽¹⁰⁾. Também ficou na fase de projecto.

7 — Em conclusão, o idealismo dos nossos pensadores e homens políticos do período referido levou-os a propor soluções boas — a necessidade de fixar populações (tal como os Reis da 1ª. Dinastia) — mas aplicáveis a terrenos maus (o que aqueles Reis não fizeram) — maninhos, incultos, pousios, ermos, baldios...

Nestes projectos desconhecia-se ou minimizava-se, pura e simplesmente, a razão porque os principais visados, os grandes domínios (particulares, públicos ou baldios) tinham permanecido assim. Por outras palavras, desconhecia-se a qualidade das terras, a aptidão dos solos e, com isto, as possibilidades dos colonos, as populações a fixar, poderem praticar uma agricultura viável, rentável.

É também elucidativo que a «unidade de exploração» seja frequentemente citada como uma «gleba», um «lote».

Não nos iludamos com a escala de alguns «lotes» (50 ha), se os solos fossem, como era de esperar, pobres. Ao pretenderem utilizar «módulos» que tinham servido 7 séculos atrás, os «projectos» estavam a conceder, já no sec. XX, apenas a sobrevivência a cada família agrícola. Na prática não permitiriam poupanças significativas e, daqui, travavam *ab initio* o investimento fundiário ou de exploração capaz de permitir o progresso e, assim, consolidar a fixação.

É possível que este juízo seja demasiado severo. Em boa verdade as propostas e seus projectos da época referida nunca foram executados, nunca puderam ser testados.

Uma coisa, no entanto, parece certa — eles, no seu «elemento agrícola» dificilmente teriam contribuído para a organização do espaço rural nas regiões que visavam — a experiência do período seguinte e a debandada da população que se lhe seguiu parecem confirmar esta suposição.

Vejamos como foi.

III — UM PERÍODO DE «DESORIENTAÇÃO» AGRÍCOLA

I— As ideias altruistas mas um tanto académicas que apontei no capítulo anterior, associadas a medidas simplistas e desconexas para a agricultura vieram a ter repercussões negativas tanto para a organização do espaço rural como para o aproveitamento das terras.

Neste período dos finais do séc. XIX até à década dos anos 30, já no séc. XX, as atenções convergiram principalmente para o Sul do País e, neste, para as planuras do Alentejo e das bacias terciárias do Tejo e do Sado. As primeiras, predominantemente constituídas por solos pobres derivados de xistos e de rochas graníticas ou quartzó-dioríticas. As segundas formadas quase exclusivamente por areias pliocénicas (as terras da charneca do Ribatejo, por exemplo).

Não obstante a pobreza dos solos derivados destas formações geológicas é corrente encontrarmos nos relatos que se referem a este período e a estas regiões a referência aos «latifúndios incultos e aos baldios inaproveitados» ⁽¹⁾.

É compreensível que se pretendesse aproveitar melhor muitas dessas extensões de terrenos que estariam, não se duvida, inaproveitados. São que à luz de um conhecimento sério as preferências teriam ido para a valorização do coberto florestal, os montados de sobre e de azinho do eco-sistema, ao qual se poderia associar a valorização do sobcoberto através das pastagens naturais e dos ruminantes, bovinos ou ovinos conforme as situações ou, ainda mais simples e directamente, através do gado suíno no tradicional regime da «montanha».

Mas a mentalidade vigente, e alguma ignorância associada, apontam, como se pode ainda hoje verificar em muitos relatórios, «para a valorização de tão grandes reservas que permaneciam despovoadas» ⁽¹²⁾ e considerava-se que «os proprietários, para valorizarem os seus domínios, teriam de proceder à chamada de reservas demográficas acantonadas no Norte, no Centro e no Algarve» ⁽¹³⁾.

Para fazer tudo isto, o estímulo à actividade agrícola baseou-se quase exclusivamente em leis proteccionistas da cultura do trigo, a começar pela de 1899, continuadas mais tarde pela chamada Campanha do Trigo, que começou em 1929.

2 — Houve em todo este «quadro mental» dois vectores que se revelaram autênticas ilusões — a primeira, a de que estavam por aproveitar grandes reservas de solos; a segunda, a de que poderíamos garantir, aproveitando-as, uma auto-suficiência na produção do trigo. Acrescenta-se uma terceira, ainda provável — a de que pelo «cruzamento» das duas circunstâncias anteriores e com estímulos à iniciativa privada, se criariam condições para o povoamento nas referidas «grandes reservas» do sequeiro do Sul.

Como isto só seria possível se se facultasse aos futuros «colonos» condições de estabilidade, os estímulos traduziram-se na criação ou no reforço de um quadro jurídico-agrário que possibilitou a prática, em larga escala, do aforamento, do arrendamento a longo prazo e até da venda, em courelas, de herdades e baldios.

Foi chamado a isto «um importante movimento espontâneo de colonização interna» ⁽¹⁴⁾.

Uma destas iniciativas, mas em larga escala, ficou a dever-se a um grande lavrador, cujo mérito altruista é inegável — José Maria dos Santos — mas cujo sentido prático não foi menor.

Com efeito, a instalação dos foreiros ou rendeiros ou, mesmo, pequenos proprietários nas «courelas» deixava inaproveitada uma parte da capacidade de trabalho do agregado familiar. Assim, os novos «núcleos» de «colonos» tinham que procurar nas empresas patronais vizinhas o complemento de trabalho que lhes era necessário para sobreviver.

Ora a cultura do trigo proporcionava este acasalamento à maravilha. A vinha, existente em algumas zonas da charneca, também proporcionava idêntico aproveitamento. «Desta forma a pequena propriedade nascida no Sul, nesta época, passou a ser instável e deu origem

depois a movimentos vários de reagrupamento, de concentração e, também, de excessivo parcelamento» (15).

Estávamos, assim, em presença não de esquemas sérios de fixação de populações e de valorização das potencialidades dos solos. O que o «sistema» tinha criado foram simples «viveiros humanos» que convi-
nham às necessidades de trabalho aleatório do regime fundiário que pretendia modificar — as grandes propriedades e a agricultura exten-
siva de sequeiro.

3 — Ora, com muitos dos terrenos baldios fez-se a mesma coisa e com consequências mais nefastas, para os homens e para a terra. Foram eles, nestas regiões do Sul «partilhados geometricamente, em retalhos impróprios para a criação de empresas agrícolas e daí resultou uma exploração inconveniente que deu origem à erosão» (16) ou a um desinteresse dos «beneficiados» e que conduziu a nova e, desta vez indesejável concentração da «terra de todos» em herdades de particu-
lares, argutos.

Foi isto o que precisamente aconteceu com os baldios das Serras de Serpa e de Mértola, desaparecendo assim nestas terras do Sul uma função que deveria ter sido acarinhada, a função agregadora e comunitária do baldio relativamente aos povoamentos da sua orla. Um dos relatos que refere o que se passou, num dos tractos desta região cáldo-
árida, diz o seguinte:

«Esta região (9000 ha) constituiu até 1926, ano em que foi divi-
dida em glebas de 1 hectare, o baldio da Serra de Mértola, explorado em comum ou, melhor, pelos nativos residentes no Concelho, que ali queriam ir marcar terras para semear na madrugada do dia de S. João.

Como era de todos e de ninguém, durante a guerra de 1914-18 sofreu uma verdadeira devastação na sua rica flora arbórea e arbustiva, tendo sido colhidos todos os chaparros de azinhô e sobro, medronheiros e toda a cepa, para abastecer a Mina de S. Domingos de lenha e de carvão. A terra livre do mato foi explorada com culturas cerealíferas, quase exclusivamente trigo, só com adubação fosfatada, e como as terras ainda continham uma boa dose de matéria orgânica, constituída pelos detritos da charneca durante milénios, deram nos primeiros anos boas produções, entre 10 e 20 sementes, só com superfosfato a ponto de

Mértola ter sido num ano o Concelho maior produtor de trigo do País» (17).

Assim, as leis proteccionistas da cultura do trigo, de 1899, com a carestia derivada da I Grande Guerra encarregaram-se de abrir caminho. Mas foi a Campanha do Trigo, lançada em 1929 que deu o golpe de misericórdia neste e noutros casos.

A «Campanha» fora lançada com bons propósitos, reforçar a produção interna, (o que era compreensível no clima da recessão económica dos anos 30), só que foi «monocultural» e o privilegiado foi, novamente, o trigo. Assim, «estimulada por uma favorável política da produção, facilidades de crédito e prémios de arroteia, entregou à cultura agrícola praticamente todo o terreno susceptível de ser lavrado e semeado e em muitos casos até áreas que nunca deveriam ter sido cultivadas» (18).

Para os baldios das Serras de Serpa e de Mértola foi como que o Apocalipse. Rezava a tradição nas recordações contadas em torno da braseira nas noites frias do Inverno alentejano que, em alguns anos, as terras das glebas recentemente alqueivadas, desprotegidas e na encostas dos montes, eram simplesmente «levadas» quando aconteciam chuvas «mais pesadas». Em muitos casos, a quase generalidade, as produções passaram rapidamente da «casa» das 20 sementes para as 3 ou 4 sementes. A colheita, assim, não pagava mesmo a magra despesa com o adubo e as «geiras»; muitas «glebas» foram, então, trocadas por um copo de vinho, nas tabernas das aldeias, passando assim de mão em mão até serem, finalmente, concentradas nas mãos de alguns senhores poderosos.

Certamente que, por esta «via» e recordando a frase de Severim de Faria, não «teve a povoação do Reyno principio». Mas teve o baldio de Mértola o seu fim...

4 — A planície alentejana e os seus horizontes foram ainda cenário de outro drama o dos «seareiros», porque «o que se deu na Serra quanto ao esgotamento da matéria orgânica, deu-se semelhantemente em toda a região das terras galegas» (19).

Escutemos outro elucidativo relato, no «clima» da Campanha do Trigo:

«Os proprietários conheciam melhor os seus domínios e sentiram a presença de mais numerosos trabalhadores dispostos a

levar de vencida a charneca. E surgiu assim a operosa legião dos «seareiros» do Sul que cumpriu a sua tarefa com apoio no contrato de parceria, apenas ligado ao tempo necessário para estabelecer a seara e portanto sem qualquer reflexo na estrutura da propriedade. O «seareiro» lutou, venceu e finalmente foi vencido pela própria natureza do contrato ao abrigo do qual operou, remetendo-se no rescaldo da «Campanha» à posição obscura de que tinha provindo arrastado por uma ilusão que os factos mostraram não ser duradoura. Limpas as terras, fortalecidas as grandes empresas pelo auxílio que lhes fora dado pelos «seareiros», permaneceu intacta a velha estrutura agrária, seguindo-se à crise dos «seareiros» as crises periódicas dos trabalhadores assalariados»⁽²⁰⁾.

5 — Em conclusão, um entrosamento de equívocos de que resultou principalmente o empobrecimento de grande parte do Alentejo e da chamada «Serra do Algarve», pela perda de parte substancial do seu coberto arbóreo, pela erosão e pelo esgotamento dos solos até chegarem à fase «esquelética» que muitos apresentam nos tempos actuais.

Quanto à fixação das populações, o resultado foi uma cada vez maior proletarização dos trabalhadores rurais, o que viria a ter, mais tarde, outros reflexos que adiante apontarei.

Nem mesmo o pretenso fortalecimento das «grandes empresas», referido na citação anterior, foi um facto representativo. O que na realidade se verificou, não obstante os suportes que o trigo foi tendo, em preço e garantia de colocação, foi um gradual empobrecimento das terras e a perda da rentabilidade das explorações, até ao endividamento de muitas delas, situação que se verificava nas «vésperas» da revolução de 25 de Abril (1974).

Esta foi, assim, uma batalha em que todos perderam.

IV — O PERÍODO DA COLONIZAÇÃO INTERNA

I — Nas situações atrás descritas há reflexos das correntes ideológicas que caracterizaram a época. Há-os, também, da instabilidade política e administrativa em que viveu o País antes da queda da Monarquia e depois do advento da República. Foi, como sabemos, um período agitado ao qual se juntaram os efeitos da Guerra de 1914-18 e, anos depois, da grande recessão económica dos anos 30.

Em meados desta década, porém, se as sequelas da referida crise mundial ainda persistiam, podemos dizer que no plano interno tínhamos entrado num período de estabilidade governativa. Efectivamente, o regime saído da revolução de Maio de 1926 engrenara na «velocidade de cruzeiro».

Os problemas do povoamento e de uma melhor ocupação do espaço rural voltaram a colocar-se. Já no fim do período anterior as vozes de alguns políticos continuaram a fazer-se ouvir e a reclamar soluções para a nossa «defeituosa estrutura agrária» e o subaproveitamento agrícola em muitas extensões do território.

Foi o caso de Anselmo de Andrade, Basílio Teles, Brito Camacho e outros.

Na verdade, a pressão demográfica agravava-se e as saídas tradicionais pela emigração eram cada vez mais reduzidas. Para se ter uma ideia mais exacta da dimensão destes problemas posso acrescentar que a vitalidade demográfica em Portugal, traduzida pelos saldos fisiológicos, fizera com que a população portuguesa passasse de 3 725 000 indivíduos, em 1840, para 7 174 000 em 1940 isto é, um aumento de quase 100%, por outras palavras, nesses últimos cem anos a população portuguesa tinha praticamente duplicado ⁽²¹⁾.

Por seu turno, a emigração portuguesa tinha-se reduzido muito devido às restrições levantadas pelos países de destino tradicional da mesma — para o Brasil fora condicionada e para a América do Norte estava praticamente proibida ⁽²⁾. Quanto às colónias de então, principalmente Angola e Moçambique, o seu fraco nível de desenvolvimento tornava exíguas as respectivas capacidades de receber e de fixar populações brancas para ocupação agrícola.

A ideia, e a necessidade, de encaixar um surto demográfico que se vinha avolumando e não encontrava escoamento pela via emigratória, associadas a convicções que já vinham detrás — os defeitos da estrutura fundiária e a existência de vastas áreas incultas — tudo isto esteve na base da criação, em 1937, por via do Decreto-Lei 27 207, da Junta de Colonização Interna (JCI).

Iria começar um período em que se fez um esforço generoso para valorizar o trabalhador agrícola e o espaço rural, procurando organizar a ocupação do território mediante a instalação de colónias agrícolas.



Foi, não obstante, uma actuação limitada na procura de terrenos por entre os condicionamentos políticos da época, exercida sem que uma política para a agricultura, especialmente para a produção agrícola, a acompanhasse e reforçasse. Não poderia conduzir, por isso, a um efectivo desenvolvimento rural.

Não foi, porém, um esforço inglório. Foi um esforço isolado, do qual perduram o mérito e a dedicação dos que nele participaram. Mas vejamos como foi e apreciemos depois.

2 — Os problemas da colonização interna foram, como digo, retomados em 1937 sendo Ministro da Agricultura o Dr. Rafael Duque. Mas logo de início, o campo de acção ficou bastante limitado pelo citado diploma legal. Este, de facto, cometia à Junta de Colonização Interna apenas as funções de:

- a) Instalar casais agrícolas nos terrenos que lhe forem entregues pela Junta Autónoma das Obras de Hidráulica Agrícola (JAOHA).
- b) Efectuar o reconhecimento dos baldios e realizar a colonização dos que dela forem susceptíveis.
- c) Efectuar, quando superiormente autorizada, a aquisição de terrenos postos à venda que devam ser aproveitados para colonização.



«Casal do Meio» – Núcleo das Faias.

Tendo em conta, como veremos adiante, os condicionalismos específicos das Obras de Hidráulica Agrícola e o facto de que a

JAOHA não tinha quaisquer direitos de aquisição dos terrenos beneficiados pelas referidas Obras; sendo também muito pouco provável que fossem «postos à venda» terrenos, dos particulares, com a amplitude bastante para constituírem um contributo significativo para a «colonização»; tendo ainda em conta as limitações do investimento público num período de grande austeridade e rigor orçamental como foi o da época; tendo tudo isto em mente é óbvio que o caminho que restava à JCI era de «efectuar o reconhecimento dos baldios e realizar a colonização dos que dela forem susceptíveis».

Nisto residiu a hipocrisia da época e os baldios, principalmente os do Norte e do Centro do País, foram uma vez mais teatro de confusões e de conflitos — as populações serranas entendiam-nos como um espaço de usufruto comum; o Estado encarava-os como terrenos desaproveitados e que deviam ser valorizados, substancialmente através das utilizações que «superiormente» decidira, a colonização ou a florestação. Com efeito, no decorrer dos tempos «sempre a designação baldia andou, no espírito público e do legislador, ligada à de maninho ou inculto por assim dizer improdutivo, mas não é verdadeira a noção, conquanto a «terra de todos» se encontre explorada em piores condições do que a particular. E não é verdadeira, pois raros são os totalmente improdutivos: uns dão pasto, outros mato para estrume ou lenha, e alguns estão agricultados» ⁽²³⁾.

Os desígnios oficiais ficaram portanto muito aquém daquilo que o Organismo considerava como garante da colonização e credor da sua actuação, como alguns textos da época o comprovam. Numa conferência, então efectuada, o presidente da JCI dizia o seguinte:

«Assim, numa visão de conjunto reconhece-se, facilmente, ser necessário:

- Melhorar as condições de vida da população rural.
- Ordenar, dentro do possível, o conveniente aproveitamento da terra, em vista ao equilíbrio das produções e a defesa da própria terra.
- Encaminhar o arranjo da propriedade, harmonizando o direito da posse com o interesse colectivo.
- Aproveitar a água como fonte valiosa e segura de produção.

- Promover o apetrechamento das explorações agrícolas no sentido do seu rendimento» (24).

Era todo um programa que certamente não iria encontrar resposta no aproveitamento dos baldios.

3 — Mas os baldios constituíram, apesar de tudo, uma esperança e a «Junta» lançou-se afanosamente no reconhecimento dos mesmos e de tal forma os seus técnicos se empenharam no trabalho que em dois anos, trabalho notável, foi concluído o cadastro de toda a área baldia, a qual no Continente abrangia uma extensão de 407 544 hectares, isto é, 4,6 por cento da superfície de Portugal continental.

Desse reconhecimento foram reservados os baldios que, numa primeira selecção, se consideravam susceptíveis de colonização e que abrangiam uma área de cerca de 200 000 ha. Um ano depois, já em 1940, estava concluído aquilo que se chamou o «Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados», publicado em 1941 e que apurou, de toda a área baldia, 37 153 hectares para serem destinados à colonização.

Os números na sua singeleza mostram como as esperanças se foram reduzindo. As supostas grandes extensões de terrenos insuficientemente aproveitados e que poderiam ser valorizados pela colonização não chegavam a 10% da superfície total dos baldios. Mas a esperança da colonização, mesmo sob formas diferenciadas, ainda se manteve e os apuramentos globais do «Plano Geral» dão-nos uma primeira indicação, como se pode ver:

Área total dos baldios	407 544 ha
------------------------------	------------

Áreas segundo os aproveitamentos propostos:

— Agrícola colonizável	37 153 ha
— Agrícola não colonizável	37 383 ha
— Florestal	332 370 ha
— Social	638 ha

Deste conjunto foi feita uma «reserva provisória» de 79 452 hectares, englobando assim as áreas agrícolas, colonizável e não colonizável, e pouco mais de 4000 ha de áreas já de aptidão florestal.

Assim, a esperança da colonização mantinha-se sob a forma de melhorar o aproveitamento agrícola do que era agricultável. Sente-se isso quando relemos os volumes, já «comidos» pelo tempo, daquele que foi no início da década de 40, em plena 2ª. Grande Guerra, portanto, o «Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados». Vejamos algumas passagens:

— «Quase sempre se verifica íntima ligação entre o aproveitamento dos baldios e a feição agrícola regional. Na zona montanhosa do Soajo e da Peneda, de acesso difícil por falta de vias de comunicação, de orografia áspera, mas onde entre as manchas rochosas, e nomeadamente nas chãs, se encontra boa erva, é o gado que aproveita o baldio, imprimindo feição pastoril e comunitária à economia local (...).

«Já em Bragança e na zona raiana da Guarda, como no Alentejo, isto é, em regiões de cultura cerealífera, os baldios têm função diversa: o gado ainda deles colhe algum benefício, mas já aparece o tracto agricultado, ora em regime de afolhamento regulamentado, ora em parcelas dispersas onde o rural mais necessitado, ou de maiores faculdades de iniciativa, espera colher mais pão (...).

«No Minho e na Beira, onde a água conduz à cultura intensiva, ou ao mais largo aproveitamento da terra, encontram-se importantes superfícies baldias aproveitadas para colheita de mato e, subsidiariamente, para pastagem de gados.

Nas regiões de culturas ricas e de população densa, como as de vinha, os baldios quasi desapareceram, mesmo quando nelas predominem, como no Douro, terrenos áspers e de difícil amanho» ⁽²⁵⁾.

Está, nestas transcrições, latente a ideia de que o aproveitamento dos baldios poderia seguir os padrões da agricultura nas regiões onde eles se situavam.

Outro «vector», para a colonização, foi o de que a intensificação era possível e que a racionalização do aproveitamento agrícola, que uma melhor técnica cultural também possibilitaria, era desejável.



Ouçamos:

- «É fraco o rendimento dos baldios e grande o predomínio da área inculta. Esta, a bem dizer, apenas é povoada com matos espontâneos. São raras as árvores mesmo quando a toíça ou o nascedio de algumas espécies se encontra no terreno (carvalhos, sobreiros, azinheiras, pinheiros e outras) porque o incêndio, a roçadoira e o dente do gado não permitem que atinjam porte arbóreo. E, quando se analisa a importância destes baldios para a manutenção dos efectivos pecuários, logo se verifica ser ínfimo o número de cabeças de gado por hectare, só admissível em terrenos de extrema pobreza, muito inferior à da grande maioria destas terras de fruição colectiva. Nas Lombadas (Bragança) a terra particular, de reduzida área

em torno das povoações, apresenta-se inteiramente cultivada, mesmo nos terrenos sáfaros, não obstante os baldios dessas mesmas povoações possuírem terrenos de muito maior fertilidade, que só produzem pasto e mal aproveitado.

No Alvão (Vila Real) e na Boalhosa (Viana do Castelo) o terreno particular chega a ser abandonado porque o baldio supre todas as diminutas necessidades destes povos serranos. Mas também aqui o desordenado aproveitamento não permite utilizar a potencialidade do solo.

No baldio de Serapicos (Bragança) a exploração baseia-se na sementeira do centeio em glebas. Sem árvores e com exaustiva cultura, logo se depreende quantos benefícios resultariam da posse plena dessas glebas. O castanheiro surgiria a valorizar os córregos de terra mais fundável e fresca, aqui e além apareceriam pequenos trechos de regadio (...) e não faltaria a árvore de fruto a dar a nota da apropriação.

Nos baldios de Castelo Rodrigo (Guarda), também explorados em glebas, a terra já se nega a produzir magro centeio. Aí a apropriação teria como imediata consequência o maior descanso das terras, nuns casos, o enriquecimento noutros, pelo estrume e adubos, e não faltariam alguns pequenos maciços florestais, nos tractos mais próprios.

O facto repete-se em quasi todos os baldios cultivados e toma feição verdadeiramente anárquica no baldio do Cachopo (Algarve), onde a terra é explorada por quem primeiro a lavra e, assim, à compita, a seguir às ceifas surge o arado, e as estreitas belgas de cada utente dispersam-se por todo o baldio. Desta desorientada e esgotante exploração resulta o empobrecimento da terra» ⁽²⁶⁾.

A esperança concretizava-se, assim, numa decisão — os terrenos baldios agricultáveis seriam objecto de colonização.

4 — Esta, porém, nem sempre conduziria à implantação de famílias rurais; por outras palavras à constituição de empresas agrícolas familiares ou casais agrícolas.

A legislação portuguesa fornecia, para tal, uma base jurídica com o «regime do casal de família» estabelecido no Decreto nº. 18 551, de 3 de Julho de 1930, o qual permitia a instituição do casal de família indi-

visível, inalienável e impenhorável.

Ficavam, assim, salvaguardadas as divisões por herança.

Não obstante o recurso a este dispositivo jurídico a «Junta», tendo em atenção os problemas sociais e económicos que se levantariam pela transformação da «terra de todos» na «terra de alguns», optou por formas diversificadas de valorização dos baldios e de atribuição de terrenos nas áreas de «vocação agrícola».

Deste modo, a área agrícola colonizável foi objecto de implantação de casa s agrícolas e a área agrícola não colonizável foi destinada à divisão em glebas para complemento de explorações existentes nas imediações de cada baldio, ou para simples auxílio aos trabalhadores rurais das povoações situadas na orla dos baldios.

Mesmo com este sentido de objectividade a colonização dos baldios (tal como a sua florestação nas áreas de «vocação florestal») foi, frequentes vezes, contestada pelas populações serranas que se sentiam esbulhadas de terras que consideravam e por vezes o eram, essenciais à sua sobrevivência e constituíam em alguns casos, o suporte de uma tradição de vida comunitária que vinha de tempos recuados e que perdura.

Não é para aqui a análise deste conflito, que de tempos a tempos se reacende, entre a razão do Estado e a razão dos povos; e, muito menos o  , fazer a comparação de qual foi maior se o sofrimento daqueles que viram com a colonização ou a florestação dos baldios fugir-lhes o amparo do gado e do calor da lareira, se a ilusão daqueles que foram levados a praticar uma agricultura madrasta a qual, mais tarde, tiveram que abandonar em troca da emigração.

5 — Retenho assim e aqui, apenas o registo dos resultados a que este esforço de «colonização» conduziu na perspectiva da valorização e da organização do território.

Foram numerosos os projectos de colonização que derivaram do «Plano Geral», relativo aos baldios. Já foram em menor número os que foram executados. No que respeitou   criação de casa s agrícolas e fixação de colonos, os resultados foram, como podemos agora aferir, muito «magros».

Assim, no pr nc pio da década de 50 a «Junta» tinha instaladas, nos baldios, uma meia duzia de col nias agrícolas e fixado pouco mais de duas centenas de famílias assim distribuídas:

— Colónia agrícola do Sabugal	39 colonos
— Colónia agrícola do Barroso	132 colonos
— Colónia agrícola do Alvão	25 colonos
— Colónia agrícola da Boalhosa	30 colonos

Aliás, era o próprio Organismo que, já na altura, reconhecia as limitações e a modéstia dos resultados. Com efeito, em parecer datado de 26 de Junho de 1951 a «Junta» afirmava: «a colonização destes terrenos (os baldios reservados) não terá repercussão sensível na situação geral do País» e, tempos depois, acrescentava: «na verdade, a instalação de 284 famílias — tantas são as que os baldios comportam — nada significa para aquilo que é necessário realizar» ⁽²⁷⁾.

Além disto, tinha sido dividida em glebas uma superfície baldia de 12 790 hectares.

Quão longe estávamos, assim, das palavras esperançosas contidas na parte final do «Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados»: — «O êxito da melhor utilização dos baldios, de harmonia com o presente Plano Geral, pode considerar-se de antemão assegurado, conhecida como é a capacidade de trabalho e de adaptação do nosso rural. Na verdade o rural português sabe e é capaz de valorizar a terra pobre, sáfara, por vezes mesmo ingrata» ⁽²⁸⁾.

Estas esperanças, além de poucas, não resistiram ao êxodo rural do período migratório para a Europa, e que se acelerou na década de 60.

Resumindo. Em todo este processo da colonização dos baldios houve uma aposta inicial que falhou por falta de compreensão dos fenómenos naturais mas, também, por falta de previsão das reacções humanas no contexto económico de cada época.

Faltaram, assim: a compreensão das razões da permanência dos baldios ao longo dos tempos; a percepção dos limites que a própria Natureza impõe à radicação humana; o entendimento das restrições que o isolamento e o distanciamento dos mercados impõem tanto ao agricultor como à agricultura, em tanto que actividade organizada; até faltou uma política para a produção agrícola, à data cheia de incoerências e já centrada fora do departamento de Estado para a agricultura.

Pode, assim, dizer-se que à colonização dos baldios reservados faltou quase tudo; sobrou apenas o coração daqueles que trabalharam devotadamente na execução dos projectos.

O tempo passou, e as serranias voltaram, pacientemente e ciosamente, a reaver os seus bravios...

6 — Os propósitos da colonização interna visaram ainda, como política de fixação à terra de famílias rurais em larga escala as então designadas zonas do «sequeiro do Sul».

Tratava-se aqui da vasta região compreendida entre o Tejo e a Serra do Algarve. Os objectivos principais eram de duas ordens, pelo que se pode depreender do Decreto-Lei nº. 32 439, de 24 de Novembro de 1942, que entretanto saíra e que alargara as atribuições da Junta em termos de:

- «Promover e orientar a melhor distribuição da população rural.
- Estudar e propor as providências necessárias ao melhor arranjo da propriedade rústica, tendo em conta ao mesmo tempo os aspectos económico e social»;

Para estes efeitos a Junta podia, entre outras competências:

- «Elaborar os planos de usufruição das terras que lhe forem entregues ou adquira, e propor as normas jurídicas da concessão e realizar todas as obras necessárias»;
- «Instalar casais agrícolas de acordo com os respectivos planos».

Continuava assim, o grande objectivo geral do povoamento e de organização do espaço rural, mediante a instalação de casais agrícolas, a que se juntava um outro — melhorar o «arranjo da propriedade rústica». Fora, assim, dado um passo no sentido de melhorar a estrutura agrária.

Como a legislação era omissa ou, pelo menos muito comedida nos instrumentos jurídico-agrários que possibilitassem uma intervenção dos poderes públicos no âmbito da propriedade rústica privada com a finalidade de «melhorar o seu arranjo», a «Junta» continuava apenas a poder contar com os terrenos baldios, com os que lhe fossem entregues pela JAOHA ou com aqueles que adquirisse.

Mas nada lhe limitava a possibilidade de poder estudar.

Assim, um dos objectivos foi, como referi, o «sequeiro do Sul», nele compreendendo toda a região das areias pliocénicas da bacia terciária do Tejo e do Sado mais a parte restante dos distritos de Portalegre, Évora, Beja e Setúbal.

Para quem conhece toda esta parte do País sabe que está aqui mais de 1/3 da sua superfície total e nela se verifica um predomínio territo-



Rancho vindimando na vinha do «Casal Lindo». (Centro de Colonização de Pegões).

rial não só da grande propriedade mas também dos solos pobres, como as areias pliocénicas e as fases delgadas ou esqueléticas dos solos de xisto.

Salvo o caso de valorização pelo regadio, que tratarei mais à frente, e as manchas de aluviões e de barros ou solos afins, a generalidade dos solos e as condições de semiaridez apenas vão permitindo uma agricultura de carácter extensivo.

Nestas condições, os núcleos de povoamento «espontâneo» com base em courelas agricultadas e em resultado de antigos aforamentos, que se encontram na parte pliocénica, aparentam-se mais como «bolsas de pobreza» do que como zonas de implantação sólida de empresas agrícolas de tipo familiar.

Por outro lado, muitos pousios e incultos que ocupam largas extensões, tanto do Pliocénio como dos xistos e das rochas eruptivas do Primário, são mais o resultado da agricultura extensiva e/ou da vocação florestal dos solos, do que o produto imediato da incúria ou do absentismo.

Assim, e na perspectiva em que me coloco — a das possibilidades que a «Junta» tinha de «promover» a melhor distribuição da «popula-

ção rural» e o «melhor arranjo da propriedade rústica» praticando, essencialmente, uma política de instalação de casais agrícolas nesta vasta região, nesta perspectiva, repito, as possibilidades estavam de antemão muito limitadas.

A acção ficaria por alguns casos isolados ou, então, a «Junta» teria que interferir com o regime de propriedade e fazer uma espécie de «reforma agrária» e se possível, «suave». Convenhamos que, para tal, não tinha nem mandato nem meios, e nem outra coisa seria de esperar no regime político então vigente.



Aldeamento das Figueiras.

A colonização do «sequeiro do Sul» que mobilizou técnicos e meios, num vasto reconhecimento agrológico e com centenas de inquéritos às condições económicas e sociais das explorações agrícolas e dos trabalhadores rurais da região com a elaboração de alguns «planos de colonização», como o da Península de Setúbal, tudo isso se «ficou» pela colonização, aliás bem sucedida, da Herdade de Pegões, com uma área de 3800 ha e que tinha sido doada ao Estado por um benemérito — Rovisco Pais. Foram nela instalados 229 colonos, tantos quantos os instalados nos baldios.

Mas entre os dois casos — o dos baldios e esta «amostra» do sequeiro do Sul há uma grande diferença — situados próximo de povoações (vilas e cidades), implantados em terrenos com razoável aptidão

para as culturas praticadas — a vinha e o pomar de citrinos — dotados de águas de rega (furos artesianos e barragem) e de uma adega (naturalmente cooperativa), com meios de comunicação e não distantes dos centros de consumo, os colonos de Pegões (ou os seus descendentes) permaneceram, a ponto de mais tarde a «colónia agrícola» vir a constituir uma freguesia integrando-se, assim, na Administração local.

Fica, por isso, uma interrogação. Até que ponto é que o caso de Pegões poderia ter sido conseguido com êxito em muitas situações «idênticas» na vasta região do sequeiro do Sul? Até que ponto as extensões do Sul do Tejo e o seu «habitat» naturalmente concentrado, poderiam ver reforçada a respectiva «malha humana», se em algumas zonas, com potencialidades agrícolas naturais ou criadas, favoravelmente situadas tanto em relação aos principais aglomerados populacionais como à sua inserção na rede viária, se nessas zonas repito, projectos de desenvolvimento agrícola e rural *integrados* como o de Pegões pudessem ter sido implementados?

Não conduziriam, certamente, à aspiração um tanto platónica dos pensadores do século XIX em termos de povoamento e de aproveitamento de incultos.

Poderiam, apesar de tudo, reforçar a presença humana, o «habitat» rural e a vitalidade agrícola de algumas zonas com potencialidades produtivas, tornando assim mais consistente a economia agrícola dessas mesmas zonas e, por reflexo ou efeitos induzidos, de toda a região. O exemplo de Badajoz, logo ali ao lado na vizinha Espanha, é elucidativo.

Estas questões levantam a problemática da valorização pela água, o aproveitamento dos recursos naturais em suma, nas regiões cálidas-áridas.

O problema não é novo e também não o era na altura.

Foi, por isso, equacionado como sabemos e a própria Junta de Colonização Interna esteve no centro desta problemática.

A análise dos aspectos ou das facetas que a colonização interna teve entre nós, e os seus reflexos no desenvolvimento rural não se esgotaram, assim com os baldios e o sequeiro do Sul.

Vale a pena, portanto, analisarmos o que foi o seguimento dessa problemática agora no contexto das grandes Obras de Rega e já no período em que surgiram os Planos de Fomento.



V — OS PLANOS DE FOMENTO DO PERÍODO DE 1953 A 1964

I — Os nossos dois primeiros «Planos de Fomento» vigoraram, como sabemos, neste período de 1953 a 1964. O I PF de 1953 a 1958; o II de 1959 a 1964.

Na perspectiva desta análise que procura ver em que medida os progressos da política agrícola e os da ocupação do espaço rural contribuíram para o desenvolvimento rural no nosso País, e que ilações podemos daí tirar para o futuro, é duvidoso que possamos ser muito entusiastas com o contributo dado pelos referidos «Planos».

O sector da agricultura aparece nestes dois «Planos», sempre contemplado com a mesma «trilogia» de investimentos — na hidráulica agrícola, na colonização interna e no povoamento florestal.

Numa outra leitura isto significava, nas realidades da época, que não havia uma política para a agricultura para lá do que poderemos chamar uma política de valorização dos recursos naturais — pela água e pela floresta. Certamente por uma coincidência de expressão a palavra povoamento aparecia ligada aos recursos florestais mas este acaso não deixa de ter o seu simbolismo. Efectivamente, a colonização interna deixara de ser considerada como uma força motriz do desenvolvimento rural, passada a ilusão dos baldios, do sequeiro do Sul e, não referi atrás, os propósitos de aproveitamento com o mesmo fim das areias do litoral, como foi o caso da Gafanha.

A floresta, gradualmente, ia ganhando importância como medida valorizadora dos grandes «vazios» — baldios, terrenos incultos ou subaproveitados, areias do litoral, etc.

À colonização interna restavam, na realidade, apenas as terras beneficiadas pelos aproveitamentos hidroagrícolas realizados com o investimento público. Foi a sua última batalha.

Vejamos porém, como a situação foi evoluindo.

2 — Recordemos, primeiramente, que a «agricultura e os rurais» constituíram na época do I Plano de Fomento (PF), um conjunto muito mais amparado pelos discursos do que pelas acções e pelos investimentos. Na organização do Governo a agricultura não ia além de uma Secretaria de Estado, a fazer conjunto com o comércio e a indústria, num Ministério da Economia nascido das necessidades da coordenação económica nos tempos da II Guerra Mundial mas mantido depois por longos anos. Por outro lado, as atribuições e os instrumentos da política económica para a agricultura passavam-lhe ao lado, porque residiam na Secretaria de Estado do Comércio na qual estavam os organismos de coordenação económica e, consequentemente, os instrumentos das políticas de abastecimento, de preços, de comércio externo que, como se sabe, são determinantes para a produção agrícola, cuja política escapava assim, à Secretaria de Estado da Agricultura.

Nestas circunstâncias, era difícil ou mesmo impossível, fazer uma política de valorização dos recursos naturais, pelo regadio no caso ver-tente, sem saber bem como orientar a produção agropecuária nos mesmos. Mais complicado, ainda, teria sido o instalar casais agrícolas nessas áreas de regadio, sem ter de antemão a garantia de se poderem orientar para produções rentáveis os colonos, trabalhadores e famílias, que neles se viessem a instalar.

Por isso, os problemas foram, em boa parte, «resolvidos» com boas intenções e ainda melhores discursos. Ouçamos, porque é elucidativo, o da apresentação das orientações do I PF através de uma transcrição do ponto que trata «A indústria e a agricultura no Plano»:

«Quanto à agricultura, pode dizer-se que são atacados apenas o repovoamento florestal, a irrigação por meio de grandes albufeiras e a colonização. (...) não se pode dizer que se esteja em face de um plano integral de fomento agrícola. O facto não é arbitrário e tem a sua explicação.

Sabe-se que a indústria tem rentabilidade superior à agricultura e que só pela industrialização se pode decisivamente elevar o nível de vida, como só por ela é possível atingir sem riscos altas densidades demográficas. Sem suficiente industrialização não teremos mercado

local bastante para algumas produções agrícolas nem poderemos evitar completamente que os excessos de população se expatriem, como estão fazendo, nalguns casos em condições que não consideramos satisfatórias. Temos por outro lado que a agricultura, pela sua maior estabilidade, pelo seu enraizamento natural no solo e mais estreita ligação com a produção de alimentos constitui a garantia por excelência da própria vida e, devido à formação que imprime nas almas, manancial inesgotável de forças de resistência social. Aqueles que não se deixam obsecar pela miragem do enriquecimento indefinido mas aspiram acima de tudo a uma vida que, embora modesta, seja suficiente, sã, presa à terra, não poderiam nunca, e muito menos nas precaríssimas condições da vida mundial, seguir por caminhos em que a agricultura cedesse à indústria e em que o solo e a gente não fossem estimulados a produzir o máximo possível. O incremento da indústria pelos motivos acima terá de fazer-se e impulsionar-se» (29).

É compreensível que, tendo em conta esta atitude eivada de bucolismo agrícola (e que haveria de perdurar durante mais alguns Planos de Fomento, como veremos...) o augúrio para a «colonização interna» não poderia ser muito confortante. De facto, mais adiante no mesmo discurso pode ler-se:

«Nós lançamos a obra da colonização interna, nalgumas partes em terrenos de sequeiro, mas na perspectiva de utilização de terrenos trazidos de novo ao regadio. As realizações num caso e noutro são ainda bastante restritas e a meu ver a preços muito elevados.

O caso tem para nós o interesse de uma tentativa de correcção demográfica no País, e especialmente de iluminar o caminho para a obra de colonização prevista em Angola e Moçambique, por via dos grandes aproveitamentos hidráulicos.

Parece-me muito difícil dar incremento a esta obra aos preços e com a orientação actual» (30).

Neste «clima», já de recessão para a colonização interna, em que a mesma já não passava de «uma tentativa de correcção demográfica no País», destinada especialmente a iluminar os caminhos ultramarinos, nestas circunstâncias, dizia, não causa admiração que o vector «colonização interna» tenha sido o menos contemplado com os financiamentos do I Plano de Fomento (com 240 000 contos para o hexénio), e que a hidráulica agrícola onde a aposta era agora mais forte, tenha sido o mais contemplado (com 516 000 contos para o hexénio). No meio ficaram as florestas com 46 400. As obras de hidráulica agrícola que, nessa

altura foram contempladas, estavam inseridas no capítulo «Valorização do solo e do subsolo» e compreenderam os projectos de Campilhas, Campina da Idanha, Liz, Campina de Silves, Lagoa e Portimão, e o Vale do Sorraia.



3 — O II Plano de Fomento, não obstante ter dado mais relevo à agricultura nos respectivos estudos e relatórios preparatórios prosseguiu na prática a mesma política para o sector, a de valorização dos recursos naturais, água e solo, mediante a concentração dos investimentos na hidráulica agrícola, na florestação e, já em menor grau, na colonização interna.

É interessante notar que o Relatório final preparatório deste II PF, no volume dos «Estudos Gerais» são explicitados os objectivos do «Plano» mas, no desenvolvimento desses objectivos, o texto praticamente não equaciona o contributo que a agricultura poderia dar para o alcance dos mesmos. E é notório que, qualquer desses objectivos transcritos, a seguir, tinha fortes interdependências com o sector agrícola:

- «Aceleração do ritmo de incremento do produto nacional.
- Melhoria do nível de vida.
- Ajuda à resolução dos problemas do emprego.
- Melhoria da balança metropolitana de pagamentos» ⁽³¹⁾.

Apenas se encontram referências ligeiras ou omissões significativas nos comentários com que no referido Relatório, se concretizam as intenções que cada objectivo consubstancia. Assim:

- Quanto ao primeiro objectivo diz-se que «seria desejável que se desse preferência aos investimentos de mais rápida e mais volumosa repercussão no produto nacional». E a propósito das obras em que é longo o período que medeia entre a sua conclusão e o começo da produção, é dado precisamente o exemplo de um «aproveitamento hidroagrícola».
- Quanto ao terceiro objectivo refere-se «a necessidade premente de dar emprego à mão-de-obra que anualmente se oferece e ainda à que se torna preciso retirar da agricultura», o que era revelador de alguma incongruência com o propósito de radicar colonos nas áreas dominadas precisamente pelos aproveitamentos hidroagrícolas.

Não obstante tudo isto, o texto respeitante aos objectivos do Plano termina com uma «tirada» que, a meu ver, servia para mostrar que a agricultura não tinha sido esquecida.

As circunstâncias (...) «aconselham que se dê no Plano uma atenção muito especial à agricultura, por ser esta actividade a mais tradicional da nossa economia, a que emprega mais braços e aquela donde provém parte considerável das matérias-primas nacionais, a elaborar pela indústria, e dos nossos produtos de exportação» ⁽³²⁾.



4 — Mas de tudo isto não resultou nem uma política consequente para a produção agrícola nem para a fixação de famílias agrícolas nas áreas dominadas pelos grandes aproveitamentos hidroagrícolas.

Para dar apenas dois exemplos elucidativos nestes campos acrescento o seguinte:

- O aproveitamento hidroagrícola do Vale do Sado (com base nas barragens do Pego do Altar e do Vale do Gaio) e para o qual tinha sido elaborado um projecto de colonização considerava, quando foi feito, «uma diversificação cultural a partir da produção de forragens para o gado e de outras culturas tais como as do milho, batata, feijão, etc. Sobretudo na parte a montante do rio Sado e na Várzea projectava-se também associar a horticultura à criação de gado, e a constituição de pomares» ⁽³³⁾, «com vista à obtenção não só de carne e de leite mas também dos estrumes necessários a uma agricultura intensiva» ⁽³⁴⁾ (...) «Nos terrenos a jusante da vila de Alcácer do Sal o elevado teor em cloreto de sódio obrigava à cultura do arroz. Porém aconselhava-se que esta se fizesse em rotação» ⁽³⁵⁾.

Ora no Relatório do II Plano Nacional podia ler-se:

«Oito anos passados sobre a conclusão da obra, verifica-se que a grande maioria, senão a quasi totalidade, se encontra submetida à cultura do arroz» ⁽³⁶⁾.

Como veremos adiante, a ausência de uma efectiva política para a produção agrícola conduziu a que as necessidades do País fossem umas (arroz) e as intenções dos projectistas fossem outras (policultura e agropecuária).

- Com vista à colonização dos «perímetros de rega» (*), a JCI preparou o respectivo «regime jurídico», o qual foi apresentado pela então Secretaria de Estado da Agricultura e que o Governo aprovou sob a forma do Decreto-Lei n.º 44 720, de 23 de Novembro de 1962. No preâmbulo do referido diploma pode ler-se que nele «se procura pôr à disposição do Governo instrumentos jurídicos de inter-

(*) — Eufemismo com que então se designavam as áreas dominadas pelos aproveitamentos hidroagrícolas realizadas mediante investimento público.

venção no processo de valorização das novas zonas regadas»⁽³⁷⁾. Ultrapassando detalhes e referências às celeumas da época, acrescento apenas que foram vários os aproveitamentos hidroagrícolas que na altura se executaram no que respeita às respectivas infra-estruturas primárias (barragem, tomada de água, distribuidor principal) e, de entre elas avultam os da 1ª. fase do então designado Plano de Valorização do Alentejo (Caia, Roxo, Alto Sado, Mira). Estes e outros foram aparecendo, mas o «regime jurídico da colonização interna» ficou por aplicar. Os governos não quiseram, não puderam ou não souberam pô-lo em execução. A ideia, e as esperanças da colonização interna, ficaram por aqui.

5 — É compreensível que os aproveitamentos hidroagrícolas possam ser julgados dentro do contexto da colonização interna e, portanto, de um certo tipo de aproveitamento económico-social e de «arranjo da estrutura agrária» das zonas dominadas. Nesta perspectiva, a conclusão a que chego é que os mesmos foram um fracasso (especialmente os do «Plano de Rega do Alentejo») em termos de organização



do espaço rural onde estes se inseriram e de combate ao êxodo rural e, mesmo, à tendência para a desertificação das regiões calido-áridas, como são as situadas especialmente a sul do Tejo. Isto parece-me evidente quando comparamos os resultados a que chegámos no nosso território com aqueles a que chegaram os espanhóis com o vizinho «Plano de Badajoz».

Numa outra perspectiva, a da valorização do solo pelo regadio em zonas com acentuado índice de aridez e onde a água é,consequente-mente, um dos ou o principal factor limitante da produção agrícola (por vezes mesmo da agricultura) podemos concluir por um semi-sucesso, pois no nosso caso, o do Plano de Rega do Alentejo, conse- guimos a fase hidráulica mas não conseguimos plenamente, pelo menos até agora, a fase agrícola.

Ficámos, assim e a meu ver, ainda muito longe da possibilidade de organizar e desenvolver o espaço rural nas condições prevalecentes, entre nós,em toda a faixa interior do País, de Norte a Sul. Tal como no caso dos baldios faltou-nos a compreensão de muitas outras facetas de um problema complexo.

VI — AS LACUNAS DA POLÍTICA AGRÍCOLA

1 — Uma das explicações para o atraso que a agricultura portuguesa revelava no período que temos vindo a relatar, está muito provavelmente na inexistência de uma política de produção para a agricultura, que tivesse tido consistência e que tivesse sido coerente com o que se estava a fazer para valorizar os nossos recursos naturais e humanos, mais especificamente com o esforço de investimento nos aproveitamentos hidroagrícolas e com o interesse de «promover e orientar a melhor distribuição da população rural» estatuído no Decreto-Lei n.º 32 439, plenamente em vigor.

Na verdade durante os 2 hexénios dos dois primeiros Planos de Fomento nunca foram equacionados por forma conjugada e com tradução prática, os problemas do abastecimento do País em bens alimentares frente às necessidades de valorização dos nossos recursos naturais (solos, clima, política da água, etc.) e às alternativas, e seus custos, da importação de bens alimentares.

Esta perspectiva nunca conduziu a opções ou compromissos conscientes entre coisas como, os níveis dos preços agrícolas e a necessidade de dar aos agricultores condições de rentabilidade para a produção agrícola nacional, *versus* o custo de vida para os consumidores e a necessidade de conter subidas exageradas dos preços dos principais bens alimentares.

Nem uma nem outra destas possíveis «componentes de uma política para a produção agrícola nacional conduziu a quaisquer linhas de força» para a actuação dos serviços da então Secretaria de Estado da Agricultura, nos domínios do crédito agrícola e dos melhoramentos

agrícolas, ou nos campos da extensão rural, formação profissional, investigação agrária, etc., etc.

Não admira, assim, que a agricultura e os agricultores, tenham «andado a reboque» de actuações desconexas logo ao nível dos Departamentos de Estado — com efeito, o da Agricultura procurava valorizar os solos (hidráulica agrícola) e fixar no solo nacional famílias de agricultores (colonização interna), enquanto que o Departamento de Estado do Comércio procurava importar trigo da América do Norte, arroz dos países orientais, milho de Angola, batatas da Irlanda, carne da Argentina, açúcar de Moçambique, oleaginosas da Guiné, etc., etc.

Só assim se compreende o desfasamento, que relatei atrás, entre aquilo que um «projecto» de colonização para o Vale do Sado propunha (carne, leite, cereais, horticultura e pomares) e o que veio a acontecer na realidade — o aproveitamento quase que exclusivo pela cultura do arroz.

A falta de uma coordenação consciente e conscienciosa no que respeitava à produção agrícola foi tal que, num plano intermédio que teve lugar no triénio de 1965 a 67 e que se chamou o Plano Intercalar de Fomento (PIF), houve um «tácito» abandono da agricultura «à sua sorte» ao se pretender que o desenvolvimento desta far-se-ia por «arrastamento» induzido pelo desenvolvimento dos «sectores motores» em que na altura se apostou — o turismo e a indústria.

Tudo isto foi pensado e se passou entre nós numa altura em que na «Europa da CEE» se tinha já «construído» uma Política Agrícola Comum a qual fora considerada, logo no início, como fundamental para a construção europeia...

2 — Mas a verdade é que a agricultura, entre nós, não era considerada fundamental.

Nos discursos, como num dos que citei atrás, era considerada «a garantia por excelência da própria vida», onde viviam «aqueles que não se deixam obsecar pela miragem do enriquecimento indefinido», mas na prática, mantinham-se as leis proteccionistas da cultura do trigo, a que já me referi, prolongadas agora pelo então chamado «regime cerealífero», anualmente renovado pela pressão política dos proprietários agrícolas do Sul, o qual mantinha a mesma protecção traduzida por uma tripla garantia, de crédito, de preço e de compra, e de um controlo das importações através do comércio de Estado e respectivo monopólio.

Tudo isto não obstante esta cultura estar a conduzir a um patente desastre ecológico (erosão, abate do coberto florestal e degradação dos solos) em vastas áreas do Alentejo e do Algarve, como já referi; e estar ainda na raiz de um grave problema económico e social, concretizado nas crises sazonais do trabalho e personificado pelos milhares de trabalhadores «de mãos vazias» nas vilas e aldeias alentejanas.

Para cúmulo, a fim de fazer frente a esta situação foi criada a COPA (Comissão Coordenadora das Obras Públicas no Alentejo) a qual tinha por missão dar trabalho nos períodos de «desemprego sazonal» mediante adjudicação de empreitadas, quase exclusivamente, de troços de estradas, nacionais e municipais. Tudo isto porque «as Obras Públicas podem desempenhar um papel primordial na manutenção de um alto nível de emprego e, bem assim, na regularização das flutuações do mercado de trabalho» (*).

É óbvio que neste contexto, mental e circunstancial, a agricultura não era considerada fundamental, e muito menos o era «promover e orientar a melhor distribuição da população rural» do platónico Decreto-Lei nº. 32 439...

3 — Na verdade, e é este um dos males graves que desde sempre tem conduzido à «paralisia agrícola» de que sofre o nosso País, a agricultura portuguesa foi, na lógica económica mais representativa do pensamento político nacional, encarada quase sempre como um reservatório de mão-de-obra sazonal e barata, largamente utilizada tanto pelo Estado e empreiteiros na realização de obras públicas, como pela indústria na sua principal preocupação de manter competitividade baseada, principalmente, em baixos salários.

Daqui a política «do pão barato» a qual, para viabilizar e impulsionar uma indústria estruturalmente assente em salários baixos e, consequentemente, baixos níveis de vida e poder de compra, tinha que manter os preços agrícolas necessariamente baixos e sob controlo. Uma das reais funções da «coordenação económica» e do «comércio de Estado» que vigorou até mesmo depois de Abril de 1974 e só terminou com a nossa entrada na Comunidade Económica Europeia era precisamente esta — manter um sistema económico de preços administrativos previamente fixados para os produtos agrícolas e um mecanismo de «válvulas de importação», por forma a que os preços agrícolas não subissem para além do consentido, e que este desiderato fosse um facto através de um controlo simples — sempre que, sob pressão da procura, hou-

vesse um risco de subida de preços,abriam-se as «válvulas» e importavam-se os produtos em causa.

É óbvio que, com este «sistema» o desenvolvimento agrícola português estava bloqueado: baixos preços → baixos rendimentos → nula poupança → nulo investimento. O agricultor português era, assim, impedido de fazer o que os seus homólogos da CEE, situados não muito longe, estavam a fazer afanosamente — melhorar as estruturas produtivas. Apenas lhe eram facultados alguns subsídios...

A corroborar o que escrevo, ouçamos a opinião de um economista agrícola que apreciou, tempos depois,esta situação:

«As análises até então (1973) efectuadas sobre a problemática do sector agrícola foram sobretudo conduzidas numa óptica de diagnóstico e quase sempre com objectivos parciais. Raras foram aquelas que consideraram o sector no seu conjunto, em termos da sua coerência interna e das suas relações com os outros sectores da economia nacional e mais raras ainda as que propuseram claramente medidas capazes de debelar a situação de profunda crise existente. Daqui resultou que as medidas de política foram geralmente tomadas de forma pontual e dispersa, frequentemente contraditórias entre si e incapazes por isso, quase sempre de conduzi-rem aos objectivos sempre parciais com elas visados »⁽³⁹⁾.

4 — A mentalidade que conduziu à estagnação do sector agrícola em Portugal, produziu também efeitos nocivos na nossa estrutura económica, segundo opinião de alguns observadores da nossa realidade. Ouçamos, por isso, outro comentador:

«O conjunto do aparelho produtivo (português) apresenta-se como uma «sobreposição de estratos geológicos», compreendendo:

- Sectores marginalizados e em total estagnação como a agricultura.
- Indústrias tradicionais, como o têxtil, ameaçadas pela saturação dos mercados dos países industrializados, a concorrência do Terceiro Mundo, o retraimento do mercado interno devido ao desemprego e à baixa dos salários reais.
- Indústrias mais modernas, filiais de transnacionais, com forte participação de mão-de-obra (material de transporte,

montagem electrónica, material eléctrico, equipamentos turísticos, etc.).

É neste contexto económico global, que é representativo de um processo de acumulação urbano-industrial em larga medida dirigida do exterior que se põe o problema da crise da agricultura» ⁽⁴⁰⁾. «E assim, a crise da agricultura portuguesa — e a sua permanência não se exprime somente em termos de deficiência produtiva e de arcaísmos estruturais, — mas como a resultante de um modelo de desenvolvimento dependente e desigual; modelo baseado sobre a expansão de actividades exportadoras e a marginalização correlativa das actividades agropecuárias e alimentares; há a notar, aliás, que em conformidade com esta lógica, as únicas produções do sector primário a terem conhecido um real desenvolvimento a partir da época salazarista, são aquelas destinadas de modo prevalectente ao mercado exterior, em particular, a silvicultura» ⁽⁴¹⁾.

Vejamos, no capítulo seguinte, os reflexos de toda esta «política» sobre a ocupação e desenvolvimento do território.

VII — AS DEPENDÊNCIAS NACIONAIS E AS ASSIMETRIAS REGIONAIS

I — A aceitação do «modelo» económico para a agricultura sumariamente referido no capítulo anterior, e que se poderá designar como sendo de resignação passiva às condicionantes do «desenvolvimento periférico» conduziu o País a uma onerosa dependência alimentar e a acentuados desequilíbrios regionais.

Numa recordatória rápida e socorrendo-me apenas de alguns indicadores, destaco os seguintes factos e testemunhos.

Quanto à dependência alimentar nacional:

«Quando se olha para as importações vê-se que há um desajustamento entre a produção e a procura, principalmente traduzido nas importações de trigo e de carne que no período de 1955-65 tiveram uma elevação bastante acentuada. De trigo, em 1955, importavam-se cerca de 180 000 contos mas em 1965 esse valor estava em 550 000. A carne passou de 500 contos para 260 000 no mesmo período» ⁽⁴²⁾.

«Os efeitos da quase estagnação do produto do sector agrícola no decénio 1960-70 e das dificuldades da adaptação da sua oferta à evolução da procura de produtos agrícolas podem ser traduzidos quantitativamente em termos genéricos através dos aumentos dos preços e das quantidades importadas de produtos agrícolas (...).

Quanto ao acréscimo das importações dos produtos agrícolas de 1960 para 1970, limitar-nos-emos a referir, por suficientemente expressivos para os fins em vista, os casos do trigo, de 249 para 384 mil tone-

ladas, do milho, de 35 para 375 mil toneladas e da carne de vaca, de 10 para 14 mil toneladas»⁽¹⁾).

Quanto às assimetrias regionais:

O indicador mais significativo é o que nos dá algumas facetas dos «movimentos demográficos» — desde a variação percentual da população nos decénios de 1950/60 e 1960/70, até aos que reflectem o êxodo rural mediante a avaliação e a comparação dos valores da atracção e da repulsão populacionais.

Os quadros e os mapas seguintes são suficientemente elucidativos e falam por si...

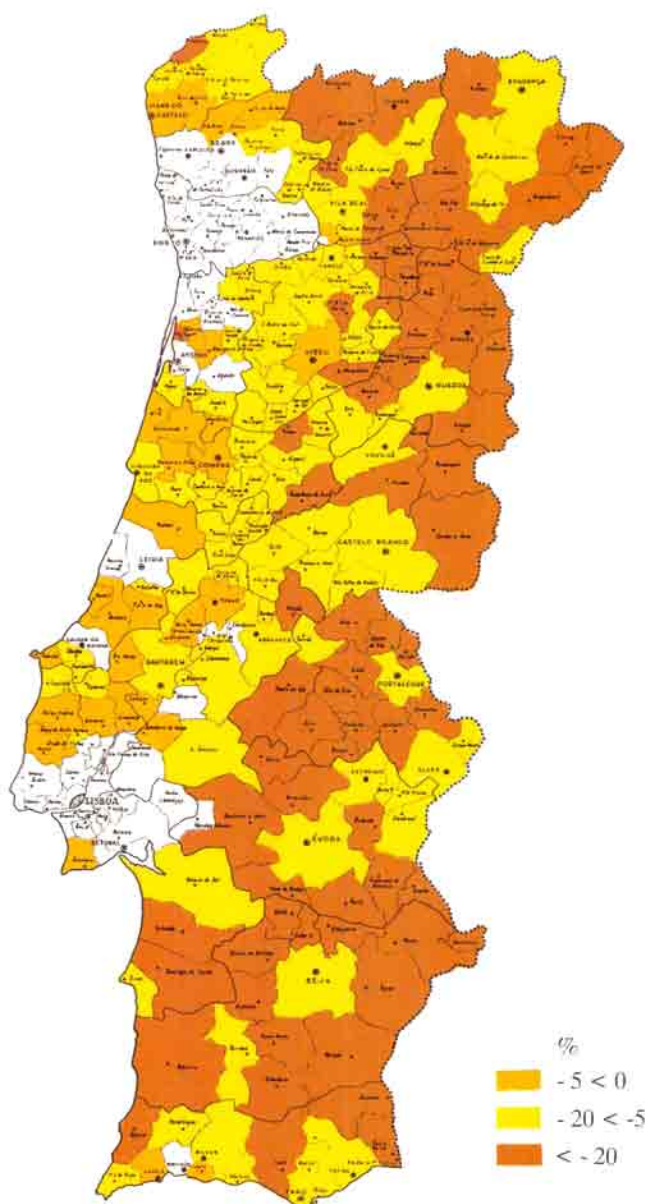
QUADRO I

Variação percentual da população nos decénios 1950/60 e 1960/70

	1950/60	1960/70
Contínente +	5-	1
Norte	+ 8	- 0,4
Litoral	+ 10	+ 6
Porto	+ 13	+ 10
Braga	+ 10	+ 4
Viana do Castelo	+ 0,3	- 9
Interior	+ 2	- 20
Bragança	+ 2	- 23
Vila Real	+ 1	- 18
Centro	+ 0,4	- 9
Litoral	+ 4	- 2
Aveiro	+ 9	+ 5
Coimbra	+ 4	- 9
Leiria	+ 3	- 4
Interior	- 4	- 18
Viseu	- 2	- 14
Guarda	- 9	- 22
Castelo Branco	- 3	- 19
Lisboa	+ 12	
Litoral	+ 15	+ 17
Lisboa	+ 14	+ 16
Setúbal	+ 16	+ 24
Interior	+ 2	- 6
Santarém	+ 2	- 6
Sul	- 5	- 19
Litoral	- 4	- 14
Faro	- 4	- 14
Interior	- 5	- 22
Portalegre	- 7	- 21
Évora	- 2	- 18
Beja	- 6	- 25

Fonte: X e XI Recenseamentos da População, INE.

MAPA I
Decréscimo de população
1960 – 1970



QUADRO II
Atração - repulsão populacionais

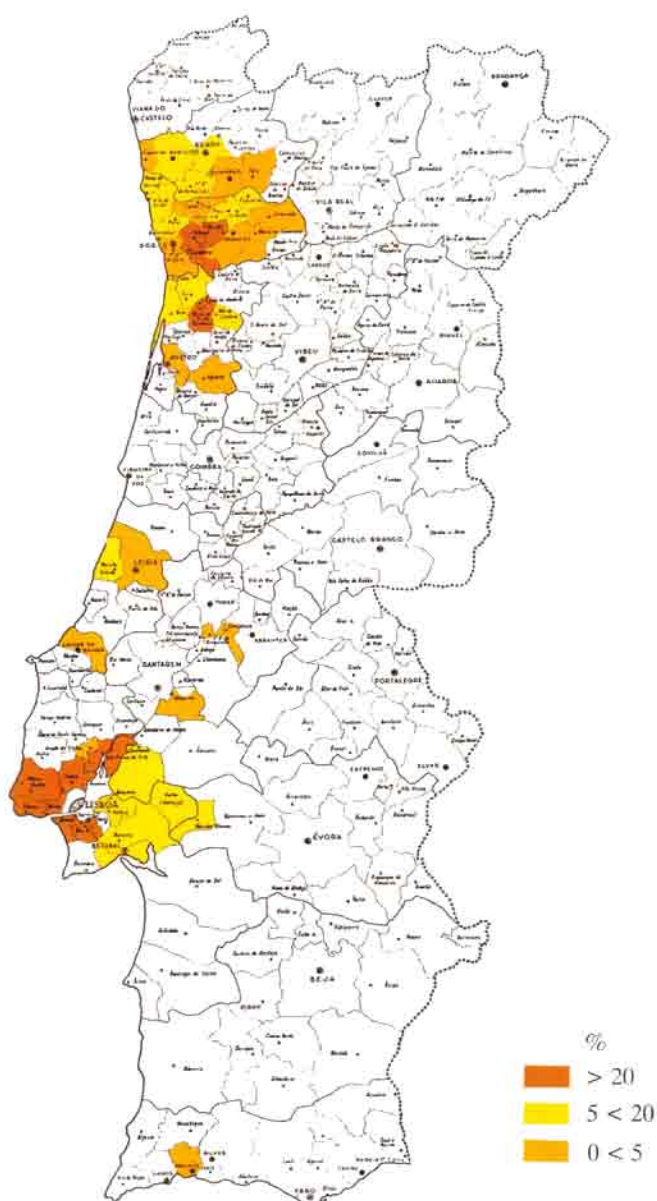
Distritos, sub-regiões e regiões	Variação da população 1960/70	Soma dos saldos fisiológicos 1961/70	Atração- repulsão relativas	Atração- repulsão relativas ‰	Sme (a) repulsão	Sme (a) SF (b)
Continente	-114 284	964 956	-1 079 240	- 13	-	-
Norte						
Litoral						
Porto	+ 123 290	222 581	- 99 291	- 8,3	70,7	31,5
Braga	+ 23 476	132 449	- 108 973	- 18,4	61,3	50,4
V. do Castelo	- 25 030	31 590	- 56 620	- 20,6	67,2	120,4
Interior						
Vila Real	- 58 141	44 494	- 102 635	- 31,8	33,2	76,6
Bragança	- 53 606	25 437	- 79 043	- 34,4	42,6	132,5
Centro						
Litoral						
Aveiro	+ 24 442	85 969	- 61 527	- 11,8	78,5	56,2
Coimbra	- 37 247	33 036	- 70 283	- 16,2	35,9	76,3
Leiria	- 17 530	43 146	- 60 676	- 15,2	91,4	128,6
Interior						
Viseu	- 67 715	55 670	- 123 385	- 25,8	32,6	72,3
Guarda	- 64 279	18 811	- 83 090	- 30,0	52,3	231,1
Castelo Branco	- 58 894	20 061	- 78 955	- 25,4	47,4	186,7
Lisboa						
Litoral						
Lisboa	+ 223 525	130 838	+92 687	+ 6,6	-	50,4
Setúbal	+ 89 156	39 611	+ 49 545	+ 13,2	-	34,8
Interior						
Santarém	+ 26 777	33 773	- 60 550	- 13,1	47,6	85,3
Sul						
Algarve						
Faro	- 44 681	11 231	- 55 912	- 17,9	50,1	249,5
Alentejo						
Portalegre	- 38 599	8 429	- 47 028	- 25,6	6,3	35,0
Évora	- 39 142	12 420	- 51 562	- 24,0	6,6	27,5
Beja	- 66 718	15 224	- 81 942	- 30,5	12,3	16,3

Fonte: X e XI Recenseamentos da População, INE

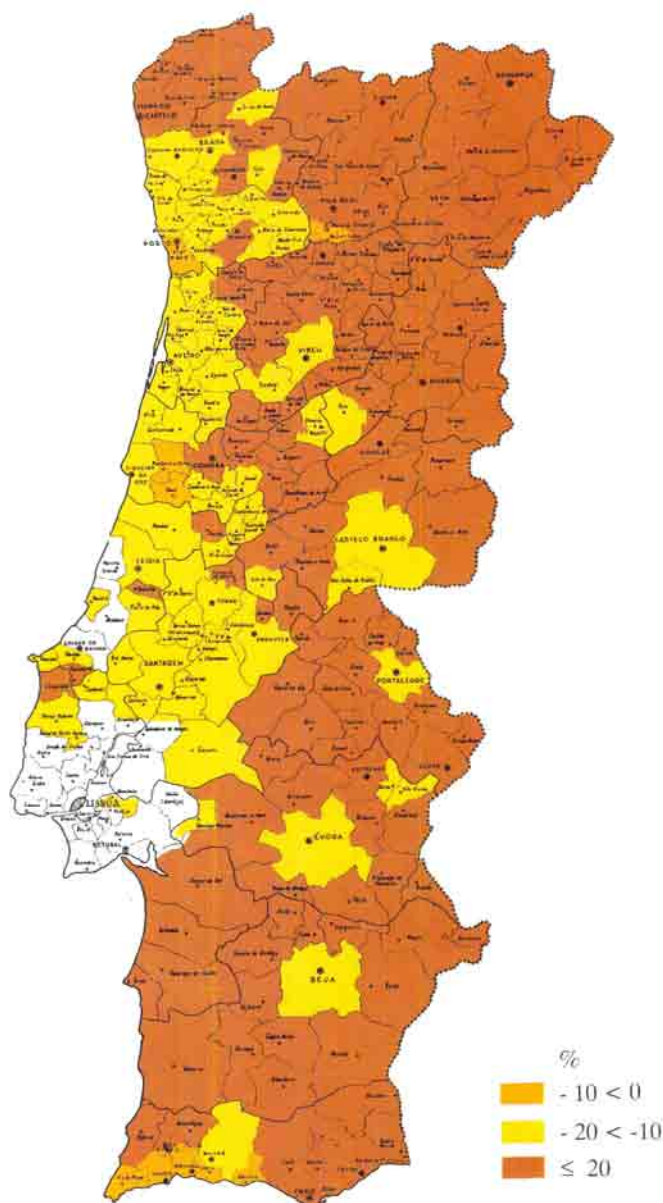
Anuários Demográficos e Estatísticas Demográficas, INE

a) Sme: Saldos do movimento com o exterior; b) Sf: Saldos fisiológicos

MAPA II Crescimento de população 1960 – 1970



MAPA III Repulsão populacional 1960 – 1970



MAPA IV
Atracção populacional
1960 – 1970



Em conclusão — o despovoamento de grande parte do território, designadamente das zonas rurais do interior, de Norte a Sul, foi um facto que ainda perdura nos nossos dias.

O mesmo se pode dizer quanto ao acréscimo da nossa dependência alimentar, que se tem vindo a agravar.

Assim, a «política» que temos vindo a analisar e que deveria conduzir «aqueles que não se deixam obsecar pela miragem do enriquecimento indefinido», a uma «vida sã e presa à terra», essa «política» dizia, conduziu sim a uma autêntica debandada, ao êxodo rural na sua forma nociva, e à debilidade da capacidade produtiva da agricultura portuguesa.

VIII — O III PLANO DE FOMENTO E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1 — Uma tentativa séria para começar a enquadrar e a orientar o desenvolvimento rural no nosso País foi iniciada com o III Plano de Fomento.

Este Plano de Fomento, que vigorou no período de 1968-1973, apresentou os resultados de uma análise a que se procede durante a sua fase preparatória e que incidiu sobre a «evolução recente e a situação actual dos desequilíbrios regionais na metrópole».

Nesta análise utilizaram-se indicadores de vária natureza, globais e sectoriais de natureza económica e social; as conclusões a que se chegou foram as seguintes:

- «A situação analisada e a sua evolução durante os últimos dez anos aconselham a definir uma política de desenvolvimento regional para o Continente que permita combater a existência de vastas áreas com taxas de crescimento muito baixas ou mesmo negativas e evite o desperdício de recursos e potencialidades só muito dificilmente recuperáveis mais tarde e depois de terem provocado sérios reflexos em toda a economia».

Esta situação pode sistematizar-se pela enunciação das principais conclusões que ressaltam do presente estudo:

- Existe um movimento de despovoamento dos distritos do interior e do litoral do Sul, que incide principalmente sobre a população dependente das actividades primárias e também sobre a que tra-

balha nos serviços complementares daquela actividade, como consequência da situação da agricultura naquelas zonas.

- Apenas são centros de atracção das populações as áreas onde, além da concentração industrial, se verifique elevado desenvolvimento urbano — Lisboa e Porto — sendo também nítida a influência exercida pelos centros urbanos sobre a modernização da agricultura nas áreas limítrofes.
- Os fenómenos de industrialização e urbanismo surgem como processos cumulativos, susceptíveis de agravar cada vez mais as desigualdades existentes.
- Assim, os níveis do produto, bem como os de despesas e rendimento disponíveis, mostram-se cada vez mais desequilibrados, e esse desequilíbrio tende a acentuar-se.
- O panorama urbano do Continente apresenta várias facetas, que realçam o desequilíbrio da rede urbana — por um lado, o crescimento das aglomerações de Lisboa e Porto, em contraste com a reduzida importância urbana do interior e litoral do Sul; por outro, o crescimento desorganizado das áreas suburbanas daquelas aglomerações e o estrangulamento da expansão urbana das áreas em vias de industrialização, no litoral entre Lisboa e Porto.
- Em consequência, acentua-se a dependência excessiva de todo o País em relação a Lisboa e Porto em matéria de equipamentos urbanos principalmente quanto a saúde, ensino, manifestações culturais, comércio especializado, etc.
- Por outro lado, os distritos do interior e litoral do Sul, pelo menos, oferecem condições infra-estruturais desfavoráveis (habitação, energia, saúde, ensino, transportes, etc.).

Perante este panorama, a harmonização do desenvolvimento económico à escala regional é hoje exigência, não só económica como social, pelo que se torna necessário definir os princípios que permitam enunciar um conjunto equilibrado de medidas de política regional» (44).

Em consequência, o III Plano de Fomento definia um conjunto de objectivos e de orientações fundamentais para a política de desenvolvimento regional.

Quanto aos objectivos foram assim definidos:

- O equilíbrio da rede urbana, com a finalidade de dotar as populações de equipamentos socioeconómicos mínimos, concentrados, a distâncias razoáveis.
- A expansão descentralizada da indústria e dos serviços, concretizada pela utilização de polos de crescimento.
- A progressiva especialização da agricultura regional de acordo com as aptidões dos solos e as influências climáticas, numa óptica de concentração do investimento.

No que respeita às orientações fundamentais então definidas destaco as seguintes:

- Delimitação das regiões-plano.

Com base num conjunto de directrizes foram criadas no Continente 4 regiões-plano:

- A Região do Norte
- A Região do Centro
- A Região de Lisboa
- A Região do Sul

nos distritos autónomos de então foram criadas 2 regiões:

- A Região dos Açores
- A Região da Madeira

De entre as «directrizes» tidas em conta refiro as seguintes:

- As possibilidades presentes e potenciais dos centros urbanos da metrópole.
- As exigências de um mínimo de dimensão demográfica.
- A necessidade urgente de compensar o poder de atracção das duas grandes cidades do Continente — Lisboa e Porto.
- A unidade resultante da existência de grandes empreendimentos que interessam toda uma região.
- A complementaridade entre zonas de economia diferente.

Para cada «região – plano», o plano continha ainda as principais, na altura, «linhas gerais de planeamento» apoiadas nas «principais potencialidades». Na impossibilidade de referir tudo em pormenor indico, a título de exemplo, que se apontava na Região Norte para coisas como o interesse no estudo da navegabilidade do Douro em ligação com o seu aproveitamento hidroeléctrico; na Região Centro para o interesse que teria o «aproveitamento múltiplo do rio Mondego» na Região de Lisboa para as potencialidades agrológicas e hidrológicas do vale do Tejo» e da bacia hidrográfica do Sado; na Região Sul para os «potenciais hidráulico e energético» para a rega, no Alentejo, e para as potencialidades no «domínio turístico» no Algarve.

O III PF criou, igualmente, uma «orgânica de planeamento» a qual deveria assentar nos seguintes princípios fundamentais:

- «Que as autoridades regionais colaborem em todas as fases de elaboração do Plano da sua região, acompanhando e dinamizando posteriormente a sua execução.
- Que seja assegurada a consulta dos interesses públicos e privados locais em todas as fases do planeamento.
- Que seja assegurada a coordenação regional de todos os Serviços Técnicos com competência local.
- Que a coordenação técnica dos planos regionais se processe a nível nacional, permitindo a sua compatibilização global e sectorial» (45).

Como expressão prática desta «orgânica» foram, a seguir criadas as «comissões consultivas regionais» (as quais inicialmente tiveram a designação de Comissão de Planeamento da Região...), as quais eram apoiadas tecnicamente pelo Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, o qual era na altura o órgão central do Planeamento.

A definição das grandes linhas de acção em matéria de planeamento regional e o acompanhamento superior e coordenado da sua execução competiam ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, cabendo à Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica a articulação das acções regionais da competência dos diversos Ministérios.

Iniciou-se, assim, um período que começava a tornar-se fecundo, quer em matéria de estudos quer no lançamento de alguns projectos de

envergadura regional. Cito, a título de mero exemplo e no domínio desta análise, o projecto de correcção hidráulica e aproveitamento do Mondego; o projecto para o regadio da Cova da Beira. No campo dos estudos aponto a definição das orientações gerais para o ordenamento do território e trabalhos subsequentes sobre a caracterização da rede urbana; a criação de «incentivos fiscais e financeiros» para a expansão descentralizada da indústria; a definição de bases para uma política de ordenamento rural (áreas agrícolas de desenvolvimento integrado, centros rurais, etc.).

2 — Ainda na vigência do III PF se começaram a lançar as bases para a continuação de todo este esforço, no âmbito dos trabalhos preparatórios do IV PF, para o período de 1974-79, e que já nem sequer começou a executar-se.

Mas ainda se pode ver, nos volumes deste IV PF, o que então se pretendia fazer no âmbito daquilo que, na altura, se passou a designar por «ordenamento do território e política regional».

Numa muito breve síntese aponto apenas aqui os itens que iriam constituir os «objectivos regionais e domínios de actuação prioritária»:

- Ordenamento das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.
- Definição de uma hierarquia da rede urbana do Continente.
- Estratégias e meios para a expansão descentralizada da indústria e dos serviços.
- Áreas agrícolas de desenvolvimento integrado e centros rurais.
- Reforço das estruturas orgânicas de apoio ao planeamento regional.
- Orientação das infra-estruturas de transportes e telecomunicações.
- Inserção do turismo na política de ordenamento do território.
- Preservação do Ambiente e protecção à Natureza.

Com o surgimento da primeira crise petrolífera e, logo depois, a revolução de Abril de 1974 houve, como se sabe, um período de confusão económica e, como seria de esperar, de quebra de continuidade nos trabalhos que acabei de referir.

Assim, terminou «o período dos Planos de Fomento». A agricultura e o espaço rural passaram, pouco depois, a serem preferentemente encarados pelo prisma da «reforma agrária».

3 — Com efeito, as preocupações passaram a ser outras, como mostram as seguintes transcrições de leis que passaram a vigorar:

«Os latifundiários e, nas últimas décadas os grandes capitalistas agrícolas constituíram o estrato social dominante no campo durante o fascismo. Esse domínio, de que constituiu veículo e garante fundamental o aparelho de estado fascista, assentou na exploração desenfreada da massa dos operários agrícolas e na espoliação e submissão dos pequenos agricultores» (...) ⁽⁴⁶⁾.

«A liquidação do domínio dos grandes agrários é parte integrante e essencial do processo de destruição do fascismo e das suas bases sociais e surge, como condição fundamental, no caminho da libertação e emancipação dos operários agrícolas e dos pequenos agricultores no caminho da construção de uma sociedade democrática» ⁽⁴⁷⁾.

«Este processo não constitui, no entanto, no que tem de profundo e essencial, um facto ou uma iniciativa do poder de Estado: é de todo em todo irredutível a um quadro de medidas administrativas e legais por cujos carris se ambicionasse fazer seguir linearmente uma reforma agrária comandada pela Administração Central. Tem de constituir — e em larga medida constitui-o já — obra do poder de iniciativa, de imaginação, de organização, de luta e de trabalho dos operários agrícolas e dos pequenos agricultores» ⁽⁴⁸⁾.

Sem procurar comentar esta «linguagem», o que estaria deslocado do objectivo deste trabalho, apenas constato que sob a iniciativa explicitamente reconhecida nestas transcrições do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 406-A/75, os problemas do desenvolvimento rural no nosso território não tiveram qualquer solução nem houve quaisquer progressos que possam ser tidos como significativos e, portanto, dignos de menção.

2.ª PARTE

ALGUNS DADOS DA SITUAÇÃO ACTUAL

IX — SITUAÇÃO ACTUAL E EVOLUÇÃO PREVISÍVEL DO MUNDO RURAL

1 — Embora seja difícil, tem compreensível interesse procurarmos formar uma ideia, fundamentada, sobre a evolução provável do «mundo rural».

Nesta expressão — «mundo rural» — é costume englobar não apenas a noção geográfica de espaço rural mas também todo o tecido económico e social compreendendo um conjunto de actividades que nele têm lugar.

Deste modo, procurar ver qual será a evolução provável desse agregado é, por outras palavras, tentar descortinar, entender e avaliar a importância e o sentido das principais «linhas de força» que nele actuam.

Esta tarefa, que obviamente não é fácil, seguirá no âmbito deste pequeno trabalho um método de aproximação, o qual consiste em observarmos primeiramente o que se pensa poderá vir a acontecer no espaço rural comunitário e, a seguir, o que poderá suceder no espaço rural português, tendo em conta a natural diversidade do nosso meio e a especificidade do nosso caso.

Para a primeira parte seguirei de perto o «pensamento» de uma fonte digna de consideração, a própria Comissão Europeia, a qual em 1988 analisou em documento seu dirigido ao Conselho toda esta problemática. ⁽⁴⁹⁾ Para a segunda parte, a experiência que resulta daquilo que já foi referido, e o conhecimento da situação actual ajudarão nos ajustamentos que procurarei fazer no «cenário comunitário».

2 — Vejamos assim, para começar, as previsões no plano comunitário.

«O mundo rural na Comunidade — como aliás em outros países industrializados — encontra-se em mutação profunda. A análise da evolução dos trinta últimos anos permite destacar um certo número de «tendências de vulto» as quais, segundo toda a probabilidade, determinarão igualmente a sua evolução no futuro:

- Uma reestruturação profunda do sector agrícola — diminuição da superfície agrícola útil (sobretudo entre 1960 e 1975), forte redução da mão-de-obra, modernização e intensificação dos processos de produção e uma certa tendência para a «polarização» estrutural: a parte das explorações de mais de 50 ha na superfície agrícola e na produção aumenta, mas um grande número de pequenas explorações subsistem, seja como explorações a tempo parcial (com actividade exterior lucrativa), seja como explorações «em blocagem estrutural» com um sub-emprego importante («desemprego latente», «desemprego oculto»); estas duas últimas categorias representam cada uma aproximadamente um terço das explorações comunitárias (FUR 10, 1985).



- Uma forte diversificação económica: a emergência de novas actividades, seja a montante ou a jusante da produção agrícola, seja a maior parte das vezes sem ligação directa com esta.

No seguimento destas mutações, a importância relativa da agricultura está em forte diminuição nas regiões rurais, tanto em termos de empregos como em termos de contribuição para o produto regional.

Assim, nas 166 regiões da Comunidade, apenas subsistem 10 regiões (situadas na Grécia, Itália e Espanha) onde a parte do emprego agrícola atinge 30% do emprego total. Em contrapartida 118 regiões, ou seja mais de 71% das regiões da Comunidade, têm menos de 10% de emprego agrícola. Do mesmo modo, 17 regiões somente (ou seja apenas 10% do número total) registam uma contribuição da agricultura para o produto regional superior a 10%.

As mutações económicas correspondem mutações nas populações rurais:

- Depois de um período de êxodo rural generalizado, durante os anos 1960, ligado às migrações inter-regionais e inter-nacionais para as grandes aglomerações e zonas industriais, assiste-se a uma inversão progressiva da tendência para o despovoamento das regiões rurais. Constituem excepção a esta nova tendência geral somente a Grécia e certas regiões do Mezzogiorno, da Espanha, de Portugal e do Maciço Central em França, onde o modelo do êxodo rural dos anos 1960 é ainda predominante.
- Nas outras regiões, observa-se preferentemente um reforço das populações rurais, o seu «rejuvenescimento» e um diversificação social acentuada.
- Em numerosas regiões rurais, nomeadamente na periferia da Comunidade, ainda que a emigração para o exterior tenha parado continuam movimentos migratórios intra-regionais para os pequenos centros urbanos os quais, ao mesmo tempo, constituem subpolos de actividade económica, enquanto que os próprios campos continuam a se esvaziar.

O exame das evoluções futuras previsíveis conduz às teses seguintes:

- a) A nível agrícola, as perspectivas de expansão para a agricultura convencional são bastante limitadas; é de esperar que a

reestruturação do sector agrícola continue.

Em consequência de novos aumentos dos rendimentos agrícolas — esperados para os próximos anos — as superfícies requeridas pelas principais produções agrícolas diminuirão. Segundo algumas estimativas, a Comunidade disporá, no fim do século de um «excedente» de terras agrícolas que poderá alcançar entre 6 e 16 milhões de hectares.

A evolução da mão-de-obra agrícola será fortemente influenciada pelo «efeito da idade». Metade dos agricultores têm actualmente 55 anos ou mais, e entre eles, perto de metade não têm sucessor. Estes agricultores de 55 anos ou mais encontram-se, na maioria dos casos, nas pequenas explorações e isto, principalmente, nas regiões do Sul da Comunidade.

- b) A nível económico geral, é de esperar que os investimentos, exógenos nas regiões rurais, designadamente sob forma de implantação de unidades de produção, se tornem cada vez mais raros e mais selectivos.



A diversificação das economias rurais deverá, pois, mais do que no passado, repousar na valorização do potencial de desenvolvimento endógeno e, neste contexto, no desenvolvimento de pequenas e médias empresas. Ora a experiência mostra que o desenvolvimento das PME depara-se com dificuldades que estão, em parte, ligadas às suas peque-

nas dimensões e às suas bases financeiras estreitas, mas que provêm, também em parte, do contexto económico rural. Podem-se indicar a este respeito:

- O distanciamento (geográfico e sócio-cultural) dos centros de decisão.
- A raridade do capital risco.
- As dificuldades de acesso à informação e às inovações tecnológicas.
- A falta de serviços apropriados.
- A ausência de tecido económico «integrado» (laços entre empresas — «isolamento económico»).

É de esperar, pois, que as actividades secundárias e terciárias no espaço rural se desenvolvam, no futuro, principalmente de modo agregado em subpolos de desenvolvimento formados pelas pequenas cidades e pelos centros regionais (centros «intermediários»).

A análise das tendências «de vulto» e da sua evolução previsível deixa sobressair três «problemas – tipo» de desenvolvimento cuja solução ou a não solução determinarão em larga medida o futuro do mundo rural.

- O primeiro problema-tipo pode ser designado como o da «pressão da evolução moderna». Encontram-se problemas deste tipo nas regiões rurais próximas das grandes aglomerações ou nas que lhes são facilmente acessíveis, designadamente no Centro-Norte da Comunidade e em numerosas regiões costeiras. Trata-se, antes de tudo, de um problema de utilização dos solos face a interesses concorrentes, de transformação da paisagem, de fragilização do equilíbrio ecológico, de «mitage» do espaço, de sobrecarga sazonal devida ao turismo.
- O segundo problema-tipo é o do «declínio rural» que continua a marcar de forma mais ou menos pronunciada o aspecto de numerosas regiões rurais, designadamente na periferia mediterrânica da Comunidade. Aqui, trata-se antes de tudo de um problema de desenvolvimento e de diversificação económica.
- O terceiro problema-tipo encontra-se preferencialmente nas zonas particularmente marginalizadas e muitas vezes de acesso mais difícil tais como certas zonas de montanha e certas ilhas.

Aqui, o declínio rural, o despovoamento e o abandono de algumas terras são, desde já, muito marcados e as possibilidades de diversificação económica muitas vezes extremamente limitadas. O problema é, pois, principalmente o da manutenção de um mínimo de povoamento e de actividades humanas, a fim de proteger o ambiente frágil (risco de erosão e de desertificação) e de manter o espaço rural.

Aos problemas-tipo que podem ser identificados, nos nossos dias, junta-se um «elemento de incerteza» no que respeita ao impacto que terá o ajustamento progressivo da agricultura comunitária às realidades dos mercados. As medidas de reforma adoptadas ou propostas a este respeito visam simultaneamente a sanear os mercados, a diversificar e a melhor situar o suporte aos agricultores, bem como a facilitar a adaptação estrutural.

Não é fácil prever desde já com precisão o impacto que terá o conjunto destas medidas. A experiência do passado indica, antes do mais, que temos uma propensão para subestimar a capacidade de adaptação do sector agrícola. Dito isto, tanto as medidas de saneamento como algumas acções sócio-estruturais (pré-pensão) terão preferentemente tendência para acelerar o processo de reestruturação da agricultura. Outras medidas (ajudas aos rendimentos; medidas para as zonas de montanha e outras zonas desfavorecidas) terão, pelo contrário, uma maior tendência para o retardar. Globalmente podemos esperar, num primeiro tempo, uma certa aceleração no processo de reestruturação, o que poderá agravar os problemas. Parece, pois, cada vez mais importante que as medidas de carácter mais social tais como as ajudas directas ao rendimento sejam aplicadas o mais rapidamente possível a fim de evitar o desequilíbrio no processo de ajustamento agrícola. É igualmente crucial que os programas de desenvolvimento rural ou de desenvolvimento regional, tais como foram decididos no quadro da reforma dos Fundos Estruturais sejam postos em acção rapidamente a fim de promover a criação de empregos alternativos e complementares nas regiões rurais» ⁽³⁰⁾.

3 — O caso português necessita de uma análise, actualizada, à luz das perspectivas e dos critérios contidos neste texto da Comissão.

Apenas aponto, aqui e assim, alguns comentários que importa reter desde já:

- No nosso caso as mutações populacionais no espaço rural não esperaram pelas mutações económicas internas (agrícolas ou não) dado que as antecederam, como uma hemorragia violenta, com todos os seus aspectos nocivos.

De facto, em parte como resultado das hesitações e actuações mal direccionadas, parcelares e ineficazes, de que a 1ª. parte deste trabalho procurou dar uma ideia; mas também e em parte, pelo surto económico propiciado na Europa Comunitária por uma política agrícola comum (ao tempo ajustada à situação europeia) nós assistimos na década de 60 a uma autêntica debandada nos campos de Portugal. A nossa situação ficou, assim, mais difícil de resolver — quase chegámos, em muitas zonas, aos limites da desertificação sem ter alcançado quaisquer primórdios de reestruturação da agricultura ou, e ainda menos, qualquer diversificação económica.

- Também não se verifica entre nós, pelo menos por forma significativa e não sazonal, a inversão progressiva da tendência para o despovoamento das regiões rurais. Aliás, é o próprio estudo da Comissão que o confirma. Algumas dúvidas podem subsistir, no nosso caso, sobre a possibilidade de podermos engrenar este carro de «marcha atrás», actuando apenas dentro do nosso território, em face da nossa situação geográfica e económica «periféricas». É este um dado que teremos que ter em conta, mais adiante, ao equacionarmos as possibilidades de revitalização do nosso espaço rural.
- Se as perspectivas de expansão para a agricultura «convencional» são assaz limitativas na parte restante da Europa Comunitária, mais acentuadamente o são entre nós. Também, e infelizmente, são limitadas as nossas possibilidades de desenvolver o «potencial endógeno» em muitas zonas rurais em Portugal. São igualmente preocupantes os possíveis reflexos que terá sobre a nossa agricultura «convencional», o «ajustamento progressivo da agricultura comunitária às realidades dos mercados».

Não se trata, com estas reservas, de antecipar derrotismos, mas sim de procurarmos, conscientes das limitações, soluções para os nossos problemas.

Vejam, por isso, mais alguma coisa sobre esta «componente agrícola» do desenvolvimento rural.

X — A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E AS PERSPECTIVAS DA SUA REFORMA

1 — A partir de 1986 passámos a dispor de uma política agrícola.

Como sabemos, e devido à nossa adesão à Comunidade Económica Europeia, a agricultura portuguesa deverá reger-se pelos princípios, objectivos e mecanismos da Política Agrícola Comum (PAC).

Antes de prosseguir convém recordar que a adesão à CEE não foi uma necessidade especificamente agrícola; foi, sim, o resultado de uma motivação de ordem política.

Em consequência, e tendo em conta a distância a que estávamos do grau de desenvolvimento já alcançado pelas agriculturas dos países que inicialmente constituíram a Comunidade, os negociadores da Adesão procuraram o modo de ajustar duas situações diferenciadas — a portuguesa e a comunitária — dentro de um espaço de tempo considerado razoável para o fazer. As diferenças eram, como sabemos, muito acentuadas, tanto nos níveis de desenvolvimento como na organização e no funcionamento dos respectivos «sistemas económicos», o que dificultava à partida os ajustamentos a fazer. Estes, deverão ser alcançados através de mecanismos concretos (preços, ajudas, organização dos mercados, níveis de protecção, etc.) os quais evoluirão no sentido da convergência para o regime e padrões comunitários, no decurso de um período de tempo considerado necessário para podermos fazer as transformações internas requeridas, e suficiente para que não abrande uma compreensível «pressão», de modo a que tais transformações venham a efectuar-se em tempo útil» (51).

Posso acrescentar que, quando Portugal em 1986 entrou na Comunidade já tinham passado 25 anos de aplicação da PAC às agriculturas dos estados-membros fundadores, as quais tinham saído praticamente destroçadas (em termos de capacidade produtiva) da II Guerra Mundial.

Na CEE de então, foi preciso reanimar a capacidade de produzir, investindo nas explorações, organizando e estabilizando os mercados agrícolas recorrendo à protecção frente à concorrência externa, criando um «Fundo» para o desenvolvimento agrícola, etc., etc. Em suma, em consequência dos princípios em que assentou a PAC — unidade de mercado, preferência comunitária, solidariedade financeira — os agricultores da Comunidade responderam de modo significativo. A tal ponto que a partir da década de 80 começaram a surgir os problemas dos excedentes agrícolas e do crescimento dos custos orçamentais para enfrentar essa situação.

Mas a agricultura portuguesa, que não tinha apoios de natureza semelhante e que, pelo contrário, tinha estado como vimos praticamente desguarnecida de uma política agrícola consequente, tinha (como ainda tem) necessidade de aumentar a sua produtividade global o que, na nossa situação, se traduzia em, pelo menos, necessidade de investimento e de crescimento da produção.

Curiosamente, os objectivos da PAC, tal como figuram no Artigo 43 do Tratado de Roma, deixaram em parte de servir à actual situação das agriculturas excedentárias de grande parte dos estados membros; mas continuam a ajustar-se à nossa situação, se pudessemos regressar aos anos 60...

As negociações da Adesão obtiveram, para a nossa agricultura, a protecção do mercado português durante um período; uma ajuda estrutural para organizarmos e desenvolvermos o sector agrícola; a abertura do mercado comunitário aos principais produtos agrícolas da nossa exportação; o diferimento, também por um período de tempo, dos acordos preferenciais que a Comunidade tinha com países terceiros; a neutralização de alguns efeitos negativos, iniciais, sobre a nossa balança de pagamentos. Tudo isto a vigorar por um período de, no máximo, 10 anos.

Ora a verdade é que já vamos a meio deste período e os sinais de recuperação da nossa agricultura são ainda muito débeis.

2 — Por seu turno a PAC que, como vimos, foi elaborada para um contexto agro-económico e de situação de desenvolvimento diferentes

dos actuais, tem vindo a transformar-se, na prática, numa política criadora de assimetrias entre explorações agrícolas, regiões e estados-membros. Assim:

- Não contraria eficazmente o crescimento da produção dos estados-membros já excedentários, nem consegue proteger a produção num estado-membro deficitário, como é o caso de Portugal.
- Os elevados encargos orçamentais que derivam principalmente das restituições à exportação e dos custos da intervenção, ficam a dever-se, assim, aos estados-membros excedentários os quais, em consequência são os que mais beneficiam do orçamento da Garantia Agrícola, o mais substancioso do FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola).
- Consequentemente, também, ficam mais beneficiadas as explorações e as regiões mais ricas. Neste campo os números são impressionantes — 6% dos produtores de cereais detêm 60% da produção; 15% dos produtores de leite detêm 50% da produção; 10% dos produtores de carne de bovino detêm 50% da produção. Assim e no geral, 80% do apoio do FEOGA-G destina-se a 20% das explorações.

Os agricultores portugueses, produzindo pouco, encontram-se portanto entre os «deserdados do FEOGA»...

3 — A reforma da PAC, de que actualmente se fala, constitui, por isso, uma oportunidade de neutralizarmos os inconvenientes que a mesma foi acumulando e, para nós portugueses, essa reforma poderia dar a possibilidade de a PAC vir a ser mais propícia, a uma agricultura em fase de desenvolvimento, como é o caso da nossa. Mais concretamente:

— Neutralizar os inconvenientes que a actual PAC foi acumulando significa que a pretendida reforma deverá ser capaz de resolver os principais problemas que estão na base das actuais dificuldades da Comunidade, e que são:

- eliminar os excedentes na origem (estados-membros e regiões onde são produzidos);
- reduzir os desequilíbrios regionais e as distorções dos rendimentos agrícolas entre explorações;

- reduzir o peso que os excedentes acarretam para o orçamento comunitário;
- abrandar algumas causas de tensões internacionais no domínio agrícola, mas por forma equitativa e com justas compensações para os agricultores europeus.

Por outro lado, dar à actual PAC uma feição mais propícia para uma agricultura em fase de desenvolvimento como a portuguesa significa dar a esta, que não é excedentária, a possibilidade de poder modernizar as suas estruturas produtivas sem grandes limitações no próprio mercado interno. Ora isto traduz-se, na prática, pelas seguintes medidas:

- Reforço da política sócio-estrutural da PAC, em meios e instrumentos.
Estes deverão ter em atenção que em muitas regiões e em alguns estados-membros (Portugal) ainda é necessário investir e promover benfeitorias «estruturantes» a nível das explorações agrícolas (e não apenas no campo das actividades não especificamente agrícolas do «mundo rural» — agro-turismo, ambiente, etc.).
- Ajustamentos moderados, quando necessários, nos preços dos produtos agrícolas e que não ponham em causa o esforço de reestruturação e de modernização encetado no domínio da política sócio-estrutural.
- Cobertura da consequente perda de rendimento, devido às descidas moderadas dos preços atrás referidas, através de ajudas directas ao rendimento, por hectare, as quais seriam proporcionalmente mais reforçadas nos estados-membros e nas regiões mais desfavorecidas.
- Concepção e implementação de uma verdadeira política florestal capaz de ser uma alternativa ampla e eficaz para a desafecção de solos marginais para a agricultura.
- Reorientação da política de investigação agrária de modo a reduzir o «peso» que até aqui tem sido dado no apoio à agricultura intensiva. Pelo contrário deveria apoiar decididamente a procura de melhorias técnicas e económicas para os sistemas de agricultura extensiva e para a resolução dos problemas das regiões mediterrânicas e da aridicultura.
- Concessão aos estados-membros de agricultura deficitária (Portugal) e em fase de desenvolvimento, de um «tratamento especial e diferenciado» no domínio dos acordos existentes ou a

celebrar pela Comunidade, no domínio do comércio externo de produtos agrícolas [GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) países do Leste europeu, países mediterrânicos].

- Reforço para Portugal, em meios e prazos, da ajuda específica ao desenvolvimento da agricultura portuguesa negociada aquando da Adesão (PEDAP) a fim de prosseguirmos um esforço de reestruturação que tem apenas 5 anos de aplicação (num máximo de 10) de modo a que a nossa agricultura possa competir no espaço europeu com agriculturas que reforçaram a sua capacidade com os meios da PAC durante um período de tempo que já é superior a 30 anos.

4 — Constata-se, no entanto, que a Comissão apesar de ter feito um diagnóstico correcto da actual situação da PAC, num documento de «reflexão» divulgado em Fevereiro de 1991 ⁽⁵²⁾, apresentou recentemente um conjunto de propostas concretas num documento intitulado «Desenvolvimento e futuro da PAC» ⁽⁵³⁾ o qual foi distribuído em meados de Julho seguinte.

As medidas concretas que a Comissão propõe, na «vertente» dos mercados (produtos) ajustam-se principalmente às agriculturas intensivas e ricas da zona temperada norte e às condições das suas principais produções (cereais; sementes oleaginosas; leite; carne de bovino e ovino) e não das agriculturas extensivas e pobres das zonas de influência mediterrânica e atlântica das faixas sul e extremo-ocidental da CEE.

Em consequência, o «eixo» fundamental da reforma proposta é o de baixar o preço comum dos cereais para o nível do mercado mundial, de modo a tornar o preço dos cereais comunitários nivelados com os dos mercados dos grandes países exportadores (EUA, Canadá, etc.), pretendendo simultaneamente que os cereais forrageiros comunitários (trigo forrageiro, milho, cevada, etc.) possam concorrer os produtos de substituição dos cereais (PSC) importados pela Comunidade («corn gluten feed», farinhas e bagaços de soja, mandioca, polpa de laranja, etc.).

A partir daqui a proposta procura «nivelar» com os cereais os preços comuns para as oleaginosas, os quais também descem, em termos absolutos, relativamente aos seus níveis actuais.

No campo da produção animal, a proposta reduz a quota do leite e o preço do mesmo, justificando esta descida com a baixa dos preços dos cereais que se reflectirá numa esperada baixa dos preços dos alimentos para os animais.

No domínio da produção bovina para carne haverá também uma baixa dos preços.

Para compensar a perda dos rendimentos devido às quebras dos preços a Comissão propõe ajudas directas ao rendimento, concedidas por hectare e condicionadas a um «set-aside» obrigatório, nos casos dos cereais e das oleaginosas; e por unidade pecuária, sob a forma de um prémio, para os casos do leite e do bovino, com «plafonds» referidos a um número limitado de animais.

Todo este «pacote» é completado com medidas ditas de «acompanhamento» contendo incentivos que visam a redução da capacidade produtiva actual (e por isso são dirigidas ao abandono de terras agrícolas em favor da florestação simples, ou da protecção da Natureza) ou são encaminhadas para favorecerem a cessação da actividade por parte dos agricultores mais idosos.

5 — Como já acentuei, estas medidas foram pensadas e estão apontadas para reduzirem a produção e as incidências desta (excedentes, poluição por exagero no uso de fertilizantes químicos e pesticidas, etc.) nos sistemas de agricultura intensiva.

As descidas dos preços e as limitações à produção são, como se sabe, melhor suportadas por estes «sistemas» porque produzem com custos mais baixos do que os «sistemas» extensivos ou de agricultura em vias de desenvolvimento.

Ora Portugal não produz excedentes, não tem uma agricultura da qual se possa dizer ser grande poluidora do ambiente. Por outro lado as restrições à produção e uma descida drástica dos preços dos cereais e das oleaginosas (embora com ajudas ao rendimento limitadas a certos quantitativos de produção) vão certamente lesar uma agricultura predominantemente extensiva, como é a nossa, e que possui um número já elevado de explorações que fizeram investimentos (e têm um consequente serviço de dívida) confiantes num «cenário» de preços mais favorável.

Em consequência, teremos que travar uma dura batalha para modificar as propostas da Comissão e conseguir, assim, uma PAC que contenha respostas positivas para uma «agricultura em fase de desenvolvimento», como aquelas que, a título exemplificativo, já referi no ponto 3 deste capítulo. Só assim a PAC estará ajustada à situação portuguesa sem que, para tal, lese o interesse comunitário.

3.^a PARTE

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL

XI — OS ENSINAMENTOS DAS TENTATIVAS PORTUGUESAS

1 — A análise histórica, muito simplificada, que fiz na 1.^a parte deste trabalho sobre as ideias e os acontecimentos relativos à organização e valorização do espaço rural no nosso País permite destacar pontos positivos e pontos negativos.

Há que destacar como ponto positivo a associação prática que logo no começo da nacionalidade foi feita entre o desenvolver estes dois «eixos» da organização do espaço rural — a ocupação humana e a agricultura. Foi uma «metodologia» correcta, ainda válida no nosso caso e nos tempos que correm.

Na verdade, o nosso primeiro Rei teve uma visão lúcida do que deveria ser a consolidação do território, nele considerando o espaço rural e apoiando-o, com os meios da época, no desenvolvimento de uma agricultura «evoluída». O exemplo de Alcobaça é, para lá de simbólico, extremamente elucidativo — «O Rei acautelava os interesses do Reino procurando garantir uma sequência na realização dos seus planos de povoamento e de cultivo do território conquistado, tarefa que confiou àqueles monges. E essa confiança justificava-se. Os homens da Igreja e do Claustro eram os que, nesses tempos, tinham o privilégio da instrução. Pela disciplina, pelo hábito de trabalho coordenado, as associações monásticas possuíam a coesão necessária, os requisitos imprescindíveis para semelhante missão» (⁵⁴).

2 — A experiência da Junta de Colonização Interna, com as tentativas de colonização dos baldios e, depois, das areias do litoral, dos ter-

renos do «sequeiro do Sul» e finalmente dos «perímetros de rega» dos «grandes aproveitamentos hidroagrícolas» foi, a meu ver, uma tentativa de reviver a colonização dos tempos da nossa 1.^a Dinastia, mas agora num contexto político e económico totalmente diferente.

Não se pode dizer, em boa verdade, que tenha sido uma experiência destituída de sentido. Havia que procurar respostas a uma necessidade real da época — a de encontrar trabalho estável e remunerador para os trabalhadores rurais e suas famílias. Não nos esqueçamos que a nossa população, como referi, duplicara em 100 anos e a emigração era muito problemática, como também referi. A constituição de «casais agrícolas» procurava responder assim a princípios defensáveis — valorizar o trabalho nas zonas rurais, defender a família, criar condições de produção, fixá-la à terra, em suma.

Para tudo isto faltou muita coisa — terras agrícolas disponíveis; vontade política de alargar o acesso à propriedade rústica ou, pelo menos, à exploração da terra sob formas contratuais; definição de uma política para a produção agrícola, etc., etc.

Qual foi então a parte meritória destas tentativas da «Junta»? Em minha opinião foi o testemunho que deu.

Testemunho de que algo se deveria fazer, por processos legais e pacíficos, para que a população rural portuguesa, especialmente os trabalhadores rurais de então, pudessem viver melhor e com mais dignidade.

Se o testemunho dado pela «Junta» tivesse encontrado um poder político consciente e consequente (e não míope e forreta) talvez que não tivesse havido lugar, nem desejo, no coração simples e bom dos homens da terra para participar, anos volvidos e por processos violentos, numa experiência falhada, a da «reforma agrária» que surgiu na sequência da revolução de 25 de Abril de 1974, a qual não resolveu, os problemas da organização do espaço rural nem os da produção agrícola na região em que se implantou.

A «Junta» viu-se, assim, remetida a uma obra que tem sido um tanto esquecida — a da valorização das explorações agrícolas e das cooperativas de agricultores através da lei dos Melhoramentos Agrícolas, a qual contemplava com créditos e assistência técnica para a execução de benfeitorias fundiárias quantos a ela recorriam. «Lei Benfazeja» lhe chamaram; e de facto foi.

3 — A experiência dos dois primeiros «Planos de Fomento» foi, a meu ver, globalmente negativa. Eles, na prática, tiveram uma visão

reduzida da política agrícola, reduzindo esta a uma política limitada apenas a uma certa óptica de valorizar os recursos naturais. Com efeito, as 3 «componentes agrícolas» que continham — a hidráulica agrícola, a colonização interna e o povoamento florestal — não foram mais do que isso. Neutralizada que foi a «colonização interna» (que poderia ter sido uma política de valorização dos recursos humanos), os I e II Planos de Fomento limitaram-se a fazer a florestação e a construir barragens para a rega, deixando depois os regadios, na falta de uma política para a produção agrícola, sem saberem verdadeiramente o que produzir. O exemplo que dei do «projecto» para o Vale do Sado é elucidativo.

4 — As consequências de tudo isto para a agricultura portuguesa foram muito negativas. As «obras de rega» e a «florestação» não podiam, obviamente, suprir as duas vertentes do desenvolvimento rural — a política para o sector agrícola e a política para o espaço rural.

Os resultados viram-se. Nas décadas de 60 e de 70, as assimetrias regionais (no domínio do desenvolvimento do território) e a dependência externa (no campo da importação de bens alimentares) agravaram-se de tal modo que ainda hoje perduram.

O nosso problema, que também permanece, é como poderemos ajudar a construir, para Portugal, uma e outra daquelas duas vertentes.

XII — OS ENSINAMENTOS DA EXPERIÊNCIA ALHEIA

1 — Continuando com o método que tenho praticado no decurso deste trabalho, e que consiste em utilizar a perspectiva histórica para retirar ensinamentos para o presente, vejamos alguns contributos para uma das «vertentes» que nos falta — uma política para a agricultura em Portugal, designadamente para enquadrar e orientar a produção.

Creio que podemos encontrar um começo de resposta, observando o que se passou no Reino Unido precisamente na altura em que nós concebíamos e executávamos em Portugal os nossos dois primeiros «Planos de Fomento».

Escolho o Reino Unido porque os britânicos têm sido perseverantes no estudo e na execução de acções neste campo do desenvolvimento rural. Têm, por outro lado, um traço de semelhança connosco no decurso da história, e que não favoreceu o processo de organização do espaço rural — o «esvaziamento» a que ficaram sujeitos em consequência da sua expansão e dispersão pelo mundo.

Não obstante, foram construindo uma política agrícola coerente. Com efeito, o «Agricultural Act» de 1947 parece-me um exemplo feliz de como se pode passar, de forma consequente, das ideias sobre o que deve ser uma política agrícola adequada às necessidades nacionais para um «naípe» de objectivos coerentes, e destes para os instrumentos de acção.

Assim, a ideia ou, por outras palavras, o objectivo geral subjacente à política agrícola britânica durante grande parte do período que se seguiu à II Grande Guerra foi, na altura, enunciado no referido «Agricultural Act» do seguinte modo:

- Promover e manter uma actividade agrícola estável e eficiente capaz de produzir uma parte das necessidades alimentares da Nação, tanto quanto seja desejável do ponto de vista do interesse nacional, e de o fazer a preços mínimos consistentes com os níveis aceitáveis de remuneração e de condições de vida para os agricultores e trabalhadores rurais e que proporcionem uma adequada compensação ao capital investido na actividade» ⁽⁵⁵⁾.

Este compromisso foi, em terminologia do planeamento, resolvido através da definição de 3 objectivos económicos para o sector agrícola, a saber:

- Um objectivo de repartição ^(a) de recursos (combinando as referidas estabilidade e eficiência).
- Um objectivo de produção (relacionando a parte da produção interna no consumo total).
- Um objectivo de distribuição ^(b) (reflectindo um equilíbrio entre os rendimentos dos agricultores e o custo da alimentação para os consumidores).

Neste último objectivo o equilíbrio a conseguir era tomar como meta, a alcançar, os custos alimentares mínimos tendo em atenção que o nível dos rendimentos agrícolas actuaría como uma limitação ao alcance dessa meta.

Os instrumentos utilizados na prossecução dos referidos objectivos foram diversos. Imediatamente depois da II Guerra Mundial, a principal preocupação foi obter eficiência na melhoria da balança de pagamentos e no nível da produção, a despeito dos custos internos. Nos começos da década de 50 a produção tinha-se expandido e os preços agrícolas mundiais começaram a declinar; assim, a meio desta década os Governos Britânicos deixaram «cair» a tónica da produção e em 1954 os «incentivos» da mesma foram desmantelados e substituídos por um regime de «mercado livre» com os rendimentos dos agricultores a serem assegurados pelo sistema dos «deficiency payments», de modo a colmatar as diferenças entre os preços de mercado e os preços garantidos ⁽⁵⁶⁾.

(^a) No sentido de «allocation»

(^b) «Distribution objective»

A «flexibilidade» desta política contrasta nitidamente com aquilo que se verificou, na altura, no nosso caso. Neste, um mercado concorrencial para alguns produtos coexistia com um modelo de decisão central muito controlado administrativamente e independente das condições de mercado e dos níveis de oferta e de procura; nalguns casos o nosso «sistema» funcionava em termos de monopólio centrado em «comércio de Estado», como era o caso dos cereais. Foi com este «modelo» em pleno vigor que nós pedimos em 1977, a adesão a um «mercado comum», concretamente o da CEE.

XIII — A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA AGRÍCOLA TAMBÉM PARA PORTUGAL

1 — Recordando algumas coisas que já foram ditas atrás podemos resumir:

- Com a nossa adesão à CEE passámos de uma situação, interna, de inexistência de qualquer política agrícola digna desse nome para uma situação, comunitária, de dispormos de uma Política Agrícola Comum (PAC).
- Esta PAC, porém, fora elaborada para um contexto agro-pecuário e para uma composição da CEE diferentes dos actuais e, conseqüentemente, passou a estar desajustada relativamente à situação comunitária dos nossos dias.
- Acontece, assim, que os objectivos iniciais da PAC, tal como figuram no art.º 43 do Tratado de Roma deixaram de servir às situações excedentárias das agriculturas dos estados-membros mais evoluídos da Comunidade, mas continuam a ajustar-se à nossa situação actual (que é semelhante à existente na agricultura europeia dos anos 50).
- Uma reforma da PAC impõe-se, assim, a nível comunitário, e a mesma poderia dar a Portugal uma oportunidade de ver amparada a sua agricultura no processo de desenvolvimento, principalmente pelo reforço da componente estrutural da PAC acompanhando um ajustamento moderado dos preços agrícolas.
- Vimos, porém, que as propostas apresentadas pela Comissão em 19.7.91 ⁽⁵⁷⁾ não são as mais adequadas a uma verdadeira reforma da PAC no sentido desta nos servir.

2 — Nesta circunstância que fazer?

Eu penso que deveríamos ou, melhor, teremos que combater em duas «frentes» de modo a conseguir alcançar, construir, aquilo que verdadeiramente se impõe — uma política agrícola também para a agricultura portuguesa.

As duas «frentes» são, no plano externo, a comunitária e, no plano interno, a nacional.

2.1. No plano comunitário, qualquer das causas da situação actual da PAC que a Comissão invoca não se aplicam a Portugal. Por outras palavras não contribuímos para tais males. Então porque razão deveremos ser penalizados?

Com efeito a Comissão invoca as seguintes causas:

a) «as garantias aos preços existentes, através da sua relação directa com a produção, conduzem a um aumento da mesma». Ora Portugal não tem excedentes de produção...

b) «o acréscimo de produção só pode ser escoado através da sua colocação em existências de intervenção, que atingem já níveis demasiados, ou de exportações para mercados mundiais já saturados».

Ora como a produção agrícola portuguesa é inferior à nossa procura interna, o argumento dos custos da intervenção não se aplica normalmente à nossa situação.

Por outro lado, como as principais exportações agrícolas portuguesas (vinhos de qualidade, cortiça e outros produtos florestais, concentrado de tomate, produtos hortícolas) não requerem restituições, o argumento também não se aplica à situação portuguesa;

c) «o actual sistema de incentivo à intensificação e aumento da produção, apresenta riscos crescentes para o ambiente».

Ora a agricultura em Portugal é predominantemente extensiva na maior parte do território; tão pouco em Portugal existe um risco imediato de poluição do ambiente a partir da agricultura. Logo não somos nós que estamos em causa;

d) «o crescimento rápido dos gastos orçamentais, canalizados em grande parte para uma pequena minoria de explorações, não proporciona qualquer solução dos problemas dos rendimentos agrícolas em geral».

Ora Portugal é o estado-membro que tem tido a menor parcela do FEOGA-Garantia, exceptuando o caso do minúsculo Luxemburgo.

Por outro lado, Portugal tem um grande número de pequenas explorações (a percentagem mais elevada da Comunidade) e os agricultores portugueses auferem 1/3 do rendimento agrícola médio da Comunidade.

Assim, o argumento também não se aplica à situação da agricultura portuguesa.

Temos, assim, fortes razões para lutarmos por uma reforma da PAC que melhor se ajuste à situação portuguesa. São, portanto, pontos essenciais a defender e alcançar os seguintes:

1. Aceitação apenas de uma descida moderada dos preços agrícolas, que seja também gradativa (pelo menos 5 anos) de modo a criar um ajustamento tendencial da oferta à procura.
2. Cobertura da inerente perda de rendimento através de uma ajuda directa ao rendimento, por hectare, a qual seria concentrada nos estados-membros e nas regiões mais desfavorecidas.
3. Total cobertura do encargo resultante por parte do orçamento comunitário.
4. Atribuição de uma margem de crescimento dos «limites quantitativos da produção», no caso dos estados-membros que não têm excedentes de produção, cuja agricultura para se desenvolver precisa de aumentar produtividades (com reflexos na produção global) e para os produtos em que exista um certo grau de dependência externa.
5. Amplificação da política sócio-estrutural da PAC em meios e instrumentos.
Estes teriam em atenção que em muitas regiões e em alguns estados-membros (Portugal) ainda é necessário investir e promover «benfeitorias estruturantes» e «fundiárias» ao nível das explorações agrícolas, e não apenas no campo do «desenvolvimento rural» (agro-turismo protecção do ambiente e do património cultural, etc.).
6. Concepção e implementação de uma política florestal que possa constituir uma alternativa ampla e eficaz para a desactivação de solos marginais para a agricultura.

7. Reorientação da política de investigação agrária de modo a retirar o peso que até aqui tem sido dado à agricultura intensiva. Pelo contrário deveria apoiar decididamente a procura de melhorias técnicas e económicas para os sistemas de agricultura extensiva e a resolução dos problemas específicos das regiões mediterrânicas e da aridicultura.
8. Concessão a Portugal de um «tratamento especial e diferenciado» no domínio das negociações GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e, ainda, dos acordos comerciais agrícolas com os países do Leste europeu.
O principal fundamento deverá ser que, tal como a Comunidade reconheceu aquando das negociações para a Adesão, Portugal deverá ter uma protecção do seu mercado interno enquanto durar o esforço de reestruturação da sua agricultura.
9. Reforço do PEDAP, em meios e prazos, de modo a prosseguir-se a reestruturação da agricultura portuguesa, para que esta possa competir no espaço europeu com agriculturas que reforçaram a respectiva capacidade com os meios da PAC durante quase 30 anos antes de nós termos entrado.

O alcance destes objectivos «negociais» já nos poderia dar no campo da PAC, uma política agrícola ajustada às nossas condições e situação de desenvolvimento. No entanto:

2.2. Há que definir e executar, também, uma política no plano nacional, ajustando os meios e os instrumentos da PAC às nossas características edafo-climáticas e às estruturas agrícolas em Portugal.

Assim:

- Não faz sentido que não exista em Portugal uma política para a produção agrícola, capaz de dar orientações aos agricultores ajudando-os a tomar opções por confronto entre as possibilidades que as várias OCM (Organizações Comuns de Mercado) da PAC podem proporcionar e as possibilidades contidas no potencial agrológico das suas explorações e das regiões onde elas se inserem.
- Não faz sentido que, neste contexto, não se saiba hoje se, por exemplo, a cultura do linho que já foi tradicional em Portugal tem, no enquadramento da PAC, ainda algumas possibilidades. No caso de outra planta têxtil, o algodão, não se sabe, também,

quais são as suas reais possibilidades no Sul de Portugal, no Alentejo, por exemplo: sabido como é que os gregos tiram bom partido desta cultura dentro da Comunidade e que os espanhóis se estão preparando para lhes seguir as pisadas. E quanto ao kenafe? Quais são as suas reais possibilidades em Portugal? E quanto aos citrinos, quais são as hipóteses que temos de fazer reconversão varietal para ajustarmos produções às tendências da procura?

E quanto aos cereais, mormente o trigo e o centeio, quais são as suas reais possibilidades nas zonas interiores de Portugal, de Sul para o Norte, no contexto de preços decrescentes e de ajudas também decrescentes em que a Comunidade nos vai «apertar»? Que alternativa temos, para substituir tais culturas nessas zonas e nos solos medianos que formam a maior parte das mesmas?

Poderia continuar aqui a acrescentar este rol de perguntas para as quais não temos «construído» as necessárias respostas atempadamente; numa palavra, para as quais não temos uma política consistente e activante.

- Não faz sentido, também, que não tenhamos uma política de valorização dos recursos nacionais — principalmente água e solos. É a questão do regadio e o que se deve aproveitar. Uma vez que é necessário aumentar a produtividade da agricultura portuguesa há que criar as condições para o fazer nas zonas de melhores solos e através da água. O regadio é, assim, uma componente essencial de uma política agrícola em países como o nosso, com 2/3 do seu território (ou 4/5) sujeito a condições de semi-aridez e de irregularidade pluviométrica. Neste particular, e a título de exemplo, que medidas temos tomado relativamente ao futuro agrícola do Alentejo, da Beira Interior, de Trás-os-Montes?

Culturas essenciais, como o milho, a soja, o girassol, o arroz, têm as respectivas possibilidades de expansão aí centradas. Ora e ainda a título apenas de exemplo, de Alqueva já nem se fala; da regularização e valorização do Vale do Tejo ainda nem se fala...

3 — Uma coisa é certa. Sem políticas sectoriais não há políticas territoriais (regionais ou rurais) que se salvem. Consequentemente, sem uma política sectorial (por produtos) para a agricultura será sempre uma incógnita o que poderemos fazer, no nível agrícola em matéria de

desenvolvimento das nossas zonas rurais, seja através de «operações integradas» ou de «programas regionais» dentro ou fora de Quadros Comunitários de Apoio.

Todo o território se assemelha a um «plano horizontal» necessitado de organizar e arrumar no seu «espaço geométrico» um conjunto de «linhas de força», as quais são dadas precisamente pela intercepção daquele com outros «planos verticais», e estes são a «imagem geométrica» das políticas sectoriais (agricultura, indústria, saúde, educação, etc.).

Na inexistência, ou na «menoridade» destas políticas sectoriais (como tem sido entre nós o caso da agricultura) como «arrumar» o espaço rural português? Como desenvolvê-lo?

Não residirá aqui uma boa parte da explicação para o «vazio» que se criou no nosso território nos anos 60 e que continua a acentuar-se?

XIV — O ESPAÇO RURAL E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

1 — Demonstrada a necessidade, no nosso caso, de uma política agrícola consistente para podermos assegurar o desenvolvimento rural, há que compreender também que a agricultura não será, em algumas situações, nem a única nem a principal actividade económica fomentadora ou impulsionadora do desenvolvimento.

Tão-pouco se pode dizer que a agricultura, embora seja a actividade económica básica em muitas regiões do nosso País, principalmente no interior, continue aí a sê-lo na exclusiva função de produzir bens alimentares ou matérias-primas.

Temos, nos tempos actuais, que encarar a agricultura, ou mais propriamente a actividade do agricultor, numa perspectiva multifuncional a qual, para além da produção poderá alargar-se ainda à protecção do ambiente ou da natureza, à de ocupação do território garantindo uma presença humana e, até, uma condição de defesa. Tudo isto cumulativamente com a função de consumidor de outros bens e serviços.

Há que ter tudo isto em conta quando se pensa, nos dias de hoje, em organizar um território, isto é, em dotá-lo de «órgãos» para que possa assegurar a quantos o ocupem o desempenho de «funções».

O espaço rural não foge a esta regra, ou a esta necessidade e, por absurdo que pareça à primeira vista, a organização do espaço rural obriga à organização do espaço urbano.

Por outras palavras, este (o espaço urbano) pelas características próprias da natureza humana e da natureza social, tem que enquadrar aquele (o espaço rural).

Não querendo derivar para explicações de carácter sociológico e económico, direi simplesmente que a experiência do III Plano de Fomento, já descrita em capítulo anterior, baseou-se fundamentalmente nesta percepção. Se ela tivesse tido possibilidade de continuar ter-nos-ia conduzido a uma primeira tentativa de ordenamento do território, em Portugal.

Entenda-se aqui o «ordenamento» não como um «feixe» de decisões centralizadas e destinadas a serem executadas pela «periferia», uma espécie de «diktat». O que a palavra sempre procurou traduzir foi a compreensão das linhas de força sociais, económicas, geográficas e outras que vão modulando a organização da sociedade e a tradução que tal terá, em cada época, na organização do território em termos de implantação de actividades produtivas, de infra-estruturas de carácter social e económico, de vias de comunicação, de protecção do ambiente e de salvaguarda de valores naturais, etc., etc.

Foi isto que se tentou começar entre nós com os trabalhos preparatórios do IV Plano de Fomento (1974-1979), o qual não chegou mesmo a ser iniciado, uma vez que a revolução de 25 de Abril de 1974 o deu por terminado ainda antes de começar.

2 — Vale a pena recordar o que foi esta «experiência teórica» não apenas por motivos saudosistas, mas porque ela nos poderá elucidar, a meu ver, sobre o modo de lançar uma «base territorial» para a aplicação de «uma política agrícola» que seja capaz de, simultaneamente, responder às necessidades nacionais, regionais e rurais. No êxito desta «assemblagem» está, a meu ver, uma das chaves para o êxito do desenvolvimento rural.

Vejamos, portanto e muito resumidamente, qual era a estratégia então delineada para o «ordenamento do território continental»:

- «O território continental pode caracterizar-se, genericamente, pela existência de apenas duas grandes áreas urbanas — a de Lisboa e a do Porto — que exercem forte poder de atracção sobre as populações, surgindo a restante parte como um vasto conjunto de manifesta repulsão demográfica. As dificuldades de fixação do elemento humano na maior parte do território e, em especial, o agravamento dos fluxos migratórios, verificado na última década, implicam a necessidade de assegurar maior

dinamismo ao processo de desenvolvimento do Centro e do Sul do Continente, bem como das zonas do interior e, paralelamente, a de compensar o excessivo poder de atracção daquelas duas aglomerações.

Dois objectivos fundamentais são, pois, tidos em conta no delineamento da estratégia visando, a longo prazo, uma organização melhor do espaço, a saber:

- a descentralização do dinamismo de crescimento existente nas aglomerações de Lisboa e do Porto para as respectivas áreas de polarização directa;
- o estabelecimento de equilíbrios compensatórios respeitantes ao conjunto do Continente.

A estratégia de ordenamento será por conseguinte, orientada segundo duas linhas fundamentais de actuação:

- a) aproveitar a expansão urbano-industrial das áreas de Lisboa e do Porto, por forma a promover um processo de penetração do desenvolvimento, em especial para o interior, para isso definindo linhas de irradiação e promovendo centros de descongestionamento;
- b) concentrar os investimentos em serviços e actividades económicas de molde a compensar o excessivo poder de atracção daquelas duas aglomerações, estruturando regiões com suficiente grau de autonomia e dinamismo, baseadas em centros regionais com uma função de equilíbrio global» (³⁸).

Desta concepção geral destacam-se as seguintes orientações no campo do primeiro objectivo (a descentralização do dinamismo das duas principais aglomerações urbano-industriais).

Quanto à vasta região polarizada por Lisboa:

1. ordenamento da área metropolitana de Lisboa e uma inserção nas directrizes do planeamento regional;
2. formação de eixos de propagação do desenvolvimento a partir de Lisboa, em direcção a centros de crescimento.

Para este último efeito seriam tomados como base os seguintes sentidos:

- Norte-Interior, através da valorização integrada do Vale do Tejo (hidráulica, agrícola, industrial, urbana) e da promoção urbano-industrial do triângulo Torres Novas-Tomar-Abrantes.
- Sul-Interior, estimulando a penetração do desenvolvimento até Évora.
- Sul-Litoral mediante um esquema concertado de desenvolvimento e o polo de crescimento de Sines, incluindo portanto o baixo e o alto Sado (agricultura).

Quanto à vasta região polarizada pelo Porto:

1. acelerar o desenvolvimento socioeconómico da área urbana do Porto, no sentido de vir a constituir uma efectiva metrópole de equilíbrio em relação a Lisboa, o que pressupõe o incremento da sua atractividade e iniciativas económicas, o reforço das suas funções terciárias e o seu adequado apetrechamento em infra-estruturas;
2. aumentar o poder de difusão dos factores de desenvolvimento daquela área através da organização de eixos de irradiação, nomeadamente para o interior, em conjugação com a promoção de outros centros de crescimento.

Para tal surgem como principais linhas de expansão do desenvolvimento a favorecer, as seguintes:

- para Norte, tomando a área de Braga-Guimarães como polo de crescimento urbano-industrial de promoção prioritária;
- para Sul, em direcção a Aveiro, centro que surge integrado no sistema urbano-regional do Norte;
- para o interior transmontano, melhorando o sistema de comunicações, inclusivamente pelo aproveitamento das potencialidades do Douro como via navegável e promovendo a área apoiada em Vila Real, Régua e Lamego.

Quanto ao segundo objectivo (o estabelecimento de equilíbrios compensatórios respeitantes ao conjunto do Continente), destaco muito resumidamente linhas de actuação:

- O desenvolvimento da região Centro baseado nas possibilidades de apoio e concentrar investimentos (e infra-estruturas de ligação) no eixo Figueira da Foz-Coimbra-Covilhã.
- O desenvolvimento do extremo Sul do País (Algarve) baseado na possibilidade real de conseguir uma expansão com uma certa autonomia relativamente a Lisboa, e apoiado prioritariamente no crescimento urbano-turístico, não anárquico.
- Uma outra «faceta» para conseguir a conservação do referido segundo objectivo residia em três «campos» de base para o desenvolvimento — a hierarquização da rede urbana, a criação de zonas industriais, a promoção do desenvolvimento agrícola de áreas de actuação integrada.

Vejamos cada uma delas:

A) — **Hierarquia da rede urbana**

Destinada à definição de prioridades para a implantação de serviços e de infra-estruturas de apoio às populações e actividades económicas, era assim definida:

- *Rede de: Centros regionais principais:* Braga-Guimarães; Aveiro; Leiria-Marinha Grande; Sines; Faro-Olhão e Portimão.
- *Centros Sub-regionais:* Viana do Castelo; Vila Real; Viseu; Covilhã; Santarém e Beja.
- *Centros de apoio a áreas prioritárias de desenvolvimento agrícola (centros urbano-rurais):* Chaves; Mirandela; Bragança; Guarda; Castelo Branco; Fundão; Figueira da Foz; Portalegre; Ponte de Sor; Coruche; Alcácer; Ferreira do Alentejo; Aljustrel e Odemira.

B) — **Expansão descentralizada da indústria**

Rede dos principais «polos»: Braga-Guimarães; Coimbra; Covilhã; Évora; Torres Novas-Tomar-Abrantes; Sines.

C) — **Áreas agrícolas de desenvolvimento integrado**

Abrangeriam as regiões ou as zonas onde se concentravam as maiores potencialidades naturais para o desenvolvimento da agricultura.

O desenvolvimento era abordado pela dupla óptica de estabelecer *acções agrícolas integradas* e *centros de apoio rural*.

As primeiras, seriam acções que integrariam o desenvolvimento da agricultura com outras actuações complementares, desde a implantação de infra-estruturas para a transformação e comercialização dos produtos até às acções de formação de agricultores.

Os centros de apoio rural seriam os principais aglomerados populacionais situados nessas áreas ou na respectiva periferia, e que seriam destinados a constituir centros de localização preferencial de equipamentos socioeconómicos e de infra-estruturas capazes de motivar e sustentar o crescimento das actividades económicas, em especial a agricultura.

Apenas a título de exemplo aponto algumas dessa áreas e desses «centros»:

Chaves e Vila Pouca de Aguiar; Vale de Vilariça; Macedo de Cavaleiros; Alfandega da Fé e Mirandela (Cachão); Vale do Lima; Cova da Beira; áreas dos principais regadios alentejanos (Caia, Alto Sado e Odivelas, por ex.); Vale do Tejo; etc., etc.

XV — O ESPAÇO RURAL E AS REGIÕES FRONTEIRIÇAS

1 — Demonstrado no capítulo anterior como se pode constituir uma «base territorial» para as prioridades do desenvolvimento e para o equilíbrio, tanto quanto possível do mesmo sobre o território, não ficam por aí (e nos exemplos dados) esgotadas as possibilidades e as necessidades, do desenvolvimento rural no nosso caso.

De facto, a nossa configuração geográfica (um estreito rectângulo no extremo-oeste da Península Ibérica), as condições geográficas e agro-climáticas do «interior» português não fazem dele, infelizmente, um «hinterland» rico. Bem pelo contrário.

Sucede, porém, que o mesmo acontece do lado espanhol — encontram-se aí e também, idêntica pobreza dos solos, as mesmas (ou piores) condições de semiaridez e de irregularidade das quedas pluviométricas.

Ora os factos políticos que levaram à constituição das duas Nações — Portugal e Espanha — conduziram a que a fronteira tenha actuado, mesmo nos dias de hoje, mais como um «muro de protecção» do que como «uma divisória apenas política». Assim, a permeabilidade da fronteira portuguesa é, salvo uns dois ou três «pontos de passagem» muito reduzida no campo do intercâmbio de pessoas, mercadorias e serviços.

Acresce que essas zonas fronteiriças e respectivas populações são «polarizadas» pelos centros (mais poderosos) dos respectivos países.

Tudo isto vai conduzindo, nos dois lados, a um definhamento gradual, que urge contrariar, em benefício das respectivas populações — sejam portuguesas ou espanhóis.

2 — Ora este facto acontece não em pequenas zonas mas sim numa extensa área, de norte para o sul dos dois países ibéricos.

Do lado português temos os distritos interiores de: Vila Real, Bragança, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora e Beja.

Do lado espanhol temos as províncias interiores de: Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres e Badajoz.

Toda esta região, cuja superfície total é de 123 293 km² (sendo 51 518 km² do lado português e 71 775 km² do lado espanhol) tem um tamanho, portanto, maior do que o de Portugal.

A todo este conjunto já alguém chamou a «Lusitânia interior»⁽⁵⁹⁾ e ele forma uma vasta «bolsa de subdesenvolvimento» que, em 1970, continha uma população de 4 milhões de habitantes (1,8 do lado de Portugal e 2,2 do lado de Espanha).

Entretanto já passaram mais 20 anos e hoje, toda a «Lusitânia interior» se vai assemelhando a um «deserto demográfico», mais do lado português que do lado espanhol.

É uma região «maioritariamente» agrária (e de agricultura extensiva) se bem que seja uma das zonas da Península com maiores recursos hídricos e com razoáveis recursos energéticos, mineiros, agrícolas e pecuários.

3 — O desenvolvimento de todo este «hinterland» passa necessariamente por um esforço conjugado dos dois países ibéricos mas não apenas através de um simples «programa para zonas raianas». Impõe-se o repensar as relações económicas dos dois países em função das infra-estruturas existentes, ou a reforçar, de modo a que prevaleça uma certa racionalidade económica.

Ora, neste campo o lógico é que as produções do lado espanhol (mineira, pecuária, agrícola, produtos transformados) sejam escoadas pelos portos portugueses e que as comunicações se façam nos dois lados, mais na direcção este-oeste do que na direcção norte-sul.

O lógico, ainda, é que a parte portuguesa se sirva mais da estrutura urbana (serviços por exemplo) mais desenvolvida que existe na parte espanhola.

Porque razão as mercadorias do Plano de Badajoz hão-de sair por Sevilha ou Huelva e não por Lisboa, Setúbal ou Sines?

Porque razão é que o escoamento das zonas espanholas de Zamora e Salamanca se faz para o Atlântico mas através dos Cantábricos, e não por Leixões ou Aveiro, com utilização conjugada do Douro navegável?

Há, assim, um «problema de desenvolvimento» que deverá ser pensado em conjunto e resolvido em conjunto.

A vários níveis ele poderá ser pensado e resolvido:

- no nível dos escoamentos de um «hinterland» para os portos mais próximos;
- no nível do aproveitamento dos recursos hidráulicos e energéticos do seu potencial endógeno (o Guadiana, por exemplo, permanece por aproveitar no Alqueva e no «escalão» da Roda da Galé);
- no nível do desenvolvimento agro-pecuário e florestal das zonas rurais em absoluta carência de revitalização;
- no nível de igual revitalização para os aglomerados populacionais (centros regionais, sub-regionais e rurais) existentes dos dois lados, com simplificação das formalidades fronteiriças e intensificação das permutas entre populações;
- no nível do intercâmbio intelectual — a título de exemplo, a «Lusitânia interior» possui duas das Uuniversidades mais antigas da Península — Salamanca e Évora.

4 — O desenvolvimento rural de toda esta região seria, sem dúvida, beneficiado dentro de um esquema polivalente de actuações.

Se o não fizermos, o lado português tem forte probabilidade de se ver transformado num dos tais «ermos» que os primeiros Reis tentaram, com êxito na altura, povoar; mas que agora se desertificam.

A própria conquista histórica será neutralizada pela «lenta invasão» dos serviços e da economia do lado espanhol.

Às vezes a Natureza e a Economia acabam por prevalecer sobre a História...

XVI — ESTRATÉGIAS DE BASE PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E AGRÍCOLA

1 — Referi na 2.^a parte deste trabalho, no capítulo IX, algumas previsões e tipificações que a Comissão das Comunidades Europeias fez a respeito do mundo rural ⁽⁶⁶⁾.

Recordando resumidamente o que aí ficou escrito, a evolução previsível do mundo rural conduzirá à identificação de 3 problemas-tipo:

- a) o das «zonas sob pressão da evolução moderna»;
- b) o das «zonas em declínio rural»;
- c) o das «zonas em despovoamento e abandono de terras».

Admito, o que parece lógico, que o problema das «zonas sob pressão da evolução moderna» atinge precisamente o espaço rural situado na periferia dos nossos principais centros urbanos e de algumas «faixas» do nosso litoral — O Algarve principalmente.

Admito, o que me parece natural em face do que conhecemos e do que eu aqui disse, que grande parte do nosso espaço rural está «atingido» pelos problemas tipificados nas alíneas b) e c), isto é, são «zonas rurais em declínio» ou «zonas rurais em despovoamento e abandono de terras».

Quais são as «estratégias de actuação que, no estudo referido da Comissão, se propõem para estes 3 tipos de problemas? São elas:

- a) O objectivo a prosseguir face às «pressões da evolução moderna» sobre o mundo rural (primeiro problema-tipo) é muito mais o da protecção reforçada do ambiente rural do

que o de uma aceleração do desenvolvimento económico; é também uma questão de ordenamento do território, a fim de permitir às regiões respeitantes valorizar ao máximo a procura de espaços verdes que surgem nos dias de hoje em plena expansão.

O ordenamento integrado do território é uma tarefa que incumbe em primeiro lugar às autoridades nacionais e/ou regionais. A Comunidade antevê poder apoiar os esforços destas autoridades em 3 níveis:

- A execução de estudos complementares e a formulação e recomendações.
- A adopção, para toda a Comunidade, dos limites das «cargas» sobre o ambiente a não ultrapassar (regulamentação horizontal).
- A promoção de práticas agrícolas e silvícolas que favoreçam a protecção do ambiente e a conversão do espaço rural.

b) Face ao «declínio rural» (segundo problema-tipo) a revitalização e a integração do tecido socioeconómico supõem para além da acção relativa à própria agricultura uma política de criação de empregos duráveis e economicamente viáveis fora do sector agrícola (diversificação económica). Esta política de desenvolvimento rural deve largamente reflectir as necessidades e as iniciativas locais, nomeadamente no escalão da pequena e média empresa, e privilegiar a valorização do potencial endógeno.

Três aspectos parecem particularmente importantes neste contexto:

- O estímulo e a diversificação da oferta de serviços destinados às empresas (estudos de viabilidade, estudos de mercado, conselhos de gestão, acesso ao capital risco, difusão de inovações, etc.).
- animação social e económica, visando uma gestão mais activa das ajudas públicas para a prospecção dos beneficiários potenciais e o reforço dos laços entre os operadores e o seu ambiente socioeconómico.

- aceitação de um certo reagrupamento das actividades, mantendo contudo um equilíbrio na repartição espacial da actividade económica; uma pista de acção poderá ser a de favorecer a emergência de uma série de subpolos de desenvolvimento a nível regional e de reforçar ao mesmo tempo os laços entre estes centros intermédios e os campos que os envolvem.

Essa política de diversificação económica pode necessitar e justificar a criação de novas infra-estruturas ou o melhoramento das infra-estruturas existentes. Em muitos casos, acções «de acompanhamento» serão indispensáveis nos domínios da educação e da formação profissional.

Todas estas medidas devem inserir-se numa lógica de desenvolvimento de conjunto. É pois aqui que «programas integrados do desenvolvimento rural» iniciados com a reforma dos Fundos são necessários para assegurar a coerência da acção. Estes programas devem ser preparados em concertação estreita com as autoridades nacionais, regionais e locais. Baseados na preparação, no acompanhamento, na avaliação em comum, devem instaurar um verdadeiro «partenariado».

- c) Face aos problemas das zonas marginalizadas (terceiro problema-tipo) qualquer processo de desenvolvimento é inevitavelmente lento e exige um esforço contínuo. A fim de não comprometer as perspectivas de desenvolvimento a maior prazo, parece primordial:

- manter as populações rurais, que são essencialmente agrícolas, tirando o melhor proveito de uma agricultura extensiva qualitativa e encorajando os agricultores nesta via;
- reforçar, na medida do possível, o artesanato e as pequenas indústrias existentes; desenvolver progressivamente uma «filière» floresta-madeira;
- assegurar uma assistência indispensável às populações locais;
- conservar o ambiente natural e o património cultural, como trunfos particulares para um desenvolvimento progressivo do turismo ⁽⁶¹⁾.

2 — A estratégia que foi referida no ponto anterior tem principalmente em vista a procura de soluções numa perspectiva do desenvolvimento multifuncional do espaço rural.

Como tenho referido no decurso deste trabalho esse propósito não pode secundarizar o desenvolvimento agrícola onde haja, bem entendido, potencialidades naturais para nelas alicerçar o crescimento e o progresso da agricultura.

Por isso devemos ir mais além e procurar, também, uma tipificação complementar dos problemas agrícolas.

Para este efeito, podemos utilizar vários métodos. Um destes, e a título de mero exemplo, poderá ser o de arrumarmos as unidades administrativas, os concelhos (ainda a título de exemplificação) pela sua situação relativamente aos valores médios da produtividade dos solos e da produtividade do trabalho, reportados estes a um outro agregado de «nível» superior (agrupamento de concelhos, distrito, região, país).

É o que em esquema o gráfico I nos apresenta. As produtividades de que parti, foram a produtividade dos solos, medida pela relação VAB/SAU, e a produtividade do trabalho agrícola, medida pela relação VAB/UTA.

Podemos, assim, com a ajuda de dois eixos rectangulares classificar qualquer espaço territorial em análise, segundo a natureza dos seus principais problemas agrícolas tipo:

- No 1.º quadrante, com valores de VAB/SAU e VAB/UTA acima da média do conjunto, surgem as «manchas» com potencialidades para a agricultura e com um certo grau de modernização (já conseguido e revelado pelos valores da produtividade do trabalho).

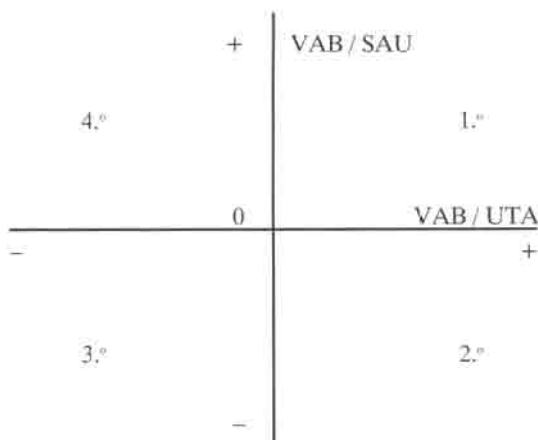
Serão estas as zonas onde a aposta na agricultura, em termos económicos, deve ser reforçada ou mantida.

- No 2.º quadrante, com valores baixos da produtividade dos solos e valores da produtividade do trabalho acima da média, temos as zonas típicas da agricultura extensiva, sem grandes limitações de carácter estrutural, mormente na dimensão física da exploração.

É para estas zonas que devem convergir as medidas de apoio à agricultura extensiva e os investimentos na mecanização.

- No 3.º quadrante surgem-nos as situações abaixo da média, tanto da produtividade dos solos como do trabalho. Vários pro-

GRÁFICO I



VAB – Valor acrescentado bruto (Sector Agrícola)

SAU – Superfície agrícola útil

UTA – Unidade de trabalho humano (ano)

blemas e causas poderão aqui serem diagnosticados. Na generalidade dos casos há que reconhecer que são zonas sem grandes potencialidades agrícolas e com tendência para a repulsão demográfica, ou mesmo a desertificação.

Do ponto de vista agrícola são estas zonas onde uma reconversão se impõe, provavelmente apoiada na floresta (de protecção ou de rendimento), na conservação da natureza e no recurso à implantação ou ao crescimento de actividades extra-agrícolas.

- No 4.º quadrante, com valores da produtividade dos solos acima da média e valores baixos da produtividade do trabalho situam-se as zonas típicas do minifúndio. É aqui que se levantam os principais problemas de natureza estrutural. Para se preservar o «tecido rural» nestas zonas há que aceitar, em primeiro lugar, que a intensificação cultural é, nelas, uma questão de vida ou de morte; por outras palavras, querer introduzir ou forçar nelas a extensificação será matá-las. Com resultados a prazo, são convenientes as medidas que, gradualmente, reduzam a pressão demográfica sobre a terra e melhorem a dimensão média da exploração (cessação da actividade, agrupamento de explorações com recurso à cooperação, isto é, uma reorganização agrária na base do voluntariado e do discernimento).

Neste quadro fundiário, que pratica uma intensificação benigna (porque é mais apoiada no maneiio cultural do que nos fertilizantes químicos) é que são aconselháveis os investimentos para benefício fundiário — rega, drenagem, racionalização de extremas, pequenas construções, etc.

Em conclusão — sem procurar esgotar o tema (nem para tal ter qualquer espécie de pretensão) deixo este contributo para ajudar à compreensão dos nossos problemas do desenvolvimento agrícola e do espaço rural, bem como alguns exemplos susceptíveis de ajudarem na procura de soluções que tenham em conta as interdependências recíprocas.

* * *

Lisboa – Outubro de 1991

BIBLIOGRAFIA E CITAÇÕES

- (1) — *História de Portugal*. Prof. Damião Peres e outros. Portucalense Editora. Porto. 1928/39 (Edição monumental comemorativa do 8.º centenário da fundação da nacionalidade).
- (2) — Idem.
- (3) — Idem.
- (4) — Idem.
- (5) — Idem.
- (6) — *Política Agrária e Colonização Interna*. Junta de Colonização Interna (JCI). 1951. Relatório Técnico. Dactilografado.
- (7) — Idem.
- (8) — Idem.
- (9) — Idem.
- (10) — Idem.
- (11) — Idem.
- (12) — Idem.
- (13) — Idem.
- (14) — Idem.
- (15) — Idem.
- (16) — Idem.
- (17) — *Alqueives Nús ou Cultivados? Sua Função e Necessidade no Baixo Alentejo*. J. Mira Galvão. Direcção-Geral dos Serviços Agrícolas. Folha de Divulgação n.º 35. Edição Minerva Comercial. Beja. 1943.
- (18) — *Regime Jurídico da Colonização Interna*. Preâmbulo do Decreto-Lei n.º. 44 720, de 23 de Novembro de 1962.
- (19) — Idem referência (17).

- (20) — Idem referências (6) a (16).
- (21) — *Aspectos do Problema Agrário*. J. G. Pereira Caldas. Edição da JCI. Lisboa. 1945.
- (22) — Idem.
- (23) — *Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados*. Vol. I. Edição da JCI. Lisboa. 1941.
- (24) — Idem referências (21) e (22).
- (25) — Idem referência (23).
- (26) — Idem referências (21) e (22).
- (27) — Idem referências (6) a (16).
- (28) — Idem referência (23).
- (29) — *O Plano de Fomento*. Conferência Proferida pelo Presidente do Conselho de Ministros, no Acto Inaugural. Edição do Secretariado Nacional de Informação (SNI). Lisboa. 1953.
- (30) — Idem.
- (31) — *Relatório Final Preparatório do II Plano de Fomento*, Vol. I (Estudos Gerais). Imprensa Nacional, Lisboa. 1958.
- (32) — Idem.
- (33) — *Aspectos Geográficos da Obra de Rega do Vale do Sado (Curso Inferior)*. Manuel Lucas Estevão. Relatório Final do Curso de Geografia. Universidade de Lisboa. 1964. Ciclostilado.
- (34) — Idem.
- (35) — Idem.
- (36) — Idem.
- (37) — *Regime Jurídico da Colonização Interna*. Decreto-Lei. n.º 44 720, de 23 de Novembro de 1962.
- (38) — *Segundo Relatório Anual da Comissão Coordenadora das Obras Públicas no Alentejo (CCOPA)*. Comissariado do Desemprego. Ministério das Obras Públicas. Lisboa. 1958.
- (39) — *O Sector Agrícola em Portugal. Caracterização e Medidas de Política*. F. Estácio e A. Egbert. Comunicação à Conference on the Portuguese Economy. Lisboa. Outubro de 1976. Ciclostilado.
- (40) — *Les Transformations Agraires au Portugal*. J. P. Carrière. Edições Económica. Paris. 1989.
- (41) — Idem.
- (42) — *O Planeamento e a Agricultura*. J. A. S. Varela. Rev. Agros n.º 1. Lisboa. 1968.
- (43) — Idem referência (39).
- (44) — *III Plano de Fomento (1968/73)* — Vol. II. Imprensa Nacional. Lisboa. 1968.

- (45) — Idem.
- (46) — Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 406-A/75, de 29 de Julho.
- (47) — Idem.
- (48) — Idem.
- (49) — *L'Avenir du Monde Rural*. Comissão das Comunidades Europeias. Doc. COM (88) 501, final. Bruxelas. Julho de 1988.
- (50) — Idem.
- (51) — *As Negociações com a CEE e a Agricultura Portuguesa*. J. A. S. Varela. Publicações Dom Quixote. Série Economia e Gestão. N.º 14. Lisboa. 1991.
- (52) — *Reflexão sobre o Futuro da Política Agrícola Comum*. Comissão das Comunidades Europeias. Doc. COM (91) 199, final. Bruxelas. 1 de Fevereiro de 1991.
- (53) — *Desenvolvimento e Futuro da Política Agrícola Comum*. Comissão das Comunidades Europeias. Doc. COM (91) 258, final. Bruxelas. 19 de Junho de 1991.
- (54) — Idem referências (1) a (5).
- (55) — *Rural Resource Development — an Economic Approach*. M. Whitby and K. Willis. Edições Methven. Londres. 1978.
- (56) — Idem.
- (57) — Idem referência (53).
- (58) — *Trabalhos Preparatórios do IV Plano de Fomento*. Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa. 1973.
- (59) — *La «Lusitânia Interior», una Gran Bolsa de Sub-desarrollo*. Amando de Miguel. Madrid. 1973.
- (60) — Idem referência (49).
- (61) — Idem referência (49).

FICHA TÉCNICA

Autor:

J. A. S. Varela (engenheiro agrónomo)

Capa:

Isabel Campos

Edição:

Direcção-Geral de Planeamento e Agricultura (DGPA)

Distribuição:

Divisão de Divulgação (DGPA)

Av. Defensores de Chaves, 6 – 1000 LISBOA

Impressão:

Euro-Dois

Tiragem:

2500 ex.

ISBN

972-9175-57-8

Depósito Legal:

64209/93

