



Universidades Lusíada

Queiroz, António Júlio Brandão

Política Agrícola Comum : novos rumos

<http://hdl.handle.net/11067/2856>

Metadados

Data de Publicação

2012

Resumo

É verdade que hoje se tem consciência de que as políticas agrícolas corresponderam a uma maciça transferência de recursos do global da economia para um pequeno sector. Actualmente, este problema encontra-se em grande parte resolvido mas, para isso, foram necessárias revisões periódicas da PAC. A última actualização, em 1999, deveria continuar até 2006 mas, em Julho de 2002, a Comissão anunciou que seriam necessárias medidas complementares para permitir que as finanças da UE pudessem fazer face ...

It is true that today is aware that agricultural policies amounted to a massive transfer of resources from the global economy to a small sector. Currently, this problem is largely solved, but for this, were required periodic review of the Common agricultural policy. The last update in 1999 should continue until 2006 but in July 2002, the European Commission announced that it would take additional measures to enable the MS finances could cope with enlargement and European agricultural products b...

Palavras Chave

Direito, União Europeia, Política Agrícola Comum, Fundos CE

Tipo

masterThesis

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULP-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T10:28:00Z com informação proveniente do Repositório



POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM
NOVOS RUMOS

António Júlio Brandão Queiroz

Dissertação para obtenção do grau de Mestre

PORTO 2012



POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM

NOVOS RUMOS

António Júlio Brandão Queiroz

Dissertação para obtenção do grau de Mestre

Sob orientação do **Professor Manuel Carlos Lopes Porto**

PORTO 2012

Índice

AGRADECIMENTOS	V
SUMÁRIO	VI
PALAVRAS-CHAVE	VIII
ABSTRACT	IX
KEYWORDS	X
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	15
SECÇÃO 1.1 A ADESÃO DE PORTUGAL ÀS COMUNIDADES	16
SECÇÃO 1.2. A POLÍTICA REGIONAL DA UNIÃO EUROPEIA.....	18
CAPÍTULO 2. FUNDOS ESTRUTURAIS	22
SECÇÃO 2.1. DAS NEGOCIAÇÕES À ADESÃO DE PORTUGAL À CEE: 1977-1985	22
SECÇÃO 2.2. ESTRUTURA E ÂMBITO DE INTERVENÇÃO	23
SECÇÃO 2.3. OBJECTIVOS PRIORITÁRIOS, INICIATIVAS COMUNITÁRIAS E ACÇÕES INOVADORAS	25
SECÇÃO 2.4. DISPOSIÇÕES GERAIS DE: FEDER - FSE - FUNDO DE COESÃO (2007 - 2013)	30
CAPÍTULO 3. POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM – PAC	35
SECÇÃO 3.1 AS REFORMAS DA PAC	43
SECÇÃO 3.2. FUTURO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM PARA LÁ DE 2013.....	63
SECÇÃO 3.3. FEOGA – FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA.....	65
<i>Subsecção 3.3.1. CARACTERÍSTICA DA SECÇÃO GARANTIA DO FEOGA</i>	70
<i>Subsecção 3.3.2. AS ACÇÕES FINANCIADAS PELO FEOGA-ORIENTAÇÃO</i>	71
<i>Subsecção 3.3.3. ESTRUTURA E MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO DO FEOGA</i>	72
<i>Subsecção 3.3.4. - BASE ESTRUTURAL JURÍDICA DO FEOGA</i>	76
SECÇÃO 3.4. O FEADER-FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE DESENVOLVIMENTO RURAL	79
SECÇÃO 3.5. O FEAGA - FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE GARANTIA	88
CAPÍTULO 4. O QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL (QREN)	92

SECÇÃO 4.1. OBJECTIVOS DO QREN	96
SECÇÃO 4.2. REGULAMENTOS COMUNITÁRIOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL	99
SUBSECÇÃO 4.2.1. PROGRAMAS ESPECÍFICOS E MODOS DE GESTÃO	101
SECÇÃO 4.3. AVALIAÇÃO” EX-ANTE”, “ON-GOING” E “EX-POST”	105
SECÇÃO 4.4. TAXAS DE EXECUÇÃO	112
CONCLUSÃO	117
BIBLIOGRAFIA	121

Agradecimentos

Uma dissertação, apesar do processo solitário a que qualquer pesquisador está destinado reúne contributos de várias pessoas.

Desde o início do mestrado, contei com a confiança e apoio de inúmeras pessoas, sem os quais essa investigação não seria possível.

Ao Professor Doutor Manuel Carlos Lopes Porto, orientador da dissertação, agradeço a disponibilidade que sempre demonstrou ter no acompanhamento deste trabalho e, acima de tudo, o penhorado apoio, a partilha do saber e as valiosas contribuições que estimularam o meu interesse pelo conhecimento pela vida académica.

Agradeço a todos os meus Colegas da Lusíada pelas sugestões, críticas, apoio e amizade demonstrada ao longo desta jornada.

À Eduarda, à Alexandra e ao António Júlio obrigado pelo amor, alegria e atenção sem reservas.

Sumário

É verdade que hoje se tem consciência de que as políticas agrícolas corresponderam a uma maciça transferência de recursos do global da economia para um pequeno sector.

Actualmente, este problema encontra-se em grande parte resolvido mas, para isso, foram necessárias revisões periódicas da PAC. A última actualização, em 1999, deveria continuar até 2006 mas, em Julho de 2002, a Comissão anunciou que seriam necessárias medidas complementares para permitir que as finanças da UE pudessem fazer face ao alargamento e para tornar os produtos agrícolas europeus mais competitivos no mercado mundial. O projecto de legislação para esta mais recente reforma da PAC foi publicado no início de 2003.

No médio e longo prazo, aponta-se para a necessidade de alargamento da dimensão e de alterações no modo de financiamento do orçamento comunitário, como forma de possibilitar uma resposta eficiente aos novos desafios da União e de permitir algum exercício da função de estabilização macroeconómica ao nível central. A par da necessidade de se modernizar e se proceder a uma reconversão do sector agrícola, surge a necessidade de se encontrarem actividades alternativas que promovam o desenvolvimento das áreas mais deprimidas tais como a indústria, serviços ou turismo.

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), um fundo de financiamento, previsto no Tratado de Roma (art.º 40º) e criado em 1962, foi constituído por duas secções, a de Orientação e a de Garantia. No âmbito da política europeia de coesão económica e social, o FEOGA estava vocacionado para a reconversão e adaptação das estruturas agrícolas e desenvolvimento das áreas rurais. Apoiava programas de racionalização, modernização e melhoramentos estruturais na agricultura; instalação de jovens agricultores e apoio na formação profissional; transformação e comercialização de produtos agrícolas; desenvolvimento e aproveitamento das florestas; desenvolvimento das zonas rurais através da prestação de serviços às populações, incremento da economia local e a promoção do turismo e artesanato. Foi utilizado para financiar todas as despesas da P.A.C. e determinadas despesas relativas a medidas de desenvolvimento rural tendo representado, durante muito tempo, a maior parcela do orçamento comunitário.

Foi substituído pelo **FEADER** - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e pelo **FEAGA** - Fundo Europeu Agrícola de Garantia.

Palavras-chave

PAC

FEOGA

Orientação

Garantia

FEADER

FEAGA

Aplicação

ABSTRACT

It is true that today is aware that agricultural policies amounted to a massive transfer of resources from the global economy to a small sector.

Currently, this problem is largely solved, but for this, were required periodic review of the Common agricultural policy. The last update in 1999 should continue until 2006 but in July 2002, the European Commission announced that it would take additional measures to enable the MS finances could cope with enlargement and European agricultural products become more competitive in a world market. The draft legislation for this latest Common Agriculture Policy reform was published in early 2003.

In the medium and long term, points to the need to expand the size and changes in the way of financing the EU budget as a way to enable an efficient response to new challenges of the Union and to allow some exercise of the function of the macroeconomic stabilization central level. Alongside the need to modernize and to carry out a conversion of the agricultural sector, there is the need to find alternative activities that promote the development of depressed areas such as industry, services or tourism.

The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, a fund in the Treaty of Rome, (Art. 40.º) and created in 1962, consisted of two sections, the Guidance and Guarantee. In the context of European economic and social cohesion, the Fund was designed for the conversion and adapted for agricultural structures and rural development. Supporting programs of rationalization, modernization and structural improvements in agriculture, establishment of young farmers and support vocational training, processing and marketing of agricultural products, development and exploitation of forests and rural areas through the provision of services, to the population growth of the economy place and promotion of tourism and handicrafts. Was used to finance all costs of the CAP and certain expenses related to rural development measures and represented for a long time, the largest share of the EU budget.

He was replaced by the European Agricultural Fund for Rural Development and European Agricultural Guarantee Fund.

KEYWORDS

CAP - Common Agriculture Policy

EAGGF - European Agriculture Guidance and Guarantee Fund

Guidance

Warranty

EAFRD - European Agriculture Fund for Rural Development

EAGF - European Agriculture Guarantee Fund

Application

Capítulo 1 – INTRODUÇÃO

O presente trabalho, sobre a Política Agrícola Comum e os fundos estruturais que a suportaram, procura ajudar a compreender melhor os objectivos principais originários e as reformas que foi sofrendo esta Política Europeia ao longo do tempo.

O FEOGA como um dos fundos estruturais comunitários foi destinado a aplicar e financiar a Política Agrícola Comum (PAC) com vista a garantir o rendimento dos agricultores e as necessidades e a regularidade do abastecimento dos mercados agrícolas comunitários bem como a instalação de jovens agricultores e a sua formação profissional.¹

Estas orientações vêm no seguimento das Directivas de 1972 nas quais a Comissão abordava a questão do dimensionamento das explorações, apontando a necessidade de incentivar a fusão das de área inferior para se constituírem unidades produtivas de dimensão suficiente a fim de rentabilizar os investimentos, e falou em empresas agrícolas, à frente das quais ficariam agricultores que exercessem a actividade a título principal e com capacidade profissional suficiente, assumindo a qualidade de empresários.²

Só como exemplo, em Espanha “Como resultado de la concentración de propiedades, el tamaño médio de éstas aumento en España de 15,6 hectáreas a 18,9 durante las dos décadas”³

À época da adesão, Portugal tinha mais de 600 mil explorações agrícolas, com uma dimensão média de 6 hectares (85% das quais com menos de 5 hectares) e baixos níveis de produtividade da terra e do trabalho, reflectidos no contraste entre os 20% que representava do emprego total e os 9% com que contribuía para o produto interno bruto (PIB). O sector era altamente intervencionado pelas políticas públicas de apoio aos preços (especialmente nos sectores da carne, dos cereais e do leite) de subsídio aos factores de produção e de regulação do comércio externo, e estava completamente isolado da concorrência exterior,

¹ - FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/fundos/feoga.asp>. (Consultado em 20 de Fevereiro)

² AZEVEDO, M.E. — **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM - UMA POLÍTICA CONTROVERSA NA HORA DA MUDANÇA**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. 266 p. Pág. 91

³ HARRISON, J. — **La economía española De la Guerra Civil a la Comunidad Europea**. Madrid: Ediciones ISTMO, S.A. 1998, 1995. 125 p. ISBN 84-7090-355-1.

com muito poucas e honrosas excepções: o vinho do Porto e o tomate para transformação industrial, para além da cortiça e da pasta para papel no sector florestal.⁴

Passado o período de euforia, em que os agricultores portugueses tiveram pleno acesso aos fundos estruturais, mas em que os aspectos negativos da adesão, designadamente a harmonização dos preços e o desmantelamento das protecções na fronteira ainda não tinham chegado, a situação começou a evoluir num sentido de desaceleração do ritmo de investimento e da baixa de preços e rendimentos, e o ajustamento estrutural do sector experimentou um ritmo mais rápido.⁵

Secção 1.1 A ADESÃO DE PORTUGAL ÀS COMUNIDADES

Com uma lucidez histórica invulgar, os “Pais da Europa” conceberam a construção do edifício europeu segundo uma arquitectura gradual e dinâmica, aberta, sem restrições às democracias europeias.

Num primeiro momento, a criação de um Mercado Comum a ocidente da Europa dos Estados fundadores da Comunidade Económica Europeia.

Levantada a União Aduaneira em tempo recorde, os Seis decidiram então avançar resolutamente para o Mercado Comum, e logo que este projecto começou a evidenciar os primeiros sinais de consolidação a Comunidade passou a constituir uma referência para os restantes países europeus e um irresistível pólo de atracção.

A uma cadência sem paralelo assistiu-se em 1973 ao primeiro alargamento com a adesão do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca. Posteriormente, no início dos anos oitenta foi a vez da Grécia se tornar membro (1981), volvidos apenas cinco anos concretizaram-se

⁴

⁵ CUNHA, A. — **EUROPA Novas Fronteiras**. In *Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors*. Lisboa: Princípia Editora, 2010, vol. 26/27. Pág. 161-163

as candidaturas de Portugal e Espanha (1986) e, a meio da década seguinte, juntaram-se-lhes a Suécia, a Finlândia e a Áustria (1995).⁶

Com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1 de Janeiro de 1986, verificou-se um significativo conjunto de alterações nas estruturas social e económica portuguesas. Portugal entra, em marcha forçada, na Europa comunitária. Entre os factores que mais contribuíram para essa evolução estão os fundos estruturais e de coesão, cuja importância se mede pelos impactos directos e indirectos que tiveram e vão continuar a ter no desenvolvimento da economia e na modernização da sociedade.

Tratou-se não só de estabilizar a jovem democracia na sua ligação às democracias ocidentais mas também de desenvolver uma economia até aí arcaica, dominada por uma lógica agrária e estatizante. A orientação radicalmente liberal dada pelo governo de centro-direita no final dos anos 80 insere progressivamente Portugal no mercado interno comunitário.⁷

Desde a adesão, Portugal negociou um montante de transferências da UE, correspondente a cinco fases:

- A primeira compreende o período de 1986 a 1988 e é vulgarmente designada por «Anterior Regulamento»;
- A segunda corresponde ao QCA I - Primeiro Quadro Comunitário de Apoio 1989 a 1993;
- A terceira fase corresponde ao QCA II - Segundo Quadro Comunitário de Apoio, abrangido pelo período 1994 a 1999;
- A quarta fase corresponde ao QCA III - Terceiro Quadro Comunitário de Apoio, abrangido pelo período 2000 a 2006;

⁶ AZEVEDO, M.E. — **A EUROPA em MOVIMENTO** Apostas e Desafios no Limiar do Novo Século. 01405003ª edição. Lisboa: Editorial Notícias, 1997. 242 p. ISBN 972-46-0877-8. Pág. 293.

⁷ MOURA, J.B. — **A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias**. Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda, 1998. 87 p. ISBN 972-662-539-4. Pág. 29.

- A quinta fase, actualmente a decorrer, é denominada Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), e diz respeito ao período de programação 2007 a 2013.⁸

Secção 1.2. A POLÍTICA REGIONAL DA UNIÃO EUROPEIA

Subsistiam disparidades socioeconómicas consideráveis entre as regiões da União Europeia. Por exemplo, o produto interno bruto (PIB), *per capita*, do Luxemburgo, era duas vezes mais elevado do que o da Grécia e sete vezes mais rico do que a Roménia e a Bulgária, os últimos países a aderirem à União Europeia e também os mais pobres. Do mesmo modo, Hamburgo era a região mais rica da Europa, com um rendimento *per capita* quatro vezes superior ao do Alentejo. Estas disparidades entre as regiões eram prejudiciais para a coesão da União Europeia e, por isso, é aqui que se espera que o efeito de alavancagem produzido pela adesão à UE em conjugação com uma política regional eficaz dê bons resultados.

Raras são as disposições do Tratado de Roma dedicadas à política regional. Em 1957, data da fundação da CEE, o equilíbrio ou a atenuação dos desequilíbrios regionais era um objectivo geral e não um objectivo sectorial, para o qual, aliás, não eram previstos quaisquer instrumentos.

Referências à política regional podem ser vistas no art.º 2º., arts. 39º-2/a) e 40º (inseridos no capítulo da política agrícola), art.º 49º -d (inserido no capítulo da liberdade de circulação de trabalhadores), art.º 75º -3 (inserido na política de transportes), artºs. 80º -2 e 82º (inseridos na política dos transportes), art.º 92º-2 e 3 (inserido na política da concorrência), art.º 198º -E/a) (inserido na actividade do BEI) e art.º 226º (disposições gerais e finais). O preâmbulo do Tratado CE refere-se também ao “desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões” e ao “atraso dos países menos favorecidos”.

⁸ Disponível: <http://www.ifdr.pt>, consultado em 12 Outubro 2010

A razão para se dar pouca atenção à problemática regional é ter-se acreditado que o livre jogo das leis da oferta e da procura conduziria ao estabelecimento do equilíbrio regional.

Teve a política regional, no entanto, tratamento de relevo no Acto Único Europeu. O art.º 23º introduziu o Título V que tem a epígrafe: “A coesão económica e social”. Segundo o art.º 130º -A, “a Comunidade desenvolverá e prosseguirá a sua acção no sentido de reforçar a sua coesão económica e social”.

Esta coesão económica e social será levada a cabo através dos Fundos com finalidade estrutural (FEOGA, FSE, FEDER), através do BEI (Banco Europeu de Investimento) e dos outros instrumentos financeiros existentes, nomeadamente do NIC (Novo instrumento comunitário), art.º 130º -B.⁹

Quando foi instituída a CE, cerca de 20% dos habitantes da Comunidade dedicavam-se à agricultura, sendo elevada a sua contribuição para o produto interno bruto da Comunidade. Seria irrealista deixar de fora da integração europeia cerca de um quinto dos operadores económicos. O peso dos agricultores era importante e não poderia ser esquecido.

Por outro lado, a agricultura tinha muitas ligações com outras actividades económicas, quer a montante quer a jusante.

Poder-se-ia dizer que quando foi criado o Mercado Comum existiam dois blocos: o bloco agrícola constituído pela França e Itália e o bloco industrial constituído especialmente pela Alemanha e pelos Países Baixos. Para dar satisfação aos dois blocos, também a política agrícola passou a ser uma política comum.

Há quem diga que o mercado comum agrícola foi uma concessão feita à França, o país com a agricultura mais desenvolvida do Mercado Comum e, também, porque o lobbying dos agricultores era muito poderoso.¹⁰

⁹ ALVES, J.D.J.F. — **LIÇÕES DE DIREITO COMUNITÁRIO AS POLÍTICAS DA COMUNIDADE EUROPEIA**. COIMBRA: COIMBRA EDITORA, 1993. 176 p. ISBN 972-32-0583-1. Pág.81-83

¹⁰ PORTO, M.C.L. — **TEORIA DE INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS COMUNITÁRIAS FACE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO**. 4ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág.334-341

Jacques Généreux ensina-nos que “La loi de l’offre e de la demande ne peut fonctionner parfaitement que sur des marchés réunissant un certain nombre de conditions.”. E diz ainda “L’absence de reglementations e d’intervations de l’Etat dans le fonctionnement des marchés ne suffit pas à garantir les resultats de la théorie liberale”. É preciso a abstenção dos agentes que dominam o mercado e que não imponham as suas condições.¹¹

O caso mais expressivo na União Europeia, daqueles que se opunham a que se caminhe para o comércio livre mundial, era o caso das forças que defendiam a Política Agrícola Comum como estava (2004), uma política proteccionista que já beneficiava os agricultores mais ricos dos países mais poderosos (designadamente da França e da Alemanha, para onde ía 37,5% do dinheiro existente para esse sector), à custa da generalidade dos consumidores e dos contribuintes, que viam afectado a essa política 46,5% do orçamento comunitário. Por exemplo para Portugal, com 2,7% da população da EU-15 e indicadores de um modo geral mais desfavoráveis, vinha apenas 1,6% do dinheiro do FEOGA-GARANTIA, que absorvia 95% do total do dinheiro do FEOGA.

E questionava-se, mais adiante, Manuel Porto que, o que estava verdadeiramente em causa, era saber quem iria ganhar esta batalha, se as forças proteccionistas, as detentoras de uma *fortress mentality*, ou as forças do livre cambismo.¹²

Em 1986, o Acto Único Europeu introduziu o objectivo de coesão económica e social. O Tratado de Maastricht (1992) institucionalizou esta política depois, no Tratado CE (artigos 158.º a 162.º).

Em 1993 foi criado o Fundo de Coesão para apoiar projectos em matéria de Ambiente e transportes nos Estados-Membros.¹³

¹¹ GÉNÉREUX, J. — **Introduction à la politique économique**. Paris: Éditions do Seuil, 1993. 361 p. ISBN 2-02-013495-0. Pág. 62-63

¹² PORTO, M.C.L. — **ECONOMIA UM TEXTO INTRODUTÓRIO**. 2ª edição. COIMBRA: LIVRARIA ALMEDINA, 2004. 626 p. ISBN 972-40-2313-3. Pág. 466-467

¹³ PARLAMENTO EUROPEU - Política regional - a chave para o futuro da UE? [Em linha]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pt/809.html>. (Consultado em 1 de Dezembro de 2011).

Objectivos e Fundos 2007-2013

Objectivos	Fundos		
Convergência	FEDER	FSE	Fundo de Coesão
Competitividade regional e emprego	FEDER	FSE	
Cooperação territorial europeia	FEDER		

Ilustração 1: Objectivos e Fundos. Fonte: Comissão Europeia

Cada um dos Fundos estruturais é contemplado de créditos de autorização e de créditos de pagamento, inscritos em rubricas próprias do orçamento geral da Comunidade, com o objectivo de apoiar acções específicas, embora muita vezes complementares, que decorrem de legislação comunitária apropriada e se inscrevem no âmbito da política de desenvolvimento regional.¹⁴

¹⁴ FERNANDES, A.J. — **PORTUGAL FACE À POLÍTICA REGIONAL DA COMUNIDADE EUROPEIA**. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0., Pag.55.

Capítulo 2. FUNDOS ESTRUTURAIS

Secção 2.1. Das negociações à adesão de Portugal à CEE: 1977-1985

Em 18 de Dezembro de 1980 é aprovado o acordo, sob forma de troca de cartas entre a Comunidade Económica Europeia e a República Portuguesa, relativo à criação de uma ajuda de pré-adesão a favor de Portugal. Totalizou 100 milhões de ecus e destinou-se a projectos ou programas de melhoramentos das estruturas industriais, modernização dos sectores agrícola e das pescas e desenvolvimento de infra-estruturas.

Mais tarde, em 18 de Dezembro de 1984 é adoptado o segundo acordo de pré-adesão. A comparticipação financeira foi de 50 milhões de ecus e visou essencialmente as estruturas dos sectores agrícola e das pescas.

Mário Soares, aquando da nossa adesão à CEE disse que: «Para Portugal, a adesão à CEE representa uma opção fundamental para um futuro de progresso e modernidade. Mas não se pense que seja uma opção de facilidade. Exige muito dos portugueses, embora lhes abra simultaneamente, largas perspectivas de desenvolvimento».¹⁵ Veremos como foram proféticas estas palavras.

Com base no Tratado da União Europeia, que institui o princípio da coesão económica e social, e no sentido de atingir esse grande objectivo, foram criados 4 Fundos Estruturais:

- O Fundo Social Europeu (FSE) que intervém essencialmente no âmbito da estratégia europeia para o emprego;
- O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) - a secção “Orientação” que contribuiu para o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das zonas rurais menos desenvolvidas, melhorando a eficácia das estruturas de produção, de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas

¹⁵ Eurocid - Portugal 2020. [Em linha]. Disponível em http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=339. (Consultado em 20 de Fevereiro de 2012)

- O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) contribuiu essencialmente para ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que se encontram em reconversão económica e as que têm dificuldades estruturais;
- O Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) apoia as evoluções estruturais do sector da pesca.

Secção 2.2. Estrutura e Âmbito de Intervenção

Os Fundos Estruturais são instrumentos de co-financiamento a que os Estados-membros se podem candidatar para, conjuntamente com os recursos nacionais públicos e privados, apoiar ao longo de períodos plurianuais definidos, os esforços nacionais de desenvolvimento, com vista à realização plena da coesão.

Desde a adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, o nosso país tem beneficiado de importantes apoios através das contribuições financeiras dos Fundos Estruturais, consubstanciadas no Anterior Regulamento (1986-1988), no QCA I (1989-1993), no QCA II (1994-1999) e no QCA III (2000-2006). A sua aplicação inscreve-se no âmbito da política regional com o grande objectivo de assegurar um desenvolvimento equilibrado, reduzindo as assimetrias regionais, criando mais e melhores oportunidades de acesso à Educação, ao Emprego, à Cultura, à Ciência e às Novas Tecnologias.

Com a Proposta de Reprogramação Intercalar do QCA III, aprovada pela Comissão Europeia em Novembro de 2004, Portugal dispõe agora de 20.530 milhões de Euros de Fundos Estruturais, cuja repartição prevista é a seguinte:

- FEDER – 13 309 milhões de euros
- FSE – 4 706 milhões de euros
- FEOGA-O – 2 289 milhões de euros
- IFOP - 226 milhões de euros

A estes valores acrescem os montantes relativos às Reservas de Eficiência e de Programação (919 milhões de euros FEDER; 261 milhões de euros FSE; 169 milhões de euros FEOGA-O; 7 milhões de euros IFOP).

Repartição Financeira Inter-Fundos

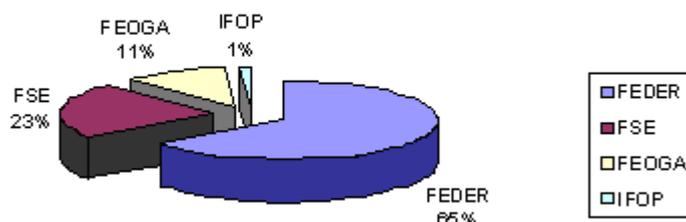


Ilustração 2: Repartição Financeira Inter-Fundos. Fonte: Comissão Europeia

Após a atribuição das reservas aos vários Programas Operacionais, os fundos comunitários, conjuntamente com os recursos nacionais públicos e privados, representam um investimento total de 40 120 milhões de euros, com a seguinte repartição:

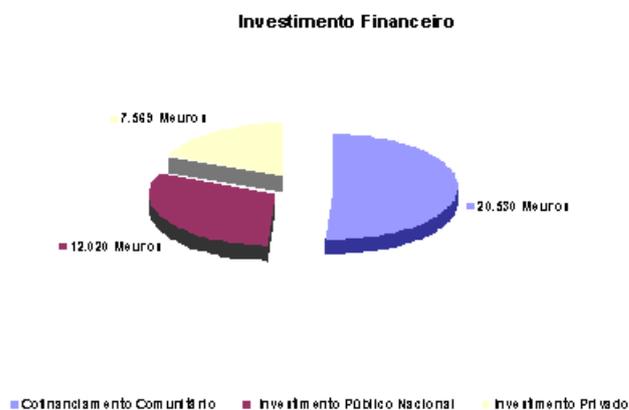


Ilustração 3: Investimento Financeiro. Fonte: Comissão Europeia

A aplicação dos Fundos Estruturais realiza-se de acordo com as normas inerentes a um conjunto de documentos de programação de carácter plurianual nomeadamente, o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), o Quadro Comunitário de Apoio (QCA), os Programas Operacionais e os respectivos Complementos de Programação.

O Regulamento nº 1290/2005 do Conselho, de 21 Junho, veio estabelecer um novo quadro legal para o financiamento da PAC, para o horizonte das Perspectivas Financeiras para 2007-2013.

Secção 2.3. OBJECTIVOS PRIORITÁRIOS, INICIATIVAS COMUNITÁRIAS E ACÇÕES INOVADORAS

Para reforçar a eficácia das acções estruturais o Regulamento (CE) n° 1260/99 previu uma redução do número de objectivos de intervenção de 7, como era no período 1994-1999, para 3 objectivos prioritários para o período 2000-2006:

- O objectivo 1 visa promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas, cujo PIB médio “*per capita*” é inferior a 75% da média da União Europeia. Este novo objectivo abrange igualmente as regiões ultraperiféricas (os departamentos franceses ultramarinos, os Açores, a Madeira e as ilhas Canárias), bem como as zonas abrangidas pelo antigo objectivo 6 (zonas com fraca densidade populacional), criado na sequência do Acto de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia. Tal como anteriormente, 2/3 das acções dos Fundos Estruturais são empreendidas a título do objectivo 1. Cerca de 20% da população total da União é afectada pelas medidas tomadas no âmbito deste objectivo.
- O objectivo 2 contribui para apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais, excluindo as elegíveis para o objectivo 1. Este objectivo reúne as zonas dos antigos objectivos 2 e 5b e outras zonas confrontadas com problemas de diversificação económica. Globalmente, abrange zonas em mutação económica, zonas rurais em declínio, zonas em crise dependentes da pesca e zonas urbanas em dificuldade. 18% da população da União, no máximo, é abrangida por este objectivo.
- O objectivo 3 reúne todas as acções a favor do desenvolvimento dos recursos humanos fora das regiões elegíveis para o objectivo 1. Este objectivo retoma os antigos objectivos 3 e 4. Constitui o quadro de referência do conjunto das medidas tomadas no âmbito do novo título relativo ao emprego do Tratado de Amesterdão e da estratégia europeia para o emprego.

Foi criado um regime transitório para as regiões que eram elegíveis para os objectivos 1, 2 e 5b entre 1994 e 1999, mas que já não são elegíveis para os objectivos 1 ou 2 entre 2000 e 2006. Consiste num sistema de ajudas degressivas para as regiões seguintes: Ostberlin (Alemanha), Hainaut (Bélgica), Cantábria (Espanha), a Córsega e as circunscrições Valenciennes, Douai e Avesnes (França), Molise (Itália), Southern e Eastern (Irlanda), Flevoland (Países Baixos), Lisboa e o Vale de Tejo (Portugal), Northern Ireland, Highlands and Islands (Reino Unido).

Estas ajudas transitórias degressivas têm por objectivo evitar uma paragem brutal do apoio financeiro dos Fundos estruturais. Visam também consolidar o acervo obtido, graças às intervenções estruturais durante o período de programação precedente e, além disso, os novos regulamentos prevêm a redução do número de iniciativas comunitárias que, das 13 do período 1994-1999, passaram para 4, no período 2000-2006. As novas iniciativas são:

- INTERREG III, cujo objectivo é estimular a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.
- LEADER+, que visa promover o desenvolvimento rural.
- EQUAL, que prevê o desenvolvimento de novas práticas de luta contra as discriminações e desigualdades de qualquer natureza no acesso ao mercado do trabalho.
- URBAN II, que favorece a revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise.

A política regional da UE tem por objectivos:

- Ajudar as regiões a atingirem o seu potencial;
- Melhorar a competitividade e o emprego a nível regional através de investimentos em áreas de elevado potencial de crescimento.

Aproximar, o mais rápido possível, da média da EU os níveis de vida dos países que aderiram depois de 2004.

Anexamos, de seguida, uma informação da Comissão Europeia de como são distribuídos percentualmente os fundos regionais.

Como são utilizados os fundos regionais



Fonte: Comissão Europeia

Ilustração 4: Como são utilizados os fundos regionais. Fonte: Comissão Europeia

A coesão económica e social é, desde há vários anos, um dos objectivos prioritários da UE. Efectivamente, ao promover a coesão a União favorece um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas, cria postos de trabalho e contribui para a protecção do ambiente, assim como para a eliminação das desigualdades entre homens e mulheres.¹⁶ Para levar a cabo o esforço de coesão económica e social, a Comissão criou instrumentos financeiros: os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão. Estes fundos servem para co-financiar nos Estados-Membros intervenções regionalizadas ou horizontais.

Embora tenha sido tardio o aparecimento das preocupações e das políticas regionais, pois só passou a ser considerada com o Acto Único Europeu, em 1985, a política regional da União, inquestionavelmente correcta, favoreceu a redução das diferenças estruturais existentes entre as regiões da União, o desenvolvimento equilibrado do território comunitário e a promoção de uma igualdade de oportunidades efectiva entre as pessoas. É a boa aplicação da Teoria do Primeiro Óptimo. Fundada nos conceitos de solidariedade e de coesão económica e social, concretiza-se através de diversas

¹⁶ - Disposições gerais sobre os Fundos Estruturais. [Em linha]. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/160014_pt.htm. (Consultado em 20 Outubro 2011)

intervenções financeiras, designadamente as dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão que, a partir desta data, passam a usufruir de verbas atribuídas muito avultadas.

No entanto, diz-nos Manuel Carlos Lopes Porto, a política agrícola tem sido muito desequilibradora com os recursos mais poderosos de que dispõe a favorecer, em maior medida, os países e os agricultores mais ricos da União. Até 2009, continua o ilustre professor, foi destinado à agricultura pelo menos 45% do orçamento comunitário (sendo que, deste, 95% para o FEOGA-ORIENTAÇÃO).¹⁷

Relativamente ao período de 2007-2013, a política regional da União Europeia ocupa a segunda linha orçamental da União Europeia, com uma dotação de 348 mil milhões de euros.

A União Europeia está consciente de que a globalização e o progresso tecnológico estão a mudar rapidamente as necessidades dos trabalhadores e das empresas. As empresas estão sujeitas a uma pressão cada vez maior para adaptarem e desenvolverem os seus produtos e serviços mais rapidamente. Se quiserem manter-se no mercado têm de adaptar continuamente os seus métodos de produção e os seus recursos humanos. Este facto coloca maior exigência às empresas para ajudarem os seus trabalhadores a adquirir novas competências. Coloca igualmente maiores exigências aos trabalhadores no que se refere à sua capacidade e disposição para a mudança.

Actualmente, a União Europeia tem um orçamento anual de aproximadamente 1% do PIB total de todos os Estados Membros. Os Fundos Estruturais – abrangendo o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão – representam cerca de um terço do orçamento anual, que se traduz em cerca de 350 mil milhões de euros.

O FSE que recebe perto de 10% do orçamento total da UE, durante o período de 2007 a 2013, gastará mais de 75 mil milhões de euros nos projectos de formação profissional e com a criação de mais e melhores empregos na Europa. Mas não são apenas os trabalhadores das regiões mais pobres que necessitam de apoio. Há pessoas em toda a

¹⁷ PORTO, M.C.L. — **TEORIA DE INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS COMUNITÁRIAS FACE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO**. 4ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág. 445

União Europeia que necessitam de se preparar para o mercado de trabalho: como ingressar e como progredir. O FSE apoia assim pessoas em todas as partes da União Europeia.

Mas para que tudo isto fosse possível foi necessário que houvesse paz e segurança europeias e mundiais. O desaparecimento dos blocos, diz Maria Eduarda Azevedo, arrastou consigo a eliminação das velhas ameaças mas, os nacionalismos e os fundamentalismos, vieram preencher o lugar ocupado pela cisão ideológica entre o Leste e o Ocidente. Foram perigos que se inscreveram em quadros não só nacionais mas também regionais. As fricções étnicas, ráticas e religiosas, que ainda hoje persistem, põem em causa a geografia traçada e concebida pelos homens para passar a estar ao sabor de interesses conjunturais. Por tudo isto, é necessário reforçar os valores democráticos e os alicerces da economia de mercado, promover os direitos humanos, realizar o desenvolvimento dos povos, diminuir as tensões e as ameaças à paz e prevenir reacções xenófobas e demais manifestações de nacionalismos exacerbados.¹⁸

A 6 de Outubro de 2011 a Comissão Europeia adoptou um pacote legislativo provisório que irá enquadrar a política de coesão da UE para o período de 2014 a 2020.

Isto advém do facto de a Comissão ter adoptado, em Junho de 2011, uma proposta para o próximo quadro financeiro plurianual para o mesmo período: um orçamento para cumprir a Estratégia Europa 2020. Na sua proposta, a Comissão decidiu que a política de coesão deve continuar a ser um elemento essencial do próximo pacote financeiro e sublinhou o seu papel fulcral no cumprimento da Estratégia Europa 2020.

O orçamento total proposto para o período de 2014-2020 é de 376 mil milhões de euros, incluindo o financiamento do novo Mecanismo Interligar a Europa, o qual foi concebido para fomentar projectos transfronteiriços nos sectores da energia, transportes e tecnologias da informação.

Em Fevereiro de 2012 existem três mil milhões de euros – 1,76 mil milhões do FSE e 1,24 mil milhões de euros do Fundo de Coesão e FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) – que correspondem à fatia portuguesa de 104 mil milhões de

¹⁸ AZEVEDO, M.E. — **A EUROPA em MOVIMENTO** Apostas e Desafios no Limiar do Novo Século. 01405003
ª edição. Lisboa: Editorial Notícias, 1997. 242 p. ISBN 972-46-0877-8. Pág.168-173.

euros (82 mil milhões de Fundos Estruturais e Coesão e 22 mil milhões do FSE) do envelope financeiro total da UE (2007/13) que ainda não foram comprometidos a projectos e que os líderes querem reorientar na óptica de três prioridades:

1. PME;
2. Combate ao desemprego jovem;
3. Mercado Interno.

É, obviamente, uma política correcta dos pontos de vista económico e social, de “primeiro óptimo”. É uma afectação de recursos, sem custos de distorção do mercado, podendo, além disso, beneficiar a generalidade dos cidadãos.

Secção 2.4. Disposições gerais de: FEDER - FSE - Fundo de Coesão (2007 - 2013)

O objectivo do presente regulamento é reforçar a coesão económica e social a fim de favorecer o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável da Comunidade no período de 2007-2013. As acções comunitárias da política de coesão europeia destinam-se a responder aos desafios relacionados com as disparidades económicas, sociais e territoriais, à aceleração das reestruturações económicas e ao envelhecimento da população. Concentram-se num número limitado de prioridades, reflectindo os objectivos de Lisboa (crescimento, competitividade e emprego) e de Gotemburgo (ambiente).

O presente regulamento define o enquadramento da política de coesão (o que inclui as orientações estratégicas comunitárias para a coesão, o crescimento e o emprego); define os objectivos para cuja realização os Fundos estruturais e o Fundo de Coesão definem os critérios de elegibilidade dos Estados-Membros e das regiões para poderem beneficiar dos fundos; define os recursos financeiros disponíveis e os critérios que presidem à sua repartição.

Assim mesmo estabelece os princípios e as regras sobre parceria, programação, avaliação, gestão, acompanhamento e controlo, com base na partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e a Comissão.

O Fundo de Coesão foi implementado para ajudar os Estados Membros menos desenvolvidos da CE no cumprimento das obrigações de convergência nominal. O Fundo deve fornecer contributos financeiros para projectos nas áreas das Redes Transeuropeias e do Ambiente aos EM com menos de 90% do PIB *per capita* da média europeia e que, cumulativamente, tenham elaborado um programa que permita cumprir os requisitos de convergência económica (estabelecidos no art.º 104 TCE-Nice).

Um total de 348 041 mil milhões de euros é afectado ao financiamento da política regional entre 2007 e 2013, no âmbito dos três novos objectivos:

1. Convergência;
2. Competitividade Regional e Emprego;
3. Cooperação Territorial Europeia.¹⁹

Estes objectivos são os que substituem os antigos objectivos nºs 1, 2 e 3 do período de programação de 2000-2006.

O objectivo «Convergência», semelhante ao antigo objectivo nº 1, destina-se a acelerar a convergência das regiões e dos Estados-Membros menos desenvolvidos através da melhoria das condições de crescimento e de emprego, abrangendo os referidos Estados-Membros e regiões. Os domínios de acção serão o capital físico e humano, a inovação, a sociedade do conhecimento, a adaptabilidade às mudanças, o ambiente e a eficácia administrativa. É financiado pelo FEDER, pelo FSE e pelo Fundo de Coesão.²⁰

Os recursos totais afectados a este objectivo ascendem a 251,163 mil milhões de euros, ou seja, 81,54% do total. São elegíveis para os fundos estruturais (FEDER e FSE) as regiões cujo PIB *per capita* seja inferior a 75% da média comunitária, que devem corresponder ao nível NUTS II e às quais 70,51% do total dos fundos deste objectivo se destinam. As regiões que ultrapassem 75% do PIB *per capita* por motivos estatísticos (situação resultante do alargamento), que beneficiarão de um financiamento transitório, específico e degressivo, recebendo 4,99% do montante total e, para o Fundo de Coesão, os

¹⁹ PORTO, M.C.L. — **TEORIA DE INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS COMUNITÁRIAS FACE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO**. 4ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Págs. 420 e ss.

²⁰ COMISSÃO EUROPEIA - A minha região está abrangida? [Em linha]. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/how/coverage/index_pt.cfm. (Consultado em 12 de Dezembro de 2011)

Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto (RNB) *per capita* seja inferior a 90% da média comunitária e que estejam a desenvolver programas de convergência económica, que receberão 23,22% dos recursos afectados a este objectivo. As regiões que ultrapassem 90% do RNB *per capita* por motivos estatísticos (situação resultante do alargamento) beneficiarão de um financiamento transitório, específico e degressivo, correspondente a 1,29% do montante total.

Para um financiamento específico do FEDER, as regiões ultraperiféricas no intuito de facilitar a sua integração no mercado interno e ter em conta as suas limitações específicas (compensação dos custos adicionais devidos, designadamente, ao afastamento).

Relativamente a este objectivo, os limites máximos aplicáveis às taxas de co-financiamento são os seguintes:

- 75% das despesas públicas co-financiadas pelo FEDER ou pelo FSE, podendo este limite atingir 80% quando as regiões elegíveis estejam localizadas num Estado-Membro abrangido pelo Fundo de Coesão ou mesmo 85% no caso das regiões ultraperiféricas;
- 85% das despesas públicas co-financiadas pelo Fundo de Coesão;
- 50% das despesas públicas co-financiadas em regiões ultraperiféricas (nova dotação adicional do FEDER, que visa compensar os custos adicionais).²¹

O objectivo “Competitividade Regional e Emprego” destina-se a reforçar a competitividade, o emprego e a capacidade de atracção das regiões que não sejam regiões menos favorecidas. Deve permitir antecipar as mudanças económicas e sociais, promover a inovação, o espírito empresarial, a protecção do ambiente, a acessibilidade, a adaptabilidade e o desenvolvimento de mercados do trabalho inclusivos. Será financiado pelo FEDER e pelo FSE. São elegíveis as regiões abrangidas pelo objectivo n.º 1 durante o período 2000-2006 que tenham deixado de preencher os critérios de elegibilidade regional do objectivo «Convergência» e que, conseqüentemente, beneficiem de um apoio transitório, competindo à Comissão fazer a respectiva lista que, uma vez adoptada, será

²¹ Ibid.

válida de 2007 a 2013 e todas as outras regiões da Comunidade não abrangidas pelo objectivo «Convergência».

No que diz respeito aos programas financiados pelo FSE, a Comissão propõe quatro prioridades, de acordo com a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE): melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, melhorar o acesso ao trabalho, reforçar a inclusão social e realizar reformas no domínio do emprego e da inserção.

Os recursos destinados a este objectivo ascendem a 49,13 mil milhões de euros, ou seja, 15,95% do total, repartidos de forma igual entre o FEDER e o FSE. Deste montante:

- 78,86% destinar-se-ão às regiões não abrangidas pelo objectivo «Convergência»;
- 21,14% destinar-se-ão a um apoio transitório degressivo.

No âmbito deste objectivo, as acções podem ser co-financiadas até 50% das despesas públicas. O limite máximo ascende a 85% para as regiões ultraperiféricas.

O objectivo «Cooperação Territorial Europeia» destina-se a reforçar a cooperação aos níveis transfronteiriços, transnacional e inter-regional, com base na antiga iniciativa comunitária INTERREG. Será financiado pelo FEDER. Pretende promover soluções comuns para autoridades vizinhas, nos domínios do desenvolvimento urbano, rural e costeiro, bem como o desenvolvimento das relações económicas e a ligação em rede das pequenas e médias empresas (PME). A cooperação centrar-se-á na investigação, no desenvolvimento, na sociedade da informação, no ambiente, na prevenção dos riscos e na gestão integrada. São elegíveis as regiões de nível NUTS III situadas ao longo das fronteiras terrestres internas, certas fronteiras externas e ainda determinadas regiões ao longo das fronteiras marítimas separadas, no máximo, por 150 quilómetros. A Comissão deve adoptar uma lista das regiões elegíveis.²²

O conjunto do território da Comunidade é elegível no que toca às redes de cooperação e ao intercâmbio de experiências. O limite de co-financiamento é de 75% das despesas públicas. Os recursos destinados a este objectivo ascendem a 7,75 mil milhões de

²² Ibid.

euros (ou seja, 2,52% do total), sendo completamente financiados pelo FEDER. Este montante é distribuído entre as diferentes vertentes do seguinte modo:

- 73,86% para o financiamento da cooperação transfronteiriça.
- 20,95% para o financiamento da cooperação transnacional.
- 5,19% para o financiamento da cooperação inter-regional.

Os fundos intervêm como complemento das acções nacionais, incluindo as acções de nível regional e local. A Comissão e os Estados-Membros devem assegurar que a intervenção dos fundos seja coerente com as actividades, políticas e prioridades da Comunidade, e complementar em relação a outros instrumentos financeiros da Comunidade.

A Comissão e os Estados-Membros devem assegurar que 60% das despesas, no caso do objectivo «Convergência», e 75% das despesas, no caso do objectivo «Competitividade Regional e Emprego», de todos os Estados-Membros da UE, tal como estava constituída antes de 1 de Maio de 2004, se destinem às prioridades em matéria de:

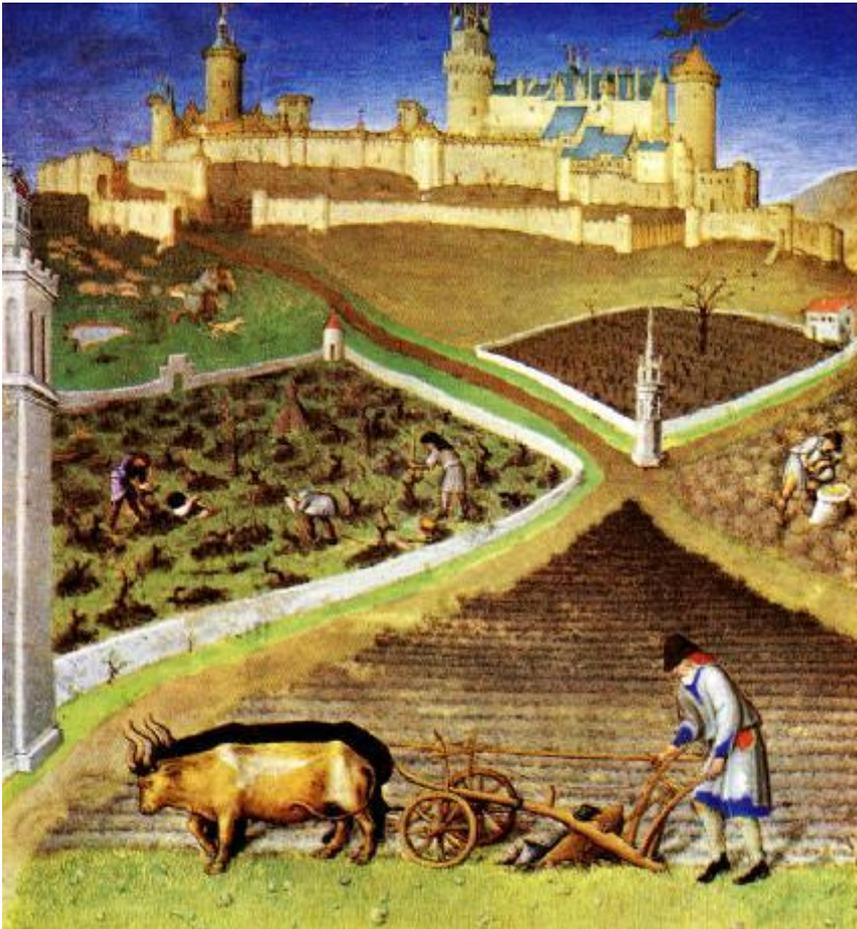
- Promoção da competitividade e criação de postos de trabalho;
- Realização dos objectivos das Orientações Integradas para o Crescimento e o Emprego (2005-2008).

Os objectivos dos fundos serão perseguidos no âmbito de uma programação plurianual e de uma estreita cooperação entre a Comissão e cada Estado-Membro.

O orçamento da UE afectado aos fundos é executado no âmbito de uma gestão partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão, em conformidade com o Regulamento Financeiro.²³

²³ Disponível: http://europa.eu/legislation_summaries/regional, (consultado em 12 Outubro 2010).

Capítulo 3. POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM – PAC



Labores agrícolas representadas en el libro "Les Très Riches Heures du Duc de Berry" en el siglo XV

A grande maioria das explorações agrícolas portuguesas (mais de 86%) tinha, de acordo com o Recenseamento Agrícola do Continente de 1979 (RAC-79), áreas inferiores a 5ha ocupando pouco mais de 24% da superfície agrícola continental e de 11% da respectiva superfície florestal. Deste estrato de explorações agrícolas, mais de metade

tinham menos de 1 ha ocupando uma área que representava só cerca de 5% e 2% das superfícies agrícola e florestal do Continente português.²⁴ Tratava-se de um conjunto de explorações agrícolas predominantemente de tipo familiar e por conta própria, cujos empresários minoritariamente (cerca de 1/3 do total) o eram a título principal.

As explorações agrícolas com áreas compreendidas entre 5 e 20 ha representavam por sua vez, de acordo com o mesmo Recenseamento, só cerca de 11% do número total de explorações do Continente, ocupando quase 20% da superfície agrícola e cerca de 11% da respectiva área florestal.

As explorações agrícolas com áreas superiores a 20% representavam pouco mais de 2,5% do número total de explorações do Continente ocupando, no entanto, mais de 55% da superfície agrícola continental e cerca de 78% da respectiva área florestal.²⁵

Esta situação da década de 70, do século passado, e que é um paradigma da situação em toda a Europa, com apenas três ou quatro exceções conhecidas, deu origem ao declínio das actividades agrícolas tradicionais, ao êxodo das zonas rurais, ao conseqüente envelhecimento da população, ao isolamento de algumas zonas e às deficientes infra-estruturas que foram alguns dos principais problemas para as quais a Comunidade tentou encontrar soluções com o intuito de um verdadeiro desenvolvimento integrado, comprometendo-se em favor do desenvolvimento rural.²⁶

Quando foi instituída a CE, cerca de 20% dos habitantes da Comunidade dedicavam-se à agricultura, sendo elevada a sua contribuição para o produto interno bruto da Comunidade. Seria irrealista deixar de fora da integração europeia cerca de um quinto dos operadores económicos. O peso dos agricultores era importante e não poderia ser esquecido.

²⁴ MINISTROS, I.N.D.A.P.D.C.D. — **PORTUGAL CONTEMPORÂNEO** problemas e perspectivas. In. Oeiras, 1986, p. 609. Pág. 198-199

²⁵ Ibid.

²⁶ - COOPERATIVAS E REVITALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS RURAIS: UMA PERSPECTIVA EMPRESARIAL E ASSOCIATIVA. [Em linha]. Disponível em <http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v19/cc19n104.pdf>. (Consultado em 02 de Janeiro 2012).

Por outro lado, a agricultura tinha muitas ligações com outras actividades económicas, quer a montante quer a jusante.

Poder-se-ia dizer que quando foi criado o Mercado Comum existiam dois blocos: o bloco agrícola constituído pela França e Itália e o bloco industrial constituído especialmente pela Alemanha e pelos Países Baixos. Para dar satisfação aos dois blocos, também a política agrícola passa a ser uma política comum.

Há quem diga que o mercado comum agrícola foi uma concessão feita à França, o país com a agricultura mais desenvolvida do Mercado Comum.^{27 / 28}

A agricultura sempre foi, desde os Tratados fundadores das Comunidades, considerada uma das prioridades comunitárias. Hoje é um sector que, além de envolver uma grande parcela de despesas no orçamento comunitário (de 70% do orçamento da UE, nos anos 70, para 34% para o período de 2007-2013) envolve, por um lado, milhares de agricultores (mais de 11 milhões) e, por outro, milhares e milhares de consumidores (mais de 454 milhões). Acresce o facto de 90% dos territórios da União Europeia estarem ocupados por terras agrícolas ou florestais. Além de tudo isto a UE tornou-se o principal importador e o segundo exportador do mundo de produtos agrícolas.²⁹

Nascida com o Tratado de Roma, em 1957, foi criada como reacção à falta de independência alimentar na Europa, resultante de uma deficiente actividade agrícola. A Política Agrícola Comum conseguiu durante décadas marcar o ritmo da construção da Europa.³⁰

²⁷ ALVES, J.D.J.F. — **LIÇÕES DE DIREITO COMUNITÁRIO AS POLÍTICAS DA COMUNIDADE EUROPEIA**. COIMBRA: COIMBRA EDITORA, 1993. 176 p. ISBN 972-32-0583-1. Pág.86

²⁸ PORTO, M.C.L. — **TEORIA DE INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS COMUNITÁRIAS FACE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO**. 4ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág. 334

²⁹ CARDOSO, C.P., RAMOS, C., LEITE, I.C., CARDOSO, J.C. e MAIOR, P.V. — **A UNIÃO EUROPEIA HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS**. 2ª edição. Porto: UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA, 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3. Pág.227

³⁰ AZEVEDO, M.E. — **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM - UMA POLÍTICA CONTROVERSA NA HORA DA MUDANÇA**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. 266 p. Pág. 143.

Existem, desde a constituição da PAC três princípios, a saber:

- Princípio da Unicidade de Mercado, ou seja, a criação de um grande mercado dentro do qual os produtores agrícolas possam circular livremente;
- Princípio da Preferência Comunitária, segundo o qual desde que haja concorrência dentro da Comunidade de disputa com bens importáveis, dar-se-á preferência aos produtos agrícolas produzidos pelos Estados Membros, tributando-se os bens importados com taxas desmotivadoras, ou seja, criam-se barreiras à entrada;
- Princípio da Solidariedade Financeira, isto é, o financiamento de todos os custos na componente preços-mercado, em todos os Estados Membros, será suportado por todos os países, no orçamento da PAC.
- Princípios meramente informativos, segundo uns, pilares essenciais, no entender de outros a verdade é que se afirmaram como verdadeiros dogmas da PAC e ainda se mantêm hoje, embora as reformas realizadas lhes tenham emprestado um alcance relativamente disperso.³¹

Ainda há bem pouco tempo, as palavras "Política Agrícola Comum", ou "PAC", evocavam uma visão de montanhas de manteiga e lagos de vinho, gerados por uma produção agrícola altamente subsidiada, que ignorava as necessidades do mercado.³²

E, por isso, surgiu a reforma dos Fundos Estruturais de 1988 e o consequente congelamento de terras, onde não era permitida a produção para fins alimentares.

Em 1992, trinta anos após a criação das primeiras Organizações Comuns de Mercado, concretizou-se finalmente a que, até então, foi a maior de todas as reformas da Política Agrícola Comum (PAC). Não apenas importante pelo significado económico das matérias abrangidas, mas especialmente pelo seu carácter pioneiro. Com ela, o velho modelo de sustentação dos rendimentos agrícolas exclusivamente através da política de preços e mercados começou a dar lugar a uma separação crescente entre esta política e uma

³¹ Ibid. Pág.35.

³² PORTO, M. — O ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA AS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS PARA 2007-2013. COIMBRA: ALMEDINA, SA, 2006. 99 p. ISBN 972-40-2796-1.

política de apoio ao rendimento através de ajudas directas, baseadas em critérios objectivos, facilmente mensuráveis e moduláveis, além de mais transparentes. Foi conhecida como a reforma de Ray MacSharry.³³

Com a reforma de 1992 foram criados novos mecanismos de controlo da produção e reforçadas as dimensões ambientais, estruturais e florestais da PAC, numa evolução sem precedentes na sua história. Traz-nos uma inovação marcante ao transformar o congelamento de terras numa medida corrente para controlo da produção. Por outro lado vem prever um regime de excepção para os pequenos produtores que podem aceder às ajudas compensatórias sem a obrigação de realizarem o congelamento de terras.³⁴

Em 1993 as zonas rurais receberam um maior reconhecimento político na União Europeia, com uma menção expressa no artigo 130º - A, do Tratado de Maastricht, que apresenta estas zonas como objectivo prioritário da ajuda concedida através da política comunitária de coesão económica e social. A Comunidade centra os seus esforços em campos tão diversos como o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, a exploração das novas tecnologias em favor das zonas rurais e o turismo rural. O acesso aos serviços, a protecção do meio ambiente e a melhoria da formação são outras tantas prioridades da Comunidade.³⁵

O aprofundamento do processo da reforma da PAC de 1992 proposto no Âmbito da Agenda 2000 assenta, fundamentalmente, nas seguintes orientações principais: Redução dos níveis de suporte de preços de mercado para níveis próximos dos preços mundiais ou para níveis ainda significativamente superiores aos dos preços de mercado mundial, nomeadamente o leite.

Entre 7 e 9 de Novembro de 1996, celebrou-se, em Cork (Irlanda), no âmbito da presidência irlandesa da União Europeia, uma grande Conferência Europeia sobre

³³ - A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural. [Em linha]. Disponível em <http://www.agroportal.pt/a/acunha2.htm>. (Consultado em 23 de Novembro 2011)

³⁴ AZEVEDO, M.E. — **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM - UMA POLÍTICA CONTROVERSA NA HORA DA MUDANÇA**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. 266 p. Pág.162-163.

³⁵ EUMEDNET GRUPO DE INVESTIGACIÓN - LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA. [Em linha]. Disponível em <http://www.eumed.net/coursecon/17/pac/rural.htm>. (Consultado em 05 de Outubro)

desenvolvimento rural em que a Comissão, os Estados membros, os representantes das regiões e os locais examinaram os elementos de que se deveria compor a política de desenvolvimento rural da União para o novo período que se iniciaria em 2000. Depois de dois dias e meio de debate, o Presidente da conferência, Lord Henry Plumb, membro do Parlamento Europeu, apresentou a chamada Declaração de Cork como resumo das principais mensagens e conclusões que deveriam extrair-se da conferência. A declaração pede um desenvolvimento sustentado para todas as zonas rurais e uma maior subsidiariedade, simplificação e integração para as diversas medidas de apoio ao desenvolvimento dessas zonas rurais. Sintetiza, em dez pontos, aquilo que poderia ser uma política rural integrada, com base no modelo Leader. Como afirmou o Sr. Fisher, a finalidade seria um só objectivo, um só marco jurídico, uma só política e um só programa. Algo simples, transparente e eficaz.³⁶

Mas como todas as reformas, também esta iria evidenciar progressivamente sinais de erosão, tendo surgido, neste contexto, a Agenda 2000, que se pretendia que fosse o arrumar da casa para o período 2000 a 2006.

A ilustração seguinte evidencia os apoios da PAC:

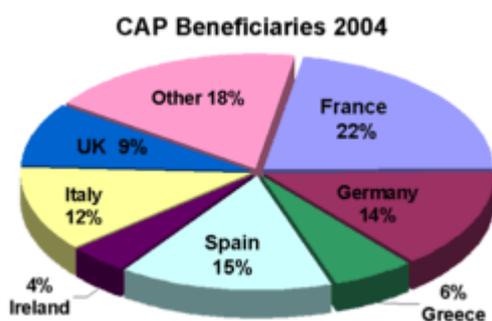


Ilustração 5: Beneficiários da PAC por país, em 2004. Fonte: Comissão Europeia

Mas a reforma da PAC da Agenda 2000 acabou por ser uma desilusão na medida em que quase se limitou a reproduzir a reforma de 1992, quando era evidente, mais do que nunca, a necessidade de consolidar uma evolução no sentido de um reequilíbrio interno

³⁶ Ibid.

profundo entre as suas componentes sectoriais tradicionais e as novas dimensões territoriais, ambientais, de emprego e de qualidade e segurança alimentar.³⁷

A prova da necessidade desta evolução está expressa no amplo consenso que hoje em dia existe a respeito do modelo europeu de agricultura como realidade europeia a preservar a todo o custo. Por razões que têm a ver com o processo decisório não é de esperar uma revolução na UE a respeito da PAC. Mas parece óbvio que a perspectiva multifuncional da agricultura e toda a realidade que o conceito do modelo agrícola europeu encerra não poderá ser apenas invocada para consumo externo a fim de defender a pele nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Isso seria um contra-senso e uma contradição facilmente desmontada pelos nossos adversários comerciais. Mas como essa contradição entre o discurso político e a realidade que a PAC ainda é, existe, impõe-se ultrapassá-la na primeira oportunidade. Não é previsível que a UE proceda a alterações profundas na sua política agrícola.³⁸

Os futuros contornos de uma nova PAC tendem a que esta se transforme em "Política Agrícola e Rural Comum" (PARC)³⁹, capaz de assegurar a presença da agricultura em todo o território da União Europeia como matriz ordenadora de todo o seu espaço agro rural. As diferentes dimensões da futura PARC precisarão então de ser integradas de forma coerente. Por exemplo, as políticas de modernização estrutural e de desenvolvimento rural não podem ser o prémio de consolação pelos efeitos distorcidos da política de preços e mercados, que em si mesma deve ser financeiramente razoável, e minimizar as desigualdades de tratamento entre produtos, produtores e regiões. Por sua vez, as ajudas permanentes ao rendimento só fazem sentido numa óptica de equidade e coesão, o que significa que não podem continuar a consolidar as assimetrias que a PAC de agora tem perpetuado.⁴⁰

Desde a sua adesão à então Comunidade Económica Europeia (actual União Europeia) Portugal tem vindo a beneficiar de apoios financeiros comunitários destinados à

³⁷ EPP Group in the European Parliament - A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural. [Em linha]. Disponível em http://www.eppgroup.eu/press/pcom00/com211_pt.asp. (Consultado em 21 de Dezembro 2011).

³⁸ DA CRUZ VIEIRA, C.I. - Desenvolvimento ao "sabor" do turismo? O caso Serra da Estrela. Aveiro: UNIVERSIDADE DE AVEIRO, Dept. de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Tese. 253. Académica. Págs. 30 e ss.

³⁹ Ibid. Pág. 65.

⁴⁰ Ibid. Pág. 66.

Agricultura e Pescas, de acordo com as regras previstas na Política Agrícola Comum (PAC) para todos os Estados-Membros.⁴¹

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) que foi instituído pelo Regulamento nº 25 de 1962 (com a última redacção que lhe foi dada pelo Regulamento CEE nº728/70), relativo ao financiamento da política agrícola comum, corresponde a uma parte considerável do orçamento geral da União Europeia. A secção Garantia do fundo financia, em especial, as despesas da organização comum dos mercados agrícolas, as acções de desenvolvimento rural que acompanham o apoio dos mercados e as medidas rurais fora das regiões do objectivo 1, despesas relativas a certas medidas veterinárias, bem como acções de informação sobre a PAC. Financia, ainda, as despesas de armazenamento e os subsídios à exportação (que garante que o nível de preços dos bens agrícolas nos mercados permita aos agricultores rendimentos dignos).⁴²

A secção Orientação que apoiava a reestruturação do sector agrícola (que financiava a modernização das estruturas agrícolas), só representava 5% da despesa e 2/3 das verbas iam para os sectores dos cereais, carne de vaca e lacticínios, beneficiando-se países, regiões e agricultores que produzem em maior quantidade (caso do Alentejo que recebe quase 40% das verbas que são atribuídas a Portugal pela PAC). Financiava ainda outras despesas de desenvolvimento rural que não eram financiadas pelo FEOGA - Garantia.⁴³

A administração do Fundo era assegurada pelo Comité do FEOGA. Este organizou-se no âmbito de uma cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros. O Comité do Fundo era composto por representantes dos Estados-Membros e da Comissão. Os Estados-Membros designavam os serviços e os organismos habilitados para pagar as despesas.

⁴¹ - A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural. [Em linha]. Disponível em <http://www.agroportal.pt/a/acunha2.htm>. (Consultado em 23 de Novembro 2011).

⁴² EPP Group in the European Parliament - A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural. [Em linha]. Disponível em http://www.eppgroup.eu/press/pcom00/com211_pt.asp. (Consultado em 21 de Dezembro 2011).

⁴³ PORTO, M.C.L. — **TEORIA DE INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS COMUNITÁRIAS FACE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO**. 4ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0. Pág. 346

Secção 3.1 As reformas da PAC

A necessidade de reformar políticas tem fundamentalmente a ver com os objectivos estratégicos que se pretendem alcançar e, conseqüentemente, com os ajustamentos operacionais e conjunturais que é necessário ir implantando para os atingir, salvaguardando aspectos de estabilidade política, social e económica. As políticas públicas, incluindo as que têm por objecto o sector agrícola e o mundo rural, são por essa razão modificadas, ou seja, reformadas, devido a diversos factores relativos a esses objectivos.

As reformas da PAC têm vindo a ser necessárias para alcançar os objectivos estratégicos que a Comunidade Económica Europeia (CEE), agora União Europeia (UE), tem vindo sucessivamente a estabelecer num contexto mundial também em profunda mudança.

A necessidade de reformar a PAC surgiu numa primeira fase das dificuldades em controlar os orçamentos face á política de incentivo á produção que esteve na origem da sua própria definição e adopção como política agrícola comum. A partir do final da década de setenta, à medida que a CEE se alargou a outros países (Espanha e Portugal em 1986, para referir o alargamento em que se concretizou a entrada portuguesa), foram implantadas sucessivas medidas de controlo da produção (quotas leiteiras, estabilizadores, etc.) cujo objectivo foi conter custos.

Componente substancial desses custos quando os níveis de auto-suficiência são ultrapassados é a dos necessários subsídios á exportação para escoamento da produção no mercado mundial. Nesta segunda fase, a necessidade de reforma da PAC teve por importante factor, num mundo em que as forças que promoviam a globalização se intensificavam, os efeitos desses subsídios à exportação nos mercados mundiais, com os principais parceiros mundiais da Comunidade a reclamarem ou a exigirem compensações comerciais.

Parte importante deste processo de globalização, obviamente e necessariamente impulsionado, desejado e liderado politicamente pela UE, foi motivada pela ruptura do bloco soviético e pela emergência de uma nova ordem que se vai gradualmente estabelecendo com a reconfiguração de novos blocos mundiais de poder, agregando

espaços, que denominaria de naturais. A adesão dos Países do Centro e Este da Europa (PECO) à União Europeia foi o factor fundamental da necessidade de reformar de novo a PAC.

Os factores e os problemas fundamentais referidos nas fases acima identificadas estão interligados e avolumaram-se á medida que a PAC se foi aplicando a mais países. É natural que a PAC inicialmente se orientasse e representasse exclusivamente os objectivos dos Estados que originalmente se juntaram e que sucessivamente tenha incorporado outras características e interesses para acomodar novos e sucessivos membros e particularidades das suas agriculturas, ainda que a um ritmo mais lento por necessariamente lenta e reduzida capacidade de reformar políticas com o cada vez maior número desses membros e dos seus diferentes interesses.

Esta parte do trabalho tem por objectivo apresentar as linhas fundamentais da recente reforma da PAC e, no contexto da sua evolução e aplicação à agricultura portuguesa, analisar as principais questões e consequências das anteriores e da sua nova orientação. Para tal, começa-se por lembrar a evolução das principais características da PAC e da sua aplicação em Portugal. Segue-se uma caracterização da evolução da agricultura portuguesa e a análise da potencial contribuição da política agrícola adoptada. Conclui-se, avaliando da futura orientação da PAC e dos seus eventuais efeitos.

Os objectivos originais da PAC, conforme artigo 39º do Tratado de Roma, foram os de assegurar um nível equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, assegurar preços razoáveis aos consumidores, garantir uma ampla oferta de produtos agrícolas e aumentar a produtividade na agricultura.

Para atingir estes objectivos a PAC baseou-se nos princípios fundamentais da unicidade de mercado, da preferência comunitária e da solidariedade financeira comum.

O primeiro destes princípios obriga à abolição de obstáculos ao livre comércio entre países membros.

O segundo à existência de uma política externa comercial comum, o que também exige uma política interna de protecção e garantia aos rendimentos, ou seja, o estabelecimento de preços de garantia e de intervenção comuns, logo, um mercado interno

preferencial protegido de um mercado externo, bem como uma política de aprovisionamento ou de *stocks*.

O terceiro exige uma contribuição dos estados membros e consequente disponibilidade e utilização de fundos financeiros comuns para implantar essas políticas ao nível comunitário bem como para acelerar os processos estruturais de ajustamento dos sectores agrícolas de países membros, ou seja, financiar a política estrutural ou de orientação. As políticas comuns comerciais e de apoio ao rendimento baseadas nestes princípios, nomeadamente os mecanismos e instrumentos, foram sucessivamente implantadas através de Organizações Comuns de Mercado (COM's) para os diferentes sectores.

Os instrumentos de política agrícola de apoio à produção utilizados durante décadas, em grande parte baseados nos incentivos proporcionados pelos preços fixados institucionalmente, complementados por tarifas variáveis para que os produtos beneficiassem de protecção do exterior, foram particularmente eficazes nos países da CEE com bons recursos naturais e humanos e elevado nível de desenvolvimento tecnológico, gerando um gradual e constante aumento da oferta que, depressa, se desajustou do lento crescimento da procura. Esse desajustamento foi benéfico enquanto a Comunidade foi importadora líquida da maioria dos produtos alimentares e tornou-se prejudicial quando a situação se inverteu para uma posição de exportadora líquida.

Em 1988 reformou-se o Fundo de Infra-Estrutura e fixou-se um limite máximo para o dispêndio do FEEGA – Fundo Europeu Económico de Assistência (directriz agrícola).⁴⁴

A reforma da PAC de 1992 introduziu três modalidades diferentes de ajudas aos rendimentos dos produtores: as ajudas à produção, as ajudas à reconversão e as ajudas agro-alimentares.

A reforma da PAC de 1992 pretendeu, fundamentalmente, resolver os problemas com que a PAC se confrontava a nível interno e externo resultantes do crescente aumento de excedentes agrícolas, nomeadamente as dificuldades orçamentais fruto da necessidade

⁴⁴ PFETSCH, F.R. — **A UNIÃO EUROPEIA história, instituições, processos**. Traduzido por MARTINS, E.C.D.R. BRASÍLIA: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2001. 324 p. ISBN 85-230-0636-2. Pág.185

crescente de subsidiar as exportações, de intervir no mercado interno para manter os preços e conseqüente aumento dos custos de armazenamento, e os conflitos comerciais com outros países exportadores e a pressão para a redução do nível de protecção à agricultura nos organismos internacionais (GATT/OMC). Adicionalmente, a reforma procurou fazer face a outro tipo de conseqüências promovidas pela aplicação da PAC, nomeadamente a concentração dos apoios num cada vez menor número de produtores e a intensificação dos métodos de produção com efeitos poluentes sobre a natureza e o meio ambiente (REG's (CEE) N° 2078 a 2080/92).

Os objectivos dessa reforma da PAC resultaram da necessidade de controlar os problemas referidos, nomeadamente: conter a produção na medida do necessário ao equilíbrio dos mercados a fim de evitar a acumulação de existências e o aumento das despesas agrícolas; reconhecer as interdependências internacionais e assumir as responsabilidades que cabem a um dos principais agentes do comércio mundial; manter um número suficientemente grande de agricultores ligados à terra para preservar o ambiente natural e o modelo de agricultura familiar; continuar a basear-se nos seus princípios fundamentais, aplicando-os tal como foram inicialmente concebidos, designadamente em relação ao princípio da solidariedade financeira, promovendo uma melhor repartição do apoio prestado, tendo em conta as situações particularmente difíceis de determinados agricultores e regiões.

Fundamentalmente, em termos instrumentais, estes objectivos implicaram que as OCM's deixassem de apoiar a produção quase exclusivamente através dos preços. Com esta reforma da PAC, substituíram-se os instrumentos de apoio á produção baseados predominantemente em garantias de preços por um sistema de pagamentos directos para compensação das reduções de preços para níveis previsíveis do mercado mundial, complementado por um controlo da oferta que foi implantado através de uma retirada obrigatória de parte das terras da produção. Um conjunto de medidas de acompanhamento da reforma (REG (CEE) 2078 a 2080/92), de onde se destacam as medidas agro ambientais e de florestação de terras agrícolas, iniciaram a vertente ambiental e territorial da PAC.

A Agenda 2000, em 1999, não foi mais do que uma reforma da PAC, com a simbólica designação de AGENDA 2000, e representou um aprofundamento e ampliação da reforma de 1992, reforçando os objectivos de competitividade, de multifuncionalidade e

de sustentabilidade da agricultura da já União Europeia (UE). Para assegurar a competitividade adoptaram-se descidas adicionais de preços para estimular o crescimento dos mercados e uma maior participação europeia. Para sustentar os níveis de rendimento as descidas de preço foram compensadas por aumentos das ajudas directas. Para prosseguir os objectivos de multifuncionalidade e de sustentabilidade, a PAC dividiu-se em dois capítulos, o de apoio aos mercados e o de desenvolvimento rural (REG (UE) 1257/99), que passou a segundo pilar da PAC, para que a despesa com a política agrícola proporcione uma maior contribuição para o ordenamento do espaço e a protecção da natureza, também incentivada pela criação da possibilidade de os países modularem as ajudas directas às explorações, isto é, aplicarem uma retenção a uma taxa crescente a módulos desses pagamentos directos recebidos sucessivamente de maior valor.

Alguns críticos consideram a hipótese de que o estabelecimento da política agrícola comum ter tido como principal objectivo reduzir as despesas dos consumidores com os produtos alimentares, de modo a que estes possuíssem maior poder de compra para outros bens de consumo, acelerando o crescimento económico (Tokar, 1987). Para alcançar esses objectivos, criar um mercado agrícola Europeu e se proteger da produção exterior, a Comunidade Europeia teve necessidade de recorrer a barreiras alfandegárias e estabelecer um fundo de financiamento agrícola para estabilizar os preços de mercado.

As vozes fizeram-se ouvir pela Europa argumentando que estas reformas vinham agravar as discriminações entre os agricultores e regiões com consequências enormes na diminuição das explorações agrícolas e na desertificação do mundo rural. Ela continuava a privilegiar as culturas continentais (carne, leite e cereais) em detrimento das culturas mediterrâneas.

Dizia-se, por isso, que ela era injusta, ineficiente e anti coesiva. Acusavam-na de ter sido feita à medida dos países fundadores da CEE, como atribuir apoios com base em critérios da produtividade histórica, por exemplo. Mantém, por isso, disparidades e assimetrias regionais.

Em 2003 verificou-se uma nova reforma, e baseou-se na proposta de revisão intercalar apresentada pela Comissão (COM 2002) e prossegue os objectivos da AGENDA 2000, de melhorar a competitividade, promover a sustentabilidade e manter a multifuncionalidade

da agricultura europeia. Embora constituindo uma revisão no que respeita á continuação dos objectivos fixadas pela Agenda 2000 esta proposta e as alterações aprovadas constituem uma reforma profunda dos instrumentos utilizados pela PAC.

A alteração fundamental da actual reforma (REG's (UE) 1782 a 1788/2003), é o desligamento da produção e, logo, a indispensável introdução de um regime de apoio ao rendimento do agricultor, designado por regime de pagamento único por exploração, em substituição de pagamentos directos previstos na maioria dos regulamentos (nomeadamente, culturas arvenses, carne de bovino, leite e produtos lácteos e ovinos e caprinos).

Todas as restantes alterações, estão directa ou indirectamente relacionadas com essa opção que é adoptada tendo em vista prosseguir os objectivos de reformar a PAC em torno das orientações da Agenda 2000. Promover a competitividade, a sustentabilidade e a multifuncionalidade da agricultura europeia e, ainda, flexibilizar a PAC para acomodar o alargamento da União Europeia aos países do centro e leste europeu, são também objectivos essenciais. É importante ressaltar que houve um aumento de 40% da superfície agrícola, uma duplicação da mão-de-obra agrícola e uma expansão do mercado interno de 380 para 500 milhões de pessoas. As principais alterações são:

- 1) Alteração de regimes específicos de apoio á produção de produtos agrícolas;
- 2) Aplicação da condição de cumprimento de requisitos legais e de boas condições agrícolas e ambientais (a chamada eco condicionalidade);
- 3) Redução dos pagamentos directos ao rendimento do agricultor (a designada modulação);
- 4) Reforço e consolidação dos apoios ao desenvolvimento rural.

De especial relevância, na reforma, foram as implicações futuras para os agricultores das opções alternativas de implantação do regime de pagamento único. A reforma dá a possibilidade, não deixando a Comissão Europeia de futuramente o sublinhar face à escolha dos Estados membros, de implantar esse regime a um nível nacional ou regionalmente, apenas aos agricultores que tenham beneficiado de pagamentos directos a título de pelo menos um dos regimes ou a todos os agricultores, e totalmente desligado da

produção ou apenas parcialmente, com retenção de parte dos pagamentos directos previstos e a sua transformação em pagamento complementar por produzirem produtos vegetais e ou por criarem pecuária.

A característica ou o termo mais utilizado para definir a agricultura portuguesa antes da adesão à CEE era a do seu baixo grau de desenvolvimento. A evolução do sector agrícola português ao longo das últimas décadas e a sua situação antes da adesão à CEE é detalhadamente apresentada e caracterizada por vários autores (Estácio, Pinto, Pearson e outros).

Essa situação, também denominada por estagnação da agricultura portuguesa, era reflectida pelos indicadores estruturais entre os quais se destacavam o elevado índice de envelhecimento dos agricultores e da população rural, em geral, o baixo grau de educação e formação dos agricultores, o reduzido nível de investimento em infra-estruturas e investigação agrícolas. Verificava-se, por conseguinte, um modesto ritmo de crescimento e de mudança tecnológica, o que às portas da adesão à CEE se traduzia num produto interno bruto que representava cerca de 9% do total do PIB, mas para o qual contribuía cerca de 22% da população activa portuguesa. Portugal defrontava-se com a integração, dum sector agrícola debilitado estruturalmente e com um baixo grau de desenvolvimento, num sector agrícola global e desenvolvido, constituído pelos países da CEE e a consequente adopção da PAC. Os produtores agrícolas portugueses teriam que competir aos mesmos preços, mais baixos do que os nacionais até aí existentes, e com um capital humano e uma infra-estrutura tecnológica mais fraca do que os restantes produtores europeus da CEE.

À data da adesão era geralmente reconhecido que a agricultura portuguesa se encontrava em contraciclo com a agricultura dos países da União Europeia. Quando da entrada de Portugal na CEE mantinham-se, em termos formais, os objectivos originais da PAC, atrás referidos, mas, na realidade, as medidas que se vinham a adoptar tinham por objectivos conter a produção na medida do necessário ao equilíbrio dos mercados, a fim de evitar a acumulação de existências e o aumento das despesas agrícolas. A expectativa era a de que a previsível evolução da PAC traria dificuldades acrescidas para nesse contexto conciliar a especificidade da agricultura portuguesa e acomodar políticas que promovessem o seu desenvolvimento.

O período de integração e de total harmonização com a PAC foi de enorme turbulência e desprovido de uma orientação política fundamental para os agricultores portugueses. Um período de transição, em princípio, de 10 anos foi estabelecido para implantar os ajustamentos exigidos pela PAC na organização dos mercados e a necessária harmonização de preços e políticas agrícolas.

Dois regimes de transição foram escolhidos para os diferentes produtos agrícolas: o regime de transição clássica e o regime de transição por etapas:

- O primeiro, com uma duração máxima de sete anos, foi aplicado aos produtos (girassol, azeite, frutos conservados, tomate para indústria e carne de ovino) em que não se perspectivavam problemas em modificar a organização dos mercados e os preços comunitários a adoptar não se situavam a níveis significativamente diferentes dos de Portugal.
- O segundo, com uma duração de cinco anos em cada etapa, foi utilizado para os produtos (cereais, incluindo o arroz, frutas frescas, tomate em fresco, carne de bovino e de suíno, leite e vinho) em que mudanças substanciais nas instituições e práticas de comercialização eram necessárias para adoptar os mecanismos da PAC ou em que se verificavam preços bem acima dos da comunidade. Em ambos os casos o alinhamento de preços e mercados deveria ser progressivo, estabelecendo-se para os de duas etapas; durante a primeira etapa e os primeiros três anos da segunda, não poderiam ultrapassar em Ecus os níveis de referência, 1985/86, esperando que os níveis comunitários os atingissem.

A aplicação dessa regulamentação e demais disposições transitórias foi objecto das negociações para a segunda etapa de adesão. Ao contrário do inicialmente previsto, prolongou-se o período de transição da 2ª etapa de cinco para dez anos, 1991 a 2001, mas aplicando de imediato, 01/01/91, os preços comunitários a todos os produtos, incluindo os cereais, com excepção para o trigo e o arroz e concederam-se aos produtores portugueses ajudas temporárias e degressivas.

A constituição do Mercado Único Europeu, pouco tempo decorrido depois das negociações da 2ª etapa de adesão, levou à renegociação do pacote de decisões tomadas,

alargando as ajudas ao trigo e arroz e prolongando os períodos da sua concessão, para todos os produtos abrangidos.

O sector agrícola português via assim praticamente concretizada a necessária harmonização com os preços e políticas comunitárias. Por essa razão, também passado um pequeno período de tempo, Portugal e os seus agricultores viram-se novamente envolvidos numa substancial alteração das políticas agrícolas com a aprovação da reforma da PAC de 1992 e adopção dos mecanismos e instrumentos nela contemplados.

Em relação à evolução da agricultura Portuguesa, apresentam-se, em seguida, alguns indicadores estruturais seleccionados das explorações e dos produtores agrícolas portugueses em três anos de recenseamentos. Os anos extremos, 1968 e 1999, permitem analisar a evolução do valor desses indicadores nos últimos trinta anos. O ano intermédio incluído, o de 1989, permite avaliar as tendências recentes e comparar com a evolução de indicadores económicos da produção e rendimento, também apresentados, para as médias trienais entre 1986/88 e 1996/98, com o objectivo de analisar a sua evolução no período em que se adoptaram as regras e os mecanismos de transição previstos e as reformas da PAC e dos seus instrumentos anteriormente referidas.

O número de explorações agrícolas tem vindo a decrescer sucessivamente. Entre 1968 e 1999, esse número caiu em cerca de 45 por cento (de mais de oito centenas de milhar, em 1968, passámos para cerca de quatro centenas e meia em 1999). O decréscimo do número de explorações agrícolas foi de mais de duas centenas de milhares entre 1989 e 1999, enquanto, nos vinte anos anteriores, de 1968 a 1989, tinha diminuído de menos de uma centena e meia de milhar.

Tem-se verificado uma ligeira diminuição da utilização da terra nos últimos trinta anos, no entanto, o uso da terra tem-se vindo a alterar substancialmente.

As terras aráveis têm vindo a diminuir a um ritmo elevado representando cerca de 46,8 por cento da SAL, em 1999, quando em 1968 essa proporção era de 80 por cento. Em termos absolutos diminuiu dos 3,3 para os 1,8 milhões de hectares. Contrariamente, as pastagens permanentes utilizam quase cinco vezes mais de área agrícola, tendo passado de cerca de 220 mil para perto de 1,3 milhões de hectares, ou seja de 5,4 para 34,4 por cento da SAL – superfície agrícola útil. Entre 1989 e 1999, acentuou-se essa alteração de

utilização da terra com a área em pastagens permanentes a aumentar mais de meio milhão de hectares (cerca de 755 para 1 284 milhares de hectares) de SAL.

A PAC tem sido a mais integrada das políticas da UE. Nos anos 70, cerca de 70% do orçamento da UE foi para a agricultura. Após uma série de reformas, as despesas com a agricultura baixaram para 35% do orçamento no período 2007-2013. Para este mesmo período, mais dinheiro (9,7%) foi atribuído ao desenvolvimento rural e ao alargamento de outras responsabilidades da UE.

A primeira onda de reformas da PAC reduziu a sobreprodução, deitou abaixo montanhas de manteiga e esvaziou lagos de leite. Mas em 2002 vários factores obrigaram a nova e importante revisão da política da UE para a agricultura, entre eles diversas crises alimentares, a planeada expansão da UE para leste, as objecções da Organização Mundial do Comércio à PAC e a estratégia de desenvolvimento sustentado definida na Cimeira de Gotemburgo. Em 2003, Franz Fischler, então comissário para a Agricultura, Pescas e Desenvolvimento Rural, apresentou o pacote de reformas da PAC, descrevendo-o como o mais radical melhoramento de sempre da política agrícola da UE. As suas principais propostas eram: separação entre subsídios e produção elevada, exigências ambientais, de segurança alimentar e de padrões de instalação animal como pré-requisitos de candidatura a subsídios, mais dinheiro para desenvolvimento rural em vez de subsídios directos e ao Mercado e cortes nos preços intervencionados em numerosos sectores.

O número de produtores individuais, ou empresários em nome individual, que é a forma de exploração que representa a natureza jurídica da esmagadora maioria das explorações agrícolas portuguesas, diminuiu gradual e substancialmente entre os recenseamentos indicados. Na última década acentuou-se a tendência de rápido decréscimo desse número. Como sociedades, forma de constituição de personalidade jurídica mais apropriada do ponto de vista empresarial e comercial, apenas se tinham constituído, em 1999, pouco mais de 5 mil explorações, tendo esse reduzido número resultado de um crescimento sucessivo desde 1968, data em que se limitava a cerca de seis centenas, mas que em termos relativos representa ainda muito pouco num universo de centenas de milhar. O crescimento do número de sociedades, entre 1989 e 1999, foi modesto principalmente se atentarmos no baixo valor absoluto de partida pelo que seria de esperar aumentos iniciais muito mais expressivos.

A distribuição dos agricultores portugueses por idade revela um progressivo envelhecimento, naturalmente comum á sociedade em geral, que no caso da agricultura é particularmente acentuado. O processo de duplo envelhecimento na base e no topo, que se verificava entre 1968 e 1989, continuou a concretizar-se em termos absolutos e relativos no período seguinte. O ritmo de abandono do sector agrícola intensificou-se, entre 1989 e 1999, tendo deixado a agricultura cerca de 220 mil produtores individuais, ou seja, 36,7 por cento.

Em termos relativos são os mais jovens que mais abandonam o sector agrícola. A análise das diminuições relativas, por sucessivas classes etárias, da menor idade para a maior, revela quebras percentuais cada vez menores, iniciando-se nos 64,3 por cento de decréscimo para a classe de menos de 35 anos até 15,8 por cento para a de 65 anos e mais.

As alterações quanto ao nível de instrução reflectem uma diminuição substancial e progressiva dos produtores individuais de nenhum nível e de nível de instrução básico mantendo, no entanto, em termos relativos, um enorme peso no total. Esses produtores, cerca de 800 mil (98,6 por cento) em 1968, diminuíram para 570 mil (95,9%) em 1989 e 360 mil (95,2 %) em 1999. Há, no entanto, um importante aumento dos produtores com habilitação superior agrícola e não agrícola, o que é um importante indicador de rejuvenescimento e ou de melhoria de capacidade técnica e profissional dos produtores instalados que têm terra ou tiveram acesso á terra. Entre 1989 e 1999, com o número de produtores individuais com formação superior a aumentar em mais de 50 por cento, passando de cerca de 6,4 para 9,9 mil.

A produção final, a preços constantes de 1986, entre 1986/88 e 1996/98, cresceu a um ritmo muito moderado, a uma taxa anual de 0.84%. O crescimento da produção agrícola deve-se ao comportamento da componente animal cuja taxa de crescimento anual foi de aproximadamente 1.9%. Quanto à componente vegetal verificou-se, no referido período, um decréscimo da produção a uma taxa de cerca de -0.69% ao ano. Dos diferentes subsectores destas componentes é de salientar que apresentam taxas anuais de crescimento superiores à do sector, ou seja, podem ser considerados subsectores dinâmicos pois a sua proporção na produção total está a crescer.

A composição da produção agrícola portuguesa orientou-se claramente para a produção animal, com preponderância dos suínos, bovinos de leite e aves em substituição dos bovinos de carne e ovinos e caprinos. Na produção vegetal os subsectores mediterrânicos dos frutos, hortícolas, vinho e azeite também registaram uma evolução desfavorável.

A componente do rendimento dos agricultores, em termos brutos, que é proveniente do mercado, ou seja, o Valor Acrescentado Bruto a preços de mercado, manteve-se, em termos reais, praticamente inalterada, apresentando um pequeno crescimento.

A recente evolução da nossa agricultura está obviamente marcada pela integração no espaço europeu e pela adopção da PAC e das suas reformas. Embora essa integração no conjunto das agriculturas dos países europeus e a harmonização sucessiva de preços e mercados tenha sido planeada, negociada e acordada antes da adesão, visando preparar tanto quanto possível os agricultores portugueses para competirem com os agricultores desses países europeus, o que realmente se veio a implementar teve muito pouco a ver com o planeado.

Nas anteriores páginas fez-se uma análise, em termos gerais, da agricultura portuguesa à data da adesão portuguesa à CEE e da sua evolução no período inicial de transição e, posteriormente, de aplicação da reforma da PAC de 1992.

Em termos agregados, os indicadores do sector evidenciam uma evolução socioeconómica desfavorável relativamente à evolução global da economia portuguesa. Se é natural e desejável, num quadro de desenvolvimento, que a agricultura, em termos relativos, contribua com uma menor quota-parte do Produto Interno, fonte de rendimento de uma população activa no sector, também, gradualmente, é imprescindível que em termos reais, esse processo gere um ajustamento estrutural que se traduza num ritmo de crescimento sustentado dos indicadores globais do sector, ou seja, de contribuição da agricultura para esse processo de desenvolvimento e de rendimento dos agricultores.

O contributo da PAC para a evolução do sector na última década foi decisivo tendo aumentado o seu ritmo de ajustamento estrutural, conforme evidenciam os indicadores estruturais relativos aos produtores e às explorações agrícolas, com os

necessários custos, nomeadamente de índole social, mas sem uma contrapartida do ponto de vista da competitividade global do sector, isto é, sem que da reestruturação profunda do sector tenha resultado um benefício económico, conforme mostram os indicadores económicos da produção e rendimento.

A questão de fundo teve a ver com a diferença de orientação de política agrícola necessária para a agricultura portuguesa e para a agricultura comunitária. O facto de a nossa agricultura necessitar de políticas que promovessem a sua produtividade e desenvolvimento contrastava abertamente, já na altura da adesão, com a implantação pela PAC nesses países europeus de medidas de controlo dessa produtividade e mesmo de penalização de algumas das suas produções agrícolas.

O que realmente veio a suceder com a adopção da reforma da PAC de 1992 por Portugal foi, não apenas do ponto de vista formal a plena adopção da PAC a partir dessa altura, quando estava previsto que tal só sucederia bem mais tarde, como também a total inversão da lógica de aumento da produtividade, opção que tinha sido traçada e pela qual os agricultores foram encorajados a aderir, o que fizeram conforme provou o acréscimo do investimento na agricultura verificado nos primeiros anos da adesão.

Passámos a aplicar na nossa agricultura um conjunto de medidas de política agrícola que, embora suportassem os rendimentos, têm efeitos perversos de diversas naturezas. Uma grande parte do rendimento dos agricultores passou a não vir do mercado. A utilização de factores variáveis decresceu ajustando-se a menores preços de produtos e a escolha do nível de utilização desses factores deixou mesmo de ser a mais eficiente do ponto de vista económico e social e passou a ser apenas a que do ponto de vista do agricultor garante o recebimento dos subsídios, ou seja, a que originando o mínimo custo cumpre as exigências administrativas ou regras desses subsídios. Estes ajustamentos promoveram a prazo a quebra do investimento no nível tecnológico dos sistemas de produção e, obviamente, na produção agrícola.

Para o País os resultados foram os conhecidos. Em economia aberta, preços agrícolas a cair, recorde o importante contributo dos preços agrícolas para a desaceleração da inflação em Portugal nos meados da década 90, do século anterior, maiores rendimentos, rápido crescimento económico, e menor custo do dinheiro, queda das taxas

de juro, fazem aumentar o consumo que face à falta de capacidade de resposta da produção interna resultaram em aumento das importações.

A aplicação da reforma da PAC de 1992 permitiu, no entanto, aumentar o ritmo de ajustamento estrutural da agricultura portuguesa. Suportando artificialmente os rendimentos dos agricultores pelo lado das receitas e incentivando a diminuição de utilização de factores variáveis e o ajustamento dos aparelhos de produção das empresas agrícolas, logo do decréscimo da despesa, promoveu-se um ajustamento estrutural rápido bem evidenciado pelos indicadores estruturais relativos às explorações, aos produtores, ao trabalho e população agrícolas. A grande questão é a de que ainda não conhecemos os custos desse ajustamento artificial. Por outras palavras, os indicadores de produção e de rendimento indicam que com esse ajustamento não se verificou um aumento da competitividade da agricultura portuguesa, ou seja, as empresas agrícolas reestruturaram os seus sistemas e aparelhos de produção em resposta às medidas da política agrícola, nomeadamente os pagamentos compensatórios, mas não face à necessidade de futuramente terem de competir num mercado europeu.

Os anos de aplicação destes pagamentos conduziram a uma cada vez maior e quase exclusiva dependência desses apoios sem qualquer contrapartida real.

Os subsectores em que são aplicados estes instrumentos estão mais estagnados, há menos inovação e a eficácia da utilização destes fundos é cada vez menor promovendo cada vez menos a produtividade e, por essa razão, constituindo uma maior parte do rendimento dos agricultores. Há, no entanto, ainda outro tipo de efeitos, os de natureza indirecta, que resultaram da aplicação destes instrumentos e do seu nível de apoio relativamente a diferentes subsectores e a diferentes medidas de apoio existentes.

A PAC, no que respeita ao apoio dos mercados, sempre privilegiou determinados produtos (nomeadamente cereais, bovinos e leite) em detrimento de outros (frutas, legumes, azeite e vinho), o que fez com que o apoio ao rendimento comunitário aos países, regiões e produtores variasse consoante a estrutura de produção, beneficiando países, regiões e produtores que produziam produtos agrícolas e que beneficiaram de apoios substanciais penalizando países, regiões e produtores cuja estrutura de produção não fosse primordialmente baseada nesses produtos (Francisco Avillez,1998). A atribuição dos

pagamentos directos a algumas produções tendeu a manter a afectação de recursos e a impedir a reconversão cultural, dificultando a necessária reconversão produtiva para actividades mais de acordo com a especialização produtiva do país. Os pagamentos directos adoptados com a reforma da PAC nos subsectores mais apoiados reforçaram os efeitos bloqueadores da PAC de reconversão e reorientação da produção para produtos com mercados mais atractivos. Essa possibilidade era particularmente relevante quando, simultaneamente, o sector dispunha de ajudas estruturais ao investimento para reconverter cultural e tecnologicamente a favor de produções com vantagens competitivas potenciais.

Também de gravidade foram as implicações destes elevados apoios em termos de sustentabilidade dos sistemas de produção pois contrariaram o desenvolvimento e a eficácia da aplicação e dos efeitos das políticas e fundos do desenvolvimento rural, nomeadamente das medidas agro-ambientais. Dada a relativa desproporção dos apoios à garantia, relativamente aos apoios proporcionados por medidas e acções de natureza agro-ambiental, como por exemplo a adopção de tecnologias de conservação do solo, nomeadamente mobilização mínima ou reduzida, estas medidas têm pouco interesse económico para o agricultor que as considera marginais desse ponto de vista e dirige a sua atenção para questões de gestão objectivamente com maior impacto económico de curto prazo na sua exploração agrícola.

A nova reforma da PAC e o desenvolvimento sustentado da agricultura portuguesa e a participação portuguesa no projecto Europeu foi determinante para a evolução da agricultura de Portugal das duas últimas décadas do século anterior. A aplicação da PAC, e das suas sucessivas alterações, à nossa agricultura tem sido a principal fonte de orientação das decisões dos agricultores e dos operadores económicos no seio do sector agrícola.

O objectivo de dissociação da produção tem marcado as sucessivas alterações da PAC. A reforma recentemente aprovada, em fase de regulamentação e implantação nacional, prevê medidas e instrumentos nesse sentido e traça as directrizes fundamentais para a evolução da política agrária e da agricultura europeia. A orientação da nova reforma da PAC é a de apoiar os agricultores que contribuam para o desenvolvimento rural, para o ordenamento territorial e ambiental e para a segurança e qualidade da produção agro-alimentar.

Essa orientação tem por objectivos fundamentais garantir a continuação do apoio público à agricultura dirigindo, através da política agrícola, os desafios fundamentais da agricultura dos nossos dias. Refiro-me à segurança e qualidade da produção agro-alimentar e ao ordenamento e conservação dos recursos naturais, que são a base dessa produção.

O que tal significa é que o abastecimento alimentar deixou de ser, como já temos a noção, a preocupação pública fundamental da PAC. A justificação e a consequente utilização dos apoios públicos já não têm, hoje, como objectivo principal a produção, entendida de forma indiferenciada e quantitativa, mas uma produção que se requer diferenciada e qualitativa nos aspectos fundamentais dos factores e da tecnologia empregues nessa produção. O contribuinte, que também é consumidor, quer perceber em que medida o agricultor lhe presta um serviço através da produção de produtos seguros e de qualidade, baseados em recursos naturais que o agricultor utiliza, ordena e preserva.

Esta reforma influenciará, também e de novo, e decisivamente, a evolução da agricultura de Portugal pois é, neste quadro, que resta a Portugal a expectativa de beneficiar de apoios duradouros que permitam promover o futuro da sua agricultura.

As orientações para Portugal aproveitar com sucesso os desafios da globalização e do desenvolvimento podem ser alicerçadas nesta nova PAC. Tal dependerá da capacidade de desenvolver programas e medidas que representem uma efectiva contribuição para a satisfação dos consumidores de produtos agrícolas e dos cidadãos pela produção de produtos com qualidade e segurança alimentar e pela utilização de métodos de produção desses produtos e de prestação de serviços agro-ambientais para preservação e conservação dos recursos naturais. Há, pelo menos, três possíveis orientações para agricultura portuguesa.

A primeira é baseada na diferenciação e valorização das produções. Essa base pode dizer respeito a atributos como por exemplo a qualidade, a certificação, a segurança e a saúde e tenderá a estar associada a factores de outra natureza tais como a origem e proveniência, modo de produção, grau e tipo de transformação.

Há um conjunto de factores específicos dos nossos recursos naturais e de saberes técnicos da sua utilização nos sistemas, tecnologias e técnicas de produção que tem que ser promovido e desenvolvido. Se em Portugal produzimos pouco e com base em recursos que

potencialmente permitem a diferenciação dos nossos produtos, o caminho é valorizar e promover da melhor forma o que produzimos. Há hoje a possibilidade de valorizar esses recursos através das particularidades que conferem aos produtos e de financiar no médio longo prazo uma utilização que contraria o despovoamento e a desertificação do nosso território. Os que suportam ou pagam os apoios à agricultura estão a viabilizar no futuro a possibilidade de manutenção de rendimentos em áreas rurais e conseqüente nível de bem-estar para agricultores e população agrícola e rural, bem como de investir no desenvolvimento de tecnologias e métodos de produção adaptadas aos nossos recursos, e nós não o conseguimos fazer. A criação, adaptação, aplicação e adopção de conhecimento técnico que valorize economicamente de forma sustentada a utilização dos nossos recursos naturais para fins agrícolas é a prioridade dos portugueses em matéria de política agrícola para promoção do desenvolvimento socioeconómico dos agricultores e o desenvolvimento sustentado da agricultura de Portugal.

Esta orientação é a mais exigente do ponto de vista empresarial mas também a mais rentável. Ela requer a progressiva transformação dos agricultores em empresários agrícolas. Para além do domínio das tecnologias de produção, precisam adquirir qualificações técnicas ao nível da transformação dos produtos e uma mentalidade inovadora e empreendedora para simultaneamente permitir a aquisição de capacidade empresarial. Não é de estranhar que, tendo essas capacidades, empresas da indústria alimentar e da restauração, utilizem técnicas de mercado, nomeadamente publicidade, que ligam os seus produtos aos atributos rurais de qualidade ainda que sejam produzidos com tecnologias e nada tenham a ver com essas características. Este é o caminho do desenvolvimento rural através da valorização dos recursos naturais e ambientais.

A segunda alternativa, de evolução com viabilidade, é a da reconversão de tecnologias e redimensionamento de explorações. Admitindo que não se concretiza uma valorização dos recursos pela via da qualidade, taxas mais baixas de retribuição dos recursos farão emergir questões de escala económica de utilização dos recursos terra, trabalho e capital. Para garantir os actuais níveis de rendimento a escala fundiária de exploração da terra sofrerá alterações.

Esta segunda orientação é a que mais se assemelha ao tradicional e extensivo aproveitamento dos recursos. Um nível de rendimento do empresário agrícola com relativa

paridade social exigirá a escala técnico-económica da grande exploração agrícola para este tipo de orientação, que resultará da concentração de explorações agrícolas com pequena dimensão e de recursos com baixo potencial produtivo. Será a orientação predominantemente adoptada pelos agricultores produtores.

A terceira orientação, a de menor rentabilidade e com objectivo de retribuição da prestação de um serviço público do agricultor, diz respeito aos recursos cuja capacidade produtiva é muito baixa, que não retribuem o investimento dos agricultores e que praticamente não são utilizados como recursos produtivos, mas que os agricultores preservam, conservam e ordenam com alguns custos.

Nesta orientação alternativa de evolução sustentada pela política agrícola manter-se-á a compensação do agricultor pela sua contribuição para a manutenção dos recursos naturais através de um ordenamento cultural que valorize e promova os bens ambientais, que poderá ser complementar uma orientação produtiva agro-ambiental. É uma orientação que fundamentalmente valoriza ambiental e socialmente os recursos, mas pode permitir uma associação à utilização agrícola, relacionada com as características da segunda orientação numa escala de exploração ainda de maior dimensão dadas as limitações desses recursos, ou à utilização florestal.

A futura PAC apoiará o desenvolvimento da primeira destas orientações, reduzirá o apoio à segunda delas e sustentará a viabilidade da terceira. O desenvolvimento sustentado da agricultura portuguesa será baseado em empresas agrícolas que souberem evoluir nestas três orientações técnico económicas em função da diversidade de capacidade empresarial e de recursos disponíveis.

Resumindo, a PAC representa um interessante “caso de estudo” para a análise do funcionamento da União Europeia. As mudanças para ocorrerem, carecem sobretudo da pressão de factores externos mas elas não se verificam se não se conjugarem as suficientes motivações de carácter interno. As coligações internas para qualquer inovação só têm sucesso se, para além de uma base de interesses suficientemente forte, se manifestar a

inteligência política - e muitas vezes, a imaginação jurídica – capaz de ”pilotar” a mudança.⁴⁵

A orientação da reforma da PAC em curso poderá ser do interesse de Portugal e dos agricultores portugueses. O caminho é, por um lado, valorizar da melhor forma a qualidade do que produzimos e, por outro lado, garantir duradouramente apoios que contribuam para a viabilidade económica da produção desses produtos. Importa definir e implementar medidas e acções de apoio que compensem a qualidade e segurança desses produtos agro-alimentares e a utilização, nessa produção, de métodos que respeitem os requisitos legais e as boas condições agrícolas e ambientais, ou seja, que compensem as características de bens públicos ao contribuírem para a segurança alimentar e para a conservação dos recursos naturais.

A PAC tinha em vista, como objectivos gerais, responder às necessidades colocadas a uma Europa que tinha sofrido duas guerras, num curto espaço de tempo e onde a estratégia de produção agro-alimentar assumiu grande importância, pelo contributo de 10% para o PIB e cerca de 25% do emprego total.

A agricultura foi eleita como primeira prioridade na construção do mercado comum, logo na fundação da CEE, em 1957, mas só entrou em vigor em 1962, como uma das bases e políticas comuns mais importantes do Tratado de Roma.

Os Pilares da PAC eram o Mercado Unificado, a preferência comunitária na importação/exportação e a solidariedade financeira comum.

Os progressos sentidos deveram-se essencialmente ao estímulo que constituíram os apoios financeiros provenientes do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). Eles repercutiram-se expressamente na produção agrícola, na redução da superfície e da mão-de-obra utilizadas e no aumento da produtividade e do rendimento dos agricultores. E foi aqui que surgiram os problemas: a criação de excedentes agrícolas em quantidades impossíveis de escoar nos mercados, gerando custos muito elevados de armazenamento; o desajustamento entre a produção e as necessidades de mercado e,

⁴⁵ AZEVEDO, M.E. — **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM - UMA POLÍTICA CONTROVERSA NA HORA DA MUDANÇA**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. 266 p. Palavras de José Manuel Durão Barroso, Presidente da Comissão Europeia, no prefácio do presente livro, pág. IX.

principalmente, um peso muito elevado da PAC (40%) no orçamento comunitário, podendo assim comprometer o desenvolvimento de políticas noutras áreas ou sectores comuns. Veio, ainda, criar alguma tensão entre os exportadores mundiais devido às medidas proteccionistas e à política de incentivos da CEE às exportações. Por outro lado e devido à intensificação das produções sobre exploração dos solos, criou alguns graves problemas ambientais.

Por todas estas razões houve necessidade de criar medidas alternativas de controlo da oferta, a saber: o sistema de quotas, em 1984; o sistema de retirada voluntária de terras aráveis ou SET-ASIDE e a reconversão dos sistemas de cultivo dos produtos excedentários, ambos baseados na concessão de prémios aos produtores que reduzissem a produção.

Tendo-se revelado insuficientes as medidas supra mencionadas foi levada a cabo a mais significativa reforma da PAC, em 1992. Marcou uma importante viragem na PAC e tinha como objectivos corrigir os desequilíbrios e desigualdades, dar respostas às exigências orçamentais e ecológicas bem como às que decorrem do comércio externo e, ainda, garantir um nível de vida equitativo aos agricultores.

A reforma da PAC de 1992 introduziu três modalidades diferentes de ajudas directas aos rendimentos dos produtores: as ajudas à produção, as ajudas à reconversão e as ajudas agro-alimentares.

Com os alargamentos sucessivos a gestão da PAC tornou-se demasiado complexa e burocrática. Teve que se preparar a agricultura para as negociações internacionais e definir os limites do que poderia ser aceite e devido aos novos desafios foi necessário elaborar um novo modelo da PAC.

Hoje em dia, o objectivo desta política é permitir que os produtores de alimentos de todos os tipos - cereais, carne, lacticínios, fruta, produtos hortícolas ou vinho - possam:

- Produzir alimentos seguros, de elevada qualidade e em quantidade suficiente para os consumidores europeus;
- Contribuir plenamente para o desenvolvimento económico diversificado das zonas rurais;

- Respeitar normas muito elevadas em matéria de protecção do ambiente e de bem-estar dos animais.

Dado que os consumidores são cada vez mais exigentes no que se refere à qualidade dos alimentos, os actuais rótulos de qualidade facultativos da UE podem ajudá-los a fazer escolhas mais criteriosas. Estes rótulos, que indicam a origem geográfica, a utilização de métodos de produção ou ingredientes tradicionais, nomeadamente biológicos, também contribuem para a competitividade dos produtos agrícolas europeus nos mercados mundiais.

Secção 3.2. FUTURO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM PARA LÁ DE 2013

Hoje, o debate europeu sobre a política de coesão 2014/2020 centra-se em questões estratégicas que não se afastam do relatório Barca. Este relatório, uma agenda para a reforma da política de coesão, que foi apresentado em 27 de Abril 2009 pela Comissária Danuta Hübner, responsável pela Política Regional, e Fabrizio Barca, Director-Geral no Ministério das Finanças e Economia de Itália, formula os princípios da política de coesão europeia e recomenda uma reforma generalizada assente em dez «pilares». As propostas de Fabrizio Barca foram desenvolvidas de modo totalmente independente da Comissão, com a colaboração de académicos peritos na matéria e funcionários dos Estados-Membros, na sequência de várias reuniões realizadas durante 2008. O relatório constitui parte de um aturado processo de reflexão iniciado em 2007 com o Quarto Relatório sobre a Coesão Económica e Social sobre o futuro desta política para depois de 2013.

A Comissária Hübner declarou: «O Relatório Barca confirma que a política de coesão é um pilar central do processo de integração europeu. Nele se reconhece que todas as regiões deveriam poder realizar plenamente o seu potencial em termos de desenvolvimento económico e que todos os cidadãos deveriam poder beneficiar das reformas políticas, independentemente do local onde vivam. O relatório confirma que as reformas introduzidas nos últimos anos foram as correctas. Avança ainda com novas possibilidades optimistas que abrem perspectivas alargadas de renovação política.»

Fabrizio Barca pôs em destaque o seguinte: «A revisão dos factos e da teoria levada a cabo pelo relatório mostra que a União precisa de uma política de fomento económico e social talhada para as necessidades específicas de regiões muito diferentes entre si. Tem de ser capaz de criar mais oportunidades e de enfrentar os desafios colocados aos cidadãos da UE pela unificação dos mercados. A reforma da política de coesão pode alcançar este objectivo com metodologias avançadas, centradas nos resultados, e uma governança moderna de vários níveis.»

A reforma recomendada no relatório assenta em dez «pilares»: Concentração nas prioridades centrais; Novo quadro estratégico; Renovar o acordo contratual, a implementação e o sistema de relatórios; Reforçar a governança das grandes prioridades; Favorecer a despesa suplementar, inovadora e flexível; Promover a experimentação e mobilizar os agentes locais; Promover o processo de aprendizagem: avançar para uma avaliação de impacto prospectiva; Reforçar o papel da Comissão como centro de competências; Tratar da gestão financeira e do controlo; Reforçar o sistema de equilíbrio e controlo dos poderes políticos a alto nível.⁴⁶

Em 17 de Março de 2011 o MADRP – Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, divulgou o posicionamento das autoridades portuguesas relativamente ao processo de negociação em curso sobre o futuro da PAC pós-2013.⁴⁷

Nesta síntese do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, que retoma muitas das preocupações referenciadas nos textos da comissão, as autoridades portuguesas defendem que “As estratégias de desenvolvimento local baseadas na participação dos diferentes actores e na abordagem *bottom-up* deverão também continuar a ser valorizadas na futura PAC.”

⁴⁶ - Relatório Barca. [Em linha]. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm. (Consultado em 15 de FEVEREIRO)

⁴⁷ DGDR - FUNDOS ESTRUTURAIS - Estrutura e Âmbito de Intervenção. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/acessivel/fundos/estrutura.asp>. (Consultado em 12 de Janeiro)

Ao abordar as questões relativas à inovação na agricultura e à diversificação, rejuvenescimento e criação de emprego nas zonas rurais, o documento refere que “É necessário criar empregos sustentáveis na agricultura e noutros sectores, diversificar a economia rural e rejuvenescer e qualificar a sua população. Assim, os incentivos ao investimento e à reestruturação produtiva agrícola, à inovação e ao empreendedorismo, aos serviços de aconselhamento e à qualificação dos activos, às infra-estruturas económicas e sociais e ao desenvolvimento dos mercados locais de proximidade são prioritários.”

A arquitectura legislativa da política de coesão inclui:

- Uma regulamentação global que estabelece as regras comuns para o Fundo Europeu de Desenvolvimento;
- Regional (FEDER);
- O Fundo Social Europeu (FSE);
- Fundo de Coesão;
- O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER);
- O Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), e;
- Regras gerais complementares para o FEDER, FSE e Fundo de Coesão.

Secção 3.3. FEOGA – FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA

Como instrumento essencial da Política Agrícola Comum e sua fonte de financiamento, foi criado o FEOGA em 1962 por aplicação do artigo 40º do Tratado de Roma, como fundo único destinado a contribuir para o estabelecimento gradual duma organização comum dos mercados agrícolas e para a melhoria das estruturas agrícolas. Esta decisão, tomada pelos seis Estados membros fundadores da Comunidade Europeia concretizou-se no Regulamento (CEE) nº. 25/62.

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, apesar do nome, não é um Fundo na verdadeira acepção da palavra, uma vez que não tem personalidade jurídica e não

tem recursos próprios. É, pelo contrário, parte integrante do Orçamento Geral das Comunidades, entre 60 a 70%, tendo mesmo, em alguns anos, excedido este último valor⁴⁸.

Base estrutural jurídica do FEOGA:

Conforme se refere logo no n.º 1 do art. 1º do Reg. Nº 729/70, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola é “uma parte do orçamento das Comunidades” e compreende duas secções: a secção Garantia e a secção Orientação. No n.º 2 do mesmo artigo, delimita-se o “campo” da secção Garantia dizendo que ela financia:

- a) As restituições à exportação para os países terceiros;
- b) As intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas.⁴⁹

Origem - n.º 3 do art.º 34º. do TCE (art.º 40º TFUE)

Artigo 34º

1. *A fim de atingir os objectivos definidos no artigo 33º, é criada uma organização comum dos mercados agrícolas. Segundo os produtos, esta organização assumirá uma das formas seguintes:*

- a) Regras comuns em matéria de concorrência;*
- b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado;*
- c) Uma organização europeia de mercado.*

2. *A organização comum, sob uma das formas previstas no nº 1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39º, designadamente: regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.*

⁴⁸ SÁ, J.S.O. e SANTANA, J.P. — **FEOGA - FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA Secção Orientação**. Lisboa: Banco de Fomento Nacional, 1986.

⁴⁹ VARELA, J.A.S. — **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E A AGRICULTURA PORTUGUESA**. Lisboa: PUBLICAÇÕES DOM QUIXOTE, 1987. 306 p.

A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objectivos definidos no artigo 33º. e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade.

Uma eventual política comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes.

A fim de permitir que a organização comum referida no n.º 1 atinja os seus objectivos, podem ser criados um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia.

Foram, ainda, publicados no Diário da República os seguintes diplomas, cuja importância é fundamental para a aplicação dos regimes de ajuda visados:

- Decreto-Lei n.º 172-G/86, de 30 de Junho, que integra as modalidades de aplicação a Portugal do Regulamento (CEE) N.º 797/85, que institui uma acção comum relativa à melhoria da eficiência das estruturas agrícolas.
- Decreto-Lei n.º 187/86, de 14 de Julho, que regulamenta os mecanismos de aplicação em Portugal das normas constantes do Regulamento (CEE) n.º 355/77, relativo a ajudas a conceder para a melhoria das condições de transformação e comercialização de produtos agrícolas.
- O Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum veio estabelecer um novo quadro legal para o financiamento da PAC, para o horizonte das perspectivas financeiras para 2007-2013.

O regulamento define as condições aplicáveis à concessão e à retirada da acreditação dos organismos pagadores e dos organismos de coordenação pelos Estados-Membros. Estes organismos estão encarregados, respectivamente, da execução dos pagamentos e da supervisão da contabilidade gerida pelos organismos pagadores.

Este regulamento prevê, igualmente, a criação de organismos de certificação, entidades jurídicas públicas ou privadas designadas pelos Estados-Membros e encarregadas da certificação dos sistemas de gestão, de acompanhamento e de controlo estabelecidos pelos organismos pagadores acreditados, assim como das contas anuais destes últimos. Aos Estados-Membros pede-se que tomem todas as medidas necessárias para assegurar uma protecção eficaz dos interesses financeiros da Comunidade. Além

disso, apenas podem beneficiar de financiamento comunitário as despesas efectuadas pelos organismos pagadores acreditados, sendo os pagamentos efectuados na íntegra aos beneficiários.

A Comissão determina as condições e as regras específicas aplicáveis ao financiamento das despesas que relevam da política agrícola comum (PAC).

Os recursos do FEOGA são contribuições conjuntas dos Estados membros, independentemente de quem vai beneficiar mais com os gastos da agricultura. O FEOGA é, como disse, parte integrante do orçamento comunitário e esta solidariedade financeira entre Estados membros ricos e menos ricos é um dos princípios fundamentais da Comunidade.

Acções financiadas pelo FEOGA - Garantia

Nos termos dos artigos 1º. a 3º. do Regulamento (CEE) Nº. 729/70 e no âmbito da aplicação da PAC, o FEOGA - Garantia financia, designadamente, as seguintes medidas:

- Ajudas Directas aos Agricultores;
- Regime de Pagamento Único (RPU), novo regime de apoio aos Agricultores;
- Prémios e Ajudas aos Produtos Vegetais; Prémios e Ajudas aos Produtos Animais;
- As Restituições à Exportação;
- As ajudas ao abastecimento e as ajudas à produção, transformação e comercialização específicas das R.A. Açores e Madeira, previstas no POSEIMA;
- Os apoios específicos das R.A. Açores e Madeira, previstos no POSEIMA – Pescas; O Regime de Apoio à Reconversão e Reestruturação das Vinhas, previstas no Programa VITIS.

O volume de pagamentos efectuados pela Secção "Garantia" passou de 8,7 mil milhões de ecus em 1978 para 38,7 mil milhões de ecus em 1998. Isto é, praticamente quadruplicou naqueles vinte anos, por razões quer internas (adesão de novos Estados-Membros à UE, etc.), quer externas (saturação dos mercados mundiais).

Apesar deste aumento, as despesas da Secção Garantia representam apenas 0,50% do PIB da UE. De 1988 a 1996, a linha directriz agrícola (ver mais adiante a alínea a) do ponto 3, foi respeitada em cada exercício orçamental, o que permitiu uma poupança de

cerca de 27 mil milhões de ecus no mesmo período. Em 1998, as despesas foram mesmo bastante inferiores à linha traçada, visto que o desvio ascende a 4,5 mil milhões de ecus.

A partir de 1988, foram adoptadas disposições restritivas consideráveis na política agrícola comum, que visavam travar o aumento da despesa agrícola. Paralelamente, foram previstas acções no âmbito da política de estruturas agrícolas e do desenvolvimento rural (retirada de terras, reconversão de sectores, programas de extensificação da produção, etc.) financiadas, na sua maioria, pelo FEOGA - Secção "Garantia".

Verifica-se que a França é o maior beneficiário do FEOGA - Secção "Garantia", seguida da Alemanha, da Espanha e do Reino Unido. Observa-se que os sectores agrícolas da Suécia, do Reino Unido e da Irlanda são os que recebem um maior apoio na UE, uma vez que as despesas do FEOGA - Secção "Garantia" representam entre 59% e 86% do valor acrescentado líquido (VAL) agrícola desses países (1998). No entanto, em termos de despesas por unidade de trabalho (UTA), a Dinamarca ocupa o primeiro lugar da lista, seguida da Bélgica e do Reino Unido.

Pode observar-se a distribuição das despesas da Secção "Garantia" do FEOGA por sector em 1998, discriminada por tipo de despesas (restituições, intervenções através dos preços e ajudas directas). As três primeiras rubricas de despesas são as culturas arvenses (cereais, oleaginosas e proteaginosas), seguidas da carne de bovino e dos produtos lácteos.

Os resultados obtidos através da aplicação de medidas de disciplina orçamental foram notáveis. Esta evolução inscreve-se na linha das perspectivas financeiras (Pacotes Delors I e II), que previam uma tendência decrescente do peso da agricultura no orçamento comunitário. Assim, de 1988 a 1999, a parte desta secção no orçamento comunitário diminuiu para 67% em 1988 e para 45,1% em 1999. As perspectivas financeiras apresentadas no âmbito da Agenda 2000 congelaram praticamente essa percentagem: no período 2000/2006, a "linha directriz agrícola" deverá representar 44,1% das despesas comunitárias.

Pode observar-se igualmente a evolução das despesas da Secção "Garantia" do FEOGA, por tipo de despesa e por Estado-Membro. Note-se que, a maior parte dos benefícios recebidos pelos Estados passa a ser obtida através das ajudas directas. O primeiro Estado-Membro beneficiário das restituições é a França, seguida dos Países

Baixos e da Alemanha. Os países que menos beneficiam das restituições são Portugal, a Grécia, a Áustria e a Suécia.

Subsecção 3.3.1. CARACTERÍSTICA DA SECÇÃO GARANTIA DO FEOGA

A secção Garantia tem por objectivo financiar as despesas decorrentes da política comum de mercados e preços agrícolas.

As despesas desta secção, efectuadas no âmbito das organizações comuns dos mercados (OCM), apresentam as seguintes características:

- São obrigatórias, nos termos do artigo 272.º (203.º) do Tratado de Roma, isto é, decorrem do conteúdo dos respectivos regulamentos (daí, a importância de que se reveste esta secção para o rendimento agrícola).
- São dificilmente previsíveis uma vez que, pelo seu volume, incidem numa série de variáveis: produções, preços internacionais, etc.
- São objecto de adaptações durante um exercício, para ajustar as dotações previstas às necessidades através da aprovação de orçamentos modificados e, ou, suplementares (orçamento rectificativo suplementar). Para além destas características, estas despesas classificam-se por categorias, em função do carácter económico das medidas previstas para as COM, nos termos dos artigos 1.º a 3.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70, a saber:
- Restituições à exportação: acusando uma acentuada redução, resultante da evolução dos preços mundiais e dos acordos do GATT de 1993, representaram, em 1998, cerca de 12% das dotações inscritas no orçamento;
- Intervenções no mercado interno através dos preços (ajudas ao armazenamento público ou privado): representaram, em 1998, 6% das dotações;
- Ajudas directas aos produtores ou às indústrias: representaram, em 1998, 82% das dotações.
- Montantes compensatórios: Trata-se de medidas de carácter temporário destinadas a assegurar o normal funcionamento do mercado agrícola comum e dividem-se em:

- Montantes Compensatórios de adesão, que se destinam a corrigir os efeitos causados pela existência de diferenças de preços entre os países que compõem a Comunidade, num dado momento e, os novos Estados-membros, até ao fim dos respectivos períodos de transição.
- Montantes Compensatórios Monetários: destinam-se a compensar, quando há trocas comerciais de produtos agrícolas, os efeitos causados pelas alterações da paridade de uma moeda nacional, que afectariam os preços comuns expressos em moeda nacional, violando, deste modo o princípio da unicidade de preços inerente à Política Agrícola Comum (PAC).

O financiamento comunitário é caracterizado pelo princípio da solidariedade financeira, pela centralização do financiamento comunitário e descentralização dos pagamentos individuais e pelo regime comunitário de adiantamentos.

Subsecção 3.3.2. AS ACÇÕES FINANCIADAS PELO FEOGA-ORIENTAÇÃO

Esta secção, Orientação, destina-se a financiar um conjunto de acções relativas à melhoria das estruturas agrícolas e da pesca, política que decorre directamente do artigo 39º. do Tratado de Roma.

A actividade da secção Orientação iniciou-se em 1964 através do financiamento directo de projectos de investimento individuais. Foi, no entanto, em 1970, por força do Regulamento (CEE) nº. 729/70 que se instituiu esta secção, baseada nas Acções Comuns que foram aprovadas pela Comunidade.

As Acções Comuns intervêm através de duas modalidades: as Indirectas tais como as socio estruturais; as para as regiões desfavorecidas; as relativas aos mercados; as acções relativas à pesca e as acções Directas. Estas eram as cerca de cinquenta Acções Comuns que, por volta dos anos 80, eram financiadas pela secção Orientação do fundo FEOGA.

Refira-se a título indicativo como exemplo de uma Acção Indirecta a acção comum consubstanciada no Regulamento (CEE) nº. 797/85 que define o regime de incentivos aos investimentos nas explorações agrícolas.

Como principal Acção Directa refira-se o Regulamento (CEE) Nº. 355/77 que define o regime de ajudas aos investimentos no domínio da transformação e comercialização dos produtos agrícolas e da pesca. Reportamo-nos ao ano de 1986.

Subsecção 3.3.3. ESTRUTURA E MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO DO FEOGA

Para levar a cabo as actividades do Fundo, os serviços da Comissão são assistidos pelo Comité do FEOGA constituído por representantes dos Estados-Membros com um controlo “*a posteriori*” por parte do Tribunal de Contas e da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu. O Conselho Europeu de Bruxelas de Fevereiro de 1988 desempenhou um papel determinante graças ao acordo alcançado, que permitiu a adopção de medidas de capital importância, das quais, a seguir, destacamos;

O controlo das despesas

A disciplina orçamental traduz-se no seguinte procedimento:

- Para travar o aumento das despesas agrícolas, as dotações disponíveis foram limitadas através de uma "disciplina orçamental", em particular, pela criação de uma "linha directriz financeira" ou "linha directriz agrícola", aplicável ao período de 1988-1992 e fixada em 27,5 mil milhões de ecus em 1988, com uma taxa de crescimento anual de 74% da taxa de crescimento anual do PNB da UE. A redução anual das despesas agrícolas traduziu-se numa percentagem do aumento do orçamento agrícola inferior ao PNB, de forma a permitir, no âmbito de um limite mais elevado de recursos próprios, duplicar o montante destinado aos Fundos Estruturais;
- O Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992 decidiu prolongar a aplicação desta linha directriz financeira até 1999;

- O Conselho adoptou, em 31 de Outubro de 1994, uma nova decisão relativa à disciplina orçamental, que prevê algumas adaptações em matéria de cumprimento dos prazos de pagamento, qualidade dos dados apresentados pelos Estados-Membros e medidas complementares. Estas novas disposições entraram em vigor em 1995.

Tal como foi salientado supra, a Agenda 2000 confirmou a disciplina orçamental e a "linha directriz agrícola" para o período 2000/2006.

Baseado num documento de trabalho sobre a situação orçamental que a Comissão apresenta mensalmente, que contribui para uma melhor informação da autoridade orçamental, este sistema permite o acompanhamento da evolução das despesas da Secção "Garantia" por mês e por capítulo de cada OCM para que as despesas não ultrapassem as dotações disponíveis.

Em relação à reserva monetária, esta trata-se de um mecanismo orçamental destinado a atenuar as flutuações da taxa de câmbio registadas no mercado entre o ecu e o dólar americano face à taxa de câmbio utilizada na execução do orçamento. Esta "reserva monetária" beneficia de transferências da Secção "Garantia" sempre que se verifiquem subidas do dólar e financia as despesas da mesma secção no caso de desvalorização da moeda norte-americana.

Esta reserva monetária não está incluída na directriz financeira, o seu valor inicial é de 500 milhões de ecus e abaixo de uma franquia de 200 milhões de ecus não são feitas transferências nem da reserva monetária nem para essa reserva monetária e, de acordo com as decisões do Conselho Europeu de Edimburgo, pode também cobrir possíveis aumentos de origem agri-monetária, apesar do facto de, deste modo, se aumentar o risco de se esgote, caso em que o Conselho deverá adoptar medidas específicas para reabastecer a Secção Garantia, do FEOGA.

A UE é obrigada a depreciar as existências no momento da compra ou duas vezes por ano e não no momento da venda, que constituía anteriormente a prática habitualmente seguida.

Nos últimos anos, registou-se na UE um considerável aumento das fraudes, tendo-se verificado uma curva ascendente no número de infracções. Perante esta situação, a Comissão adoptou uma série de medidas.

Para além de aplicar medidas que se destinam a aumentar as sanções administrativas e a penalização da fraude, intensificou a sua intervenção em matéria de luta contra a fraude, centrada em três eixos principais, a saber:

- Aplicação das disposições legislativas sobre o controlo e a melhoria do quadro regulamentar e da metodologia;
- Realização de inquéritos e controlos, intensificando-se as operações “*in situ*”;
- Criação de mecanismos de controlo específicos, sob a sua vigilância.

Os organismos pagadores são serviços ou organismos aprovados dos Estados-Membros, que oferecem garantias suficientes para que a seleccionabilidade dos pedidos e a sua conformidade com as regras comunitárias sejam controladas antes da execução do pagamento e que os pagamentos efectuados sejam compatibilizados de maneira exacta e exhaustiva. Os documentos necessários devem ser apresentados nos prazos e na forma previstos pelas regras comunitárias. Devem dispor dos documentos comprovativos dos pagamentos efectuados e dos documentos relativos à execução dos controlos administrativos e físicos prescritos. Cada Estado-Membro deve comunicar à Comissão os serviços e os organismos que são aprovados para o pagamento das despesas, no caso de mais de um organismo pagador ser aprovado, o serviço ou o organismo que o Estado-Membro encarrega de centralizar as informações a colocar à disposição da Comissão e de promover a aplicação harmonizada das regras comunitárias, a denominação, o estatuto e o acto de aprovação dos organismos pagadores, as condições administrativas, contabilísticas e de controlo interno em que se efectuam os pagamentos relativos à execução das regras comunitárias no âmbito da PAC.

Cada Estado-Membro deve comunicar à Comissão os serviços e os organismos que são aprovados para o pagamento das despesas. No caso de mais de um organismo pagador ser aprovado, o serviço ou o organismo que o Estado-Membro encarrega de centralizar as informações a colocar à disposição da Comissão e de promover a aplicação harmonizada das regras comunitárias, a denominação, o estatuto e o acto de aprovação dos

organismos pagadores, as condições administrativas, contabilísticas e de controlo interno em que se efectuam os pagamentos relativos à execução das regras comunitárias no âmbito da PAC. Os organismos pagadores efectuam os pagamentos aos beneficiários com base na regulamentação comunitária. Só as despesas efectuadas pelos organismos pagadores aprovados podem ser objecto de financiamento comunitário.

Os Estados-Membros transmitem mensalmente à Comissão as declarações de despesas. Os créditos necessários para cobrir as despesas do FEOGA são postos à disposição dos Estados-Membros pela Comissão, sob a forma de adiantamentos sobre a tomada a cargo das despesas efectuadas. Trata-se efectivamente, de um reembolso das despesas efectuadas (e financiadas previamente) pelos Estados-Membros. Além disso, pode ser posto à disposição dos Estados-Membros um fundo de maneo, para a execução dos programas no âmbito das acções para o desenvolvimento rural.

Os Estados-Membros transmitem à Comissão, depois do fim do exercício, a declaração anual de despesas, bem como um certificado relativo à integralidade, exactidão e veracidade das contas transmitidas.

Antes do mês de Maio a Comissão liquida as contas dos organismos pagadores. A decisão diz respeito à integralidade, exactidão e veracidade das contas.

O Comité é igualmente consultado para a avaliação previsional das dotações, sobre os projectos de relatórios relativos ao fundo e que devem ser transmitidos ao Conselho.

O presente regulamento substitui, a partir de 1 de Janeiro de 2000, o Regulamento (CEE) n° 729/70. São suprimidos os artigos 15° (terceiro parágrafo) e 40° da Decisão 90/424/CEE, que dizem respeito ao modo de financiamento de certas despesas do domínio veterinário. Essa decisão de liquidação (liquidação contabilística) não prejudica a tomada de decisões ulteriores (decisões ad hoc) destinadas a afastar do financiamento comunitário despesas que não tenham sido efectuadas em conformidade com as regras comunitárias. Os montantes em questão (correções financeiras) são recuperados junto dos Estados-Membros.

Anualmente, antes do mês de Julho, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório financeiro sobre a administração do fundo.

Quando se imponham medidas, o representante da Comissão apresenta ao comité um projecto de medidas a tomar. O Comité emite o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão em causa. O parecer é emitido por maioria (no número 2 do artigo 205º do Tratado da União Europeia).

Se o parecer do Comité for favorável, a Comissão adopta medidas que são directamente aplicáveis. Se o parecer for desfavorável, as medidas são comunicadas pela Comissão ao Conselho. Nesse caso a Comissão pode diferir de um mês, no máximo, a contar da data dessa comunicação, a aplicação das medidas por ela decididas. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode tomar uma decisão diferente dentro do prazo de um mês.

A título de exemplo, só em 2010, a Comissão Europeia obrigou vários países ao reembolso de um total de 578,5 milhões de euros indevidamente gastos por 19 dos 27 Estados-membros, no âmbito das despesas agrícolas da União Europeia. Portugal teve de devolver cerca de 45,7 milhões de euros e que se referiam a fundos utilizados em 2006 e 2007. A UE, através do seu comissário da Agricultura, Dacian Cioloș, fez saber que a Comissão estava a envidar todos os esforços para conseguir o melhor controlo possível das despesas agrícolas e evitar que o dinheiro dos contribuintes fosse mal gasto.

Estima-se, por outro lado e já referente ao quadro comunitário de apoio 2007/2013, que o Estado português possa ter de devolver a Bruxelas, pelo menos, 16,5 milhões de euros. Trata-se de verbas já pagas aos agricultores e cujos critérios de aplicação não terão sido correctamente aplicados.

Subsecção 3.3.4. - BASE ESTRUTURAL JURÍDICA DO FEOGA

O Acto Único Europeu de 1986 introduziu no Tratado de Roma um novo Título designado "Coesão Económica e Social". As respectivas disposições definem o compromisso original do Preâmbulo do Tratado CEE relativo ao "desenvolvimento harmonioso", condicionando a realização do mercado único à consecução da coesão económica e social.

Na Agenda 2000, a reforma dos Fundos Estruturais baseou-se essencialmente nos artigos 161.º e 162.º (130.º-D e 130.º-E) do Tratado CE.

Origem – Artigo 33º e n.º 3 do art.º 34º. do TCE (artº. 40º TFUE)

Artigo 34º

1. A fim de atingir os objectivos definidos no artigo 33º, é criada uma organização comum dos mercados agrícolas. Segundo os produtos, esta organização assumirá uma das formas seguintes:

a) Regras comuns em matéria de concorrência;

b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais de mercado;

c) Uma organização europeia de mercado.

2. A organização comum, sob uma das formas previstas no n.º 1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objectivos definidos no artigo 39º, designadamente: regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações.

A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objectivos definidos no artigo 33.º e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade.

Uma eventual política comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes.

A fim de permitir que a organização comum referida no n.º 1 atinja os seus objectivos, podem ser criados um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia.

Objectivos:

Na actualidade o novo quadro legal para o financiamento da PAC está inserido no Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho de 2005, relativo ao

financiamento da política agrícola comum que veio estabelecer um novo quadro legal para o financiamento da PAC, para o horizonte das perspectivas financeiras para 2007-2013.

O regulamento define as condições aplicáveis à concessão e à retirada da acreditação dos organismos pagadores e dos organismos de coordenação pelos Estados-Membros. Estes organismos estão encarregados, respectivamente, da execução dos pagamentos e da supervisão da contabilidade gerida pelos organismos pagadores.

Este regulamento prevê, igualmente, a criação de organismos de certificação, entidades jurídicas públicas ou privadas designadas pelos Estados-Membros e encarregadas da certificação dos sistemas de gestão, de acompanhamento e de controlo estabelecidos pelos organismos pagadores acreditados, assim como das contas anuais destes últimos.

Aos Estados-Membros pede-se que tomem todas as medidas necessárias para assegurar uma protecção eficaz dos interesses financeiros da Comunidade. Além disso, apenas podem beneficiar de financiamento comunitário as despesas efectuadas pelos organismos pagadores acreditados, sendo os pagamentos efectuados na íntegra aos beneficiários.

A Comissão determina as condições e as regras específicas aplicáveis ao financiamento das despesas que relevam da política agrícola comum (PAC).

Secção 3.4. O FEADER-FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A reforma da Política Agrícola Comum (PAC) de Junho de 2003 e de Abril de 2004 salienta a importância do desenvolvimento rural ao introduzir um instrumento de financiamento e de programação único: o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Este instrumento, instituído pelo Regulamento (CE) 1290/2005, visa reforçar a política de desenvolvimento rural da União Europeia e simplificar a sua implementação. Melhora nomeadamente a gestão e o controlo da nova política de desenvolvimento rural para o período 2007-2013.

O FEADER, dirigido ao segundo pilar da PAC, financia unicamente no quadro de uma gestão partilhada, os programas de desenvolvimento rural executados em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

As autorizações orçamentais para este efeito efectuam-se por parcelas anuais, sob a forma de um pré-financiamento, de pagamentos intermédios e de pagamento do saldo. Os pagamentos intermédios efectuam-se ao nível de cada programa de desenvolvimento rural, em função das disponibilidades orçamentais, dentro dos limites máximos estabelecidos pela legislação comunitária e acrescidos dos montantes fixados pela Comissão em aplicação das disposições previstas para os pagamentos directos aos agricultores e para o mercado vitivinícola. Os referidos pagamentos são efectuados mas sob certas condições, por exemplo; o envio à Comissão de uma declaração de despesas e de um pedido de pagamento atestado pelo organismo pagador acreditado, em caso de não conformidade dessa declaração com as normas comunitárias, a Comissão pode reduzir ou suspender os pagamentos.

Em caso de irregularidade, o financiamento comunitário será total ou parcialmente suprimido ou, na eventualidade de os fundos terem já sido pagos ao beneficiário, recuperado pelo organismo pagador acreditado. Os montantes suprimidos ou recuperados podem ser reutilizados pelo Estado-Membro numa operação prevista no mesmo programa de desenvolvimento rural.

No que se refere ao saldo, o pagamento é efectuado após a recepção do último relatório de execução relativo à aplicação de um programa de desenvolvimento rural e da decisão de apuramento correspondente. A não apresentação dos documentos necessários determina a anulação automática do saldo.

Cada Estado-Membro elabora um plano estratégico nacional em conformidade com as orientações estratégicas adoptadas pela Comunidade. Cada Estado-Membro transmite então o seu plano estratégico nacional à Comissão antes de apresentar os seus programas de desenvolvimento rural. O plano estratégico nacional abrange o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2013 e inclui:

- Uma avaliação da situação económica, social e ambiental e do potencial de desenvolvimento;
- A estratégia adoptada para a acção conjunta da Comunidade e do Estado-Membro, em conformidade com as orientações estratégicas da Comunidade;
- As prioridades temáticas e territoriais;
- Uma lista dos programas de desenvolvimento rural para execução do plano estratégico nacional e uma afectação dos recursos do FEADER para cada programa;
- Os meios para assegurar a coordenação com os outros instrumentos da Política Agrícola Comum, o FEDER, o FSE, o FC, o Fundo Europeu das Pescas e o Banco Europeu de Investimento;

Se for caso disso, o orçamento para a realização do objectivo “convergência”

A descrição das disposições e a indicação do montante reservado para a criação da rede rural nacional que reúne as organizações e administrações envolvidas no desenvolvimento rural.

Os planos estratégicos nacionais serão executados por meio de programas de desenvolvimento rural constituídos por um conjunto de medidas, agrupadas em volta de 4 eixos:

Eixo 1: O aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal. A concessão de um apoio à competitividade dos sectores agrícola e florestal está relacionada com:

- Medidas que visem melhorar os conhecimentos e reforçar o potencial humano através:
- De acções de formação profissional e informação;
- De acções destinadas a facilitar a instalação de jovens agricultores (pessoas com menos de 40 anos que se instalem pela primeira vez como responsáveis de uma exploração) e a adaptação estrutural das suas explorações;
- Da reforma antecipada dos agricultores que decidam cessar a sua actividade a fim de transferirem a exploração para outros agricultores, bem como dos trabalhadores agrícolas que decidam cessar definitivamente todas as suas actividades agrícolas. Os beneficiários devem, nomeadamente, ter, em regra, pelo menos 55 anos e não ter atingido ainda a idade normal de reforma no Estado-Membro em causa;
- Da utilização de serviços de aconselhamento por parte dos agricultores e proprietários florestais e da criação de serviços de aconselhamento, de ajuda à gestão de explorações agrícolas e de substituição na exploração. O recurso a estes serviços deve ajudar a avaliar e a melhorar o desempenho da exploração.

As medidas que visam reestruturar e desenvolver o capital físico:

- A modernização das explorações agrícolas e florestais e a melhoria do seu desempenho económico, nomeadamente através da introdução de novas tecnologias;
- Um maior valor acrescentado da produção agrícola e florestal primária. Trata-se de apoiar investimentos que visem uma maior eficiência nos sectores da transformação e da comercialização das produções primárias, simplificando as condições de elegibilidade para as ajudas ao investimento, comparativamente às actuais;
- A melhoria e desenvolvimento de infra-estruturas relacionadas com a evolução e adaptação dos sectores agrícola e florestal;
- O restabelecimento do potencial de produção agrícola afectado por catástrofes naturais e a introdução de medidas de prevenção adequadas.

As medidas que visam melhorar a qualidade da produção e dos produtos:

- Ajudar os agricultores a adaptarem-se às normas exigentes impostas pela legislação comunitária, cobrindo parcialmente os custos adicionais ou as perdas de rendimento decorrentes de determinadas obrigações novas;
- Incentivar os agricultores a participarem nos regimes de qualidade dos alimentos;
- Apoiar agrupamentos de produtores nas suas actividades de informação e de promoção de produtos abrangidos por regimes de qualidade dos alimentos.

São também consideradas medidas transitórias para os novos Estados-Membros, referentes:

- ✓ Ao apoio a explorações em regime de semi-subsistência * que se encontrem em reestruturação;
- ✓ Ao apoio à criação de agrupamentos de produtores;
- ✓ Ao apoio às explorações agrícolas em vias de reestruturação, incluindo a diversificação em actividades não agrícolas.

Eixo 2: Melhoria do ambiente e do espaço rural.

No que respeita ao ordenamento do território, o apoio prestado deve contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando, em especial, os agricultores e os silvicultores a adoptarem métodos de gestão das terras compatíveis com a necessidade de preservar as paisagens e o ambiente natural e de proteger e melhorar os recursos naturais. Entre os principais elementos a ter em conta contam-se a biodiversidade, a gestão dos sítios Natura 2000, a protecção dos recursos hídricos e dos solos e a atenuação das alterações climáticas. Neste contexto, o regulamento prevê, nomeadamente, ajudas ligadas às desvantagens naturais em regiões montanhosas e noutras zonas com desvantagens (designadas pelos Estados-Membros em função de critérios comuns objectivos), bem como pagamentos agro-ambientais ou florestais-ambientais que apenas abranjam compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias aplicáveis. Serão igualmente elegíveis para a ajuda as medidas de apoio a investimentos não rentáveis ligados à concretização dos compromissos agro-ambientais ou florestais-ambientais ou ao cumprimento de outros objectivos agro-ambientais, bem como as medidas que visem melhorar os recursos florestais numa perspectiva ambiental (ajuda para a primeira florestação das terras, para a

instalação de sistemas agro-florestais ou para o restabelecimento do potencial silvícola e para a prevenção de catástrofes naturais).

Qualquer beneficiário de ajudas para a melhoria do ambiente e do espaço rural deverá respeitar, em toda a exploração, as exigências regulamentares em matéria de gestão (nos domínios da saúde, do ambiente e do bem-estar animal) e as boas condições agrícolas e ambientais previstas no regulamento relativo ao pagamento único (Regulamento n.º 73/2009).

Foi assim considerada, na PAC, a noção de boa prática agrícola, anteriormente introduzida, a nível comunitário, com a Directiva 91/676 para a protecção da água contra a poluição com nitratos de origem agrícola, pela qual se tornou obrigatório, para os Estados Membros, a elaboração de “Códigos de Boas Práticas Agrícolas, visando aquele objectivo.

Eixo 3: Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural e com vista a esta diversificação da o regulamento prevê medidas de:

- ✓ Diversificação em actividades não agrícolas, de apoio à criação e ao desenvolvimento de microempresas, de incentivo a actividades turísticas e de protecção, modernização e gestão do património natural, de modo a contribuir para um desenvolvimento económico sustentável;
- ✓ Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais, o que implica, nomeadamente, a renovação e desenvolvimento dos pequenos aglomerados populacionais, e de conservação e modernização do património rural;
- ✓ Formação profissional de agentes económicos nos domínios referidos;
- ✓ Aquisição de competências e medidas de animação, com vista à preparação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento local.

Eixo 4: O apoio concedido para o eixo LEADER diz respeito:

- ✓ À implementação de estratégias locais de desenvolvimento por parcerias dos sectores público e privado, designadas por “grupos de acção local”. As estratégias aplicadas a territórios rurais bem delimitados devem cumprir os objectivos de, pelo menos, um dos três eixos anteriores;
- ✓ Os grupos de acção local têm também a possibilidade de executar projectos de cooperação interterritoriais ou transnacionais.

O FEADER está dotado de um orçamento de 96,319 mil milhões de euros (preços correntes) para o período 2007-2013, ou seja, 20% dos fundos destinados à PAC. Por iniciativa dos Estados-Membros, o Fundo poderá financiar, até ao limite de 4% do montante total de cada programa, acções de preparação, gestão, acompanhamento, avaliação, informação e controlo da intervenção dos programas.

O montante do apoio comunitário ao desenvolvimento rural, a sua repartição anual e o montante mínimo a destinar às regiões que possam beneficiar do objectivo “convergência” serão fixados pelo Conselho, que decidirá por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, em conformidade com as perspectivas financeiras para o período 2007 a 2013 e o Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental. Os Estados-Membros terão igualmente em conta na programação os montantes provenientes da modulação. Por outro lado, a Comissão deve assegurar que o total de dotações provenientes do FEADER e de outros fundos comunitários, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, respeitem determinados parâmetros económicos.

No quadro da gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros, incumbirá a estes últimos designar, para cada programa de desenvolvimento rural: uma autoridade de gestão, um organismo pagador e um organismo de certificação. Competirá igualmente aos Estados-Membros fornecer informações sobre as operações co-financiadas e publicitá-las. Cada Estado-Membro deve, igualmente, instituir um comité de acompanhamento, que se certificará da eficácia da execução do programa. Além disso, a autoridade de gestão de cada programa deve transmitir à Comissão um relatório anual da execução do programa.

A política e os programas de desenvolvimento rural serão sujeitos a avaliações ex-ante, intercalares e ex-post que servirão para reforçar a qualidade, a eficiência e a eficácia da execução dos programas de desenvolvimento rural. Essas avaliações destinar-se-ão a tirar ensinamentos sobre a política de desenvolvimento rural, mediante a identificação dos factores que possam ter contribuído para o sucesso ou fracasso da execução dos programas,

para o impacto socioeconómico dos mesmos e para o impacto dos programas nas prioridades comunitárias.

Podem requerer pessoas singulares ou colectivas que reúnam as condições estabelecidas na regulamentação comunitária e nacional e que são; o Regulamento (CE) n.º 259/2008, alterado pelo Regulamento de Execução (EU) n.º 410/2011, onde se pode consultar a informação relativa aos Beneficiários do FEAGA e do FEADER. Estes requerimentos são feitos nas Organizações de Agricultores com as quais o INGA celebre protocolos;

Restituições à Exportação: INGA;

POSEIMA: Instituto de Alimentação e Mercados Agrícolas da RA Açores (IAMA);

Direcção Regional de Agricultura da Madeira;

POSEIMA – Pescas: Secretaria Regional da Agricultura e Pescas dos Açores;

Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais da Madeira;

VITIS: Delegações Regionais do IFADAP;

Reforma Antecipada: Direcções Regionais de Agricultura; Florestação de Terras Agrícolas: IFADAP.

Quando se trate de Ajudas Directas aos Agricultores, Indemnizações Compensatórias e Medidas Agro-Ambientais, POSEIMA e POSEIMA – Pescas, pode-se concorrer nos prazos estabelecidos por diploma próprio anual; restantes apoios, em qualquer altura.

A documentação necessária é específica conforme as Ajudas e os Apoios a que se candidate e sem custos associados. Os prazos de prestação do serviço dependem da Ajuda ou Apoio a que se candidate.

Para o período 2007-2013, as condições e regras específicas aplicáveis ao financiamento das despesas relativas à política agrícola comum, incluindo as do desenvolvimento rural, estão definidas nos:

- **REGULAMENTO (CE) N.º 1290/2005** do Conselho de 21 de Junho, relativa ao financiamento da política agrícola comum;

- **REGULAMENTO (CE) N.º 378/2007** do Conselho de 27 de Março de 2007, que estabelece regras de modulação voluntária dos pagamentos directos instituídas pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, e que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005.

A **Política de Desenvolvimento Rural** deve acompanhar e complementar as políticas de apoio ao mercado e aos rendimentos aplicadas no âmbito da política agrícola comum. ***Não obstante ter deixado de ser considerado um Fundo Estrutural***, as intervenções realizadas no âmbito do FEADER deverão ter em conta os objectivos gerais da política de coesão económica e social estabelecidos no Tratado e contribuir para a sua realização.

O apoio ao desenvolvimento rural pelo **Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)** é estabelecido nos regulamentos anexos, que definem o quadro do apoio comunitário a favor do desenvolvimento rural e que aprovam as suas normas de execução:

- **REGULAMENTO (CE) N.º 1698/2005** do Conselho de 20 de Setembro, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER.

- **REGULAMENTO (CE) N.º 1463/2006** do Conselho de 19 de Junho, que adapta o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 devido à adesão da Bulgária e da Roménia à UE.

- **Rectificação** de 16/02/2007 ao Regulamento (CE) n.º 1463/2006 de 19 de Junho, devido à adesão da Bulgária e da Roménia à União Europeia.

- **REGULAMENTO (CE) N.º 146/2008** do Conselho de 14 de Fevereiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1698/2005

relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

- **REGULAMENTO (CE) N.º 1320/2006** da Comissão de 5 de Setembro, relativo às regras de transição no que respeita ao apoio ao desenvolvimento rural previsto no Regulamento (CE) n.º 1698/2005.

- **REGULAMENTO (CE) N.º 1974/2006** da Comissão de 15 de Dezembro, relativo às normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho no que respeita aos princípios e regras gerais relativas ao apoio ao desenvolvimento rural, às disposições específicas e comuns relativas às medidas de desenvolvimento rural e às disposições em matéria de elegibilidade e gestão administrativa, com exclusão das disposições referentes aos controlos.

O Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, com as suas duas secções, Orientação e Garantia, foi substituído por dois “novos” fundos: o fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), que suporta programas de desenvolvimento rural nos Estados Membros e é dirigido, por isso, ao segundo pilar da PAC e o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), financiando a velha PAC, financia pagamentos directos aos agricultores e medidas de regulação dos mercados agrícolas, naturalmente acompanhando a evolução que tem vindo a verificar-se.

- Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006.
- Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, [Jornal Oficial L 210 de 31.07.2006].

No âmbito da reforma da política de coesão para o período de 2007-2013, o presente regulamento define as regras, as normas e os princípios comuns aplicáveis ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo de Coesão. Prevê uma dotação total de 308 mil milhões de euros (preços de

2004), ou seja, cerca de um terço do orçamento comunitário. A reforma engloba uma série de acções estruturais mais alinhadas pelas orientações estratégicas da União Europeia (UE), ou seja, mais concentradas nas regiões menos favorecidas e mais descentralizadas e simplificadas.⁵⁰

Secção 3.5. O FEAGA - FUNDO EUROPEU AGRÍCOLA DE GARANTIA

O acto de que se serviu a Comissão para determinar as condições e regras específicas aplicáveis ao financiamento das despesas que relevam da Política Agrícola Comum (PAC), em concreto do Fundo Europeu Agrícola de Garantia, foi o Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de Junho e seus actos modificativos, a saber:

- Regulamento (CE) n.º 320/2006, com entrada em vigor em 3.3.2006
- Regulamento (CE) n.º 378/2007, com entrada em vigor em 12.4.2007
- Regulamento (CE) n.º 1437/2007, com entrada em vigor em 15.12.2007
- Regulamento (CE) n.º 479/2008, com entrada em vigor em 13.6.2008
- Regulamento (CE) n.º 13/2009, com entrada em vigor em 16.1.2009
- Regulamento (CE) n.º 73/2009, com entrada em vigor em 1.2.2009
- Regulamento (CE) n.º 473/2009, com entrada em vigor em 9.6.2009⁵¹

O FEAGA financia a velha PAC, naturalmente acompanhando a evolução que está a ter lugar. Financia, no quadro da gestão partilhada entre Estados-Membros e Comissão, as restituições fixadas para a exportação de produtos agrícolas para países terceiros, as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, os pagamentos directos a agricultores, previstos no âmbito da política agrícola comum, assim como certas acções de informação e de promoção dos produtos agrícolas no mercado

⁵⁰ Disponível: http://europa.eu/legislation_summaries/regional, consultado em 12 de Outubro 2010

⁵¹ - FINANCIAMENTO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM. [Em linha]. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/111096_pt.htm. (Consultado em 23-02-2012)

interno da Comunidade e em países terceiros, realizadas pelos Estados-Membros. Comporta também as despesas ligadas às medidas de reestruturação da indústria açucareira, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 320/2006 do Conselho e os programas que promovem o consumo de fruta na escola.

De forma centralizada, este Fundo financia:

- A contribuição financeira da Comunidade para acções veterinárias pontuais, para acções de controlo nos domínios veterinário, dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, para programas de erradicação e de vigilância das doenças animais, bem como para acções fitossanitárias;
- A promoção dos produtos agrícolas, efectuada directamente pela Comissão ou por intermédio de organizações internacionais;
- As medidas, decididas nos termos da legislação comunitária, destinadas a assegurar a conservação, caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura;
- A criação e manutenção de sistemas de informação contabilística agrícola;
- Os sistemas de inquérito agrícola;
- As despesas relativas aos mercados da pesca.

Para o Pedido Único de Ajuda, as condições gerais são:

- ❖ Regime de pagamento único (RPU);
- ❖ Produtos vegetais;
- ❖ Produtos animais;
- ❖ Pagamentos complementares medidas agro-ambientais;
- ❖ Participação nos custos da energia;
- ❖ Ajuda complementar (ano 2012) ano (2011);
- ❖ Acções de informação e de formação de produtos agrícolas;
- ❖ Restituições à exportação;
- ❖ Região Autónoma dos Açores (POSEI);
- ❖ Região Autónoma da Madeira (POSEI).

As dotações necessárias para assegurar o financiamento das despesas pelo FEAGA são pagas pela Comissão aos Estados-Membros, sob a forma de reembolsos mensais. Os pagamentos são efectuados com base numa declaração de despesas e de informações prestadas pelos Estados. Em caso de não conformidade das autorizações de fundos com as regras comunitárias, a Comissão pode decidir reduzir ou suspender os pagamentos.

A Comissão fixa o saldo líquido disponível para as despesas do FEAGA e cria um sistema mensal de alerta e acompanhamento destas despesas. Apresenta, mensalmente, ao Parlamento e ao Conselho um relatório em que examina a evolução das despesas em relação aos perfis fixados no início do exercício e aprecia a evolução previsível para o exercício em curso.

Os montantes recuperados na sequência de irregularidades ou negligências são pagos aos organismos pagadores e por estes inscritos como receitas afectadas ao FEAGA no mês do seu recebimento efectivo.

A Comissão velará pelo respeito da boa gestão financeira dos Fundos comunitários, nomeadamente através de um processo de apuramento das contas em dois tempos: apuramento contabilístico e apuramento da conformidade.

Os Estados-Membros devem manter à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento dos Fundos. Além dos controlos efectuados pelos Estados-Membros nos termos das disposições nacionais, a Comissão pode organizar controlos no local.

No quadro do FEAGA e do FEADER, os pagamentos destinados a um Estado-Membro podem ser reduzidos ou suspensos, quando se verificarem certas deficiências graves e persistentes.

Os nomes dos beneficiários dos fundos agrícolas devem ser publicados “*a posteriori*”, bem como os montantes que receberam.

O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas - IFAP I.P., foi criado através do Decreto-Lei nº 87/2007, de 29 de Março.

O IFAP, I.P., é um instituto público integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeito à superintendência e tutela do Ministro da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território. No que se refere à sua gestão financeira, a superintendência e tutela são exercidas em conjunto com o membro do Governo responsável pela área das finanças, de acordo com o Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de Janeiro.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 87/2007, o IFAP é o Organismo Pagador do FEAGA (Fundo Europeu Agrícola de Garantia) e do FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) na acepção do Reg. (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, e do Reg. (CE) n.º 885/2006 da Comissão, bem como para o Fundo Florestal Permanente. Foi ainda designado, por delegação, para efectuar pagamentos co-financiados pelo Fundo Europeu das Pescas (FEP) e organismo intermédio de acordo com o Decreto-lei 80/2008, de 16 de maio, na acepção do Reg. (CE) n.º 1198/2006, do Conselho.

Capítulo 4. O QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL (QREN)

O Quadro de Referência Estratégico Nacional constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.

A construção dos pilares do actual período de programação financeira remonta a Fevereiro de 2004, quando a Comissão Europeia apresentou, no âmbito do 3º Relatório da Coesão Económica e Social, as suas propostas para a configuração da Política de Coesão no período 2007-2013.

Contudo, só com o acordo sobre as perspectivas financeiras para 2007-2013, alcançado no Conselho Europeu de Dezembro de 2005, e a celebração posterior do acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre o quadro financeiro para 2007-2013 (publicado no jornal das Comunidades em Junho de 2006), ficou consolidada a primeira peça fundamental que enquadra o actual período de programação.

A estruturação operacional do QREN é sistematizada através da criação de Programas Operacionais Temáticos e de Programas Operacionais Regionais para as regiões do Continente e para as duas Regiões Autónomas. São também instituídos Programas Operacionais de Assistência Técnica ao QREN.⁵²

Programas Operacionais Temáticos:

- Programa Operacional Temático Factores de Competitividade - POFC (FEDER):
<http://www.pofc.qren.pt/PresentationLayer/homepage.aspx>
- Programa Operacional Temático Potencial Humano – POPH (FSE):
<http://www.poph.qren.pt/>
- Programa Operacional Temático Valorização do Território POVT (FEDER):
<http://www.povt.qren.pt/cs2.asp?idcat=1120>

⁵² Quadro de Referência Estratégico Nacional - Programas Operacionais 2007-2013. [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=135. (Consultado em 22 de Março de 2012)

Programas Operacionais Regionais do Continente, estruturados territorialmente de acordo com as NUTS II e co-financiados pelo FEDER:

- Programa Operacional Regional do Norte: <http://www.novonorte.qren.pt/>
- Programa Operacional Regional do Centro: <http://www.maiscentro.qren.pt/>
- Programa Operacional Regional do Lisboa: <http://www.porlisboa.qren.pt/>
- Programa Operacional Regional do Alentejo: <http://www.ccdr-a.gov.pt/poaqren/>
- Programa Operacional Regional do Algarve: <http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=418>

Programas Operacionais das Regiões Autónomas, apoiados financeiramente pelo FEDER e pelo FSE:

- PROCONVERGENCIA – Programa operacional dos Açores para a convergência
- PRO-EMPREGO – programa operacional do FSE para a R.A. dos Açores
- INTERVIR+ - Programa Operacional de Valorização do Potencial Económico e Coesão Territorial da RAM
- RUMOS – Programa Operacional de Valorização do Potencial Humano e Coesão Social da RAM

Programas Operacionais de Assistência Técnica ao QREN, com financiamento comunitário assegurado pelo FEDER e pelo FSE:

- Programa Operacional de Assistência Técnica - FEDER
- Programa Operacional de Assistência Técnica – FSE

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013⁵³.

A estruturação operacional do QREN é sistematizada através da criação de Programas Operacionais Temáticos e de Programas Operacionais Regionais para as regiões

⁵³ Ibid.

do Continente e para as duas Regiões Autónomas. São também instituídos Programas Operacionais de Assistência Técnica ao QREN.

Programas Operacionais Temáticos:

- Programa Operacional Temático Factores de Competitividade - POFC (FEDER): <http://www.pofc.qren.pt/PresentationLayer/homepage.aspx>
- Programa Operacional Temático Potencial Humano – POPH (FSE): <http://www.poph.qren.pt/>
- Programa Operacional Temático Valorização do Território POVT (FEDER): <http://www.povt.qren.pt/cs2.asp?idcat=1120>.

Programas Operacionais Regionais do Continente, estruturados territorialmente de acordo com as NUTS II e co-financiados pelo FEDER:

- Programa Operacional Regional do Norte : <http://www.novonorte.qren.pt/>
- Programa Operacional Regional do Centro: <http://www.maiscentro.qren.pt/>
- Programa Operacional Regional do Lisboa: <http://www.porlisboa.qren.pt/>
- Programa Operacional Regional do Alentejo: <http://www.ccdr-a.gov.pt/poaqren/>
- Programa Operacional Regional do Algarve: <http://www.ccdr-alg.pt/ccdr/index.php?module=ContentExpress&func=display&ceid=418>

A Cooperação Territorial Europeia é parte integrante do QREN, visando potenciar as possibilidades consagradas nos regulamentos estruturais comunitários, que a definem como um instrumento de intervenção chave para a prossecução dos objectivos da política de coesão e para o processo de integração europeia⁵⁴.

A abordagem assim consagrada é inovadora, seja no contexto comunitário – uma vez que os Programas de Cooperação deixam de ser Iniciativas Comunitárias, cuja governação ocorria externamente ao Quadros Comunitários de Apoio, para passarem a ser Programas Operacionais com regras uniformes às demais intervenções – seja no contexto nacional – que privilegia a cooperação territorial como componente decisiva da política

⁵⁴ Ibid.

regional, mobilizando recursos mainstream para complementarem e maximizarem os financiamentos europeus.

Os vários territórios considerados para as vertentes de cooperação transfronteiriça e transnacional são constituídos, respectivamente, por sub-espacos transfronteiriços e macro-regiões, que beneficiarão, através da cooperação de carácter material ou imaterial, de um aumento da integração e da coesão económica e social em domínios de importância estratégica.

A vertente de cooperação inter-regional destina-se, por seu turno, a promover sinergias entre os principais actores regionais, nacionais e comunitários da política de coesão, de forma a capitalizar as boas práticas na gestão das intervenções estruturais na Europa e, assim, incrementar a sua eficácia para a concretização das Agendas de Lisboa e Gotemburgo.

O PROVERE é um Programa, criado no âmbito do QREN, destinado a estimular projectos, assentes numa Estratégia de Eficiência Colectiva e Plano de Acção (EECPA), concebida por um consórcio formado por entidades públicas e privadas, representativas de uma região, e que se destina à Valorização Económica de Recursos Endógenos.

No caso de Portugal, o QREN foi aprovado pela CE em 28 de Junho de 2007, e os respectivos Programas Operacionais foram aprovados entre 5 de Outubro (caso dos PO Factores de Competitividade, PO Açores FEDER e PO Madeira FEDER) e 21 de Dezembro de 2007 (caso do PO Assistência Técnica FEDER).⁵⁵

Entre a República Portuguesa e o Banco Europeu de Investimento (BEI) foi acordado um empréstimo de 1.500 milhões de euros para incentivar a execução do QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional, do qual a primeira tranche de 450 milhões de euros foi já objecto de contrato de financiamento.

O Empréstimo-Quadro destina-se a financiar a contrapartida nacional de projectos co-financiados pelo FEDER ou pelo Fundo de Coesão, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013, apoiando investimentos que vão contribuir para

⁵⁵ OBSERVATÓRIO do QREN - O Período de Programação 2007-2013. [Em linha]. Disponível em http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=18&id_page=75. (Consultado em 4 de Janeiro)

o desenvolvimento equilibrado de todas as Regiões portuguesas, com um impacto significativo no emprego local e na actividade das Pequenas e Médias Empresas (PME).

São abrangidos sectores tão diversos como a Investigação, Ciência e Tecnologia, Tecnologias de Informação e Comunicação, Eficiência Energética e Renováveis, Regeneração Urbana, Saúde, Educação ou Cultura

São beneficiários potenciais deste empréstimo a Administração Central, as Autarquias Locais, as Regiões Autónomas, as empresas concessionárias detentoras de licenças de serviço público, as pessoas colectivas de direito privado sem fins lucrativos, incluindo as Instituições particulares de Solidariedade Social ou equiparadas, Fundações e Associações com Utilidade Pública.

O Empréstimo-Quadro visa assegurar, em condições favoráveis, uma via de financiamento de numerosos projectos, conferindo um ímpeto renovado à execução do QREN e contribuindo, desse modo, para o crescimento e competitividade da economia portuguesa.

O empréstimo será prioritariamente direccionado para projectos de investimento de pequena e média dimensão (até 50 milhões de euros), desenvolvidos em todo o território nacional⁵⁶.

Secção 4.1. OBJECTIVOS DO QREN

O Empréstimo-Quadro insere-se nas iniciativas de aceleração da execução do QREN e de promoção do investimento na economia, com o intuito de:

- Estimular a aplicação dos Fundos Estruturais da União Europeia em Portugal;
- Promover o desenvolvimento das Regiões, com impacto no emprego e na actividade local, através do apoio prioritário a projectos de pequena e média dimensão (até 50 milhões de euros) em todo o país;

⁵⁶ Ibid.

- Permitir o acesso a financiamento em condições mais favoráveis do que as actualmente praticadas nos mercados financeiros.

Nas prioridades para o Empréstimo-Quadro são elegíveis os projectos de investimento nos sectores da Investigação, Desenvolvimento e Inovação (IDI), Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), Transportes, Água, Resíduos Sólidos, Cultura, Eficiência Energética e Fontes de Energia Renováveis, Regeneração Urbana, Saúde e Educação⁵⁷.

Os investimentos responderão às cinco Prioridades Estratégicas do QREN para apoio comunitário:

1. Promover a qualificação dos portugueses e das portuguesas;
2. Promover o crescimento sustentado;
3. Garantir a coesão social;
4. Assegurar a qualificação do território e das cidades;
5. Aumentar a eficácia da governação.

O montante é de 1.500 milhões de euros para o total de apoios e de 450 milhões de euros para a primeira tranche de financiamento.

Para ter acesso aos fundos disponibilizados cada Estado-Membro tem de proceder à elaboração de um QREN, Quadro de Referência Estratégico Nacional, figura que sucede aos QCA's (Quadros Comunitários de Apoio) anteriores; desdobrando-se, tal como acontecia com estes, em "programas operacionais".

Os novos regulamentos vieram estabelecer também três objectivos a atingir que, todavia, só em alguma medida correspondem aos anteriores, e que são:

- Um primeiro objectivo, este de facto semelhante ao anterior objectivo 1, é o objectivo "convergência" que visa acelerar a convergência económica das regiões e dos países menos desenvolvidos, sendo o seu financiamento assegurado por três fundos, a saber: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão.

⁵⁷ - Sobre o Empréstimo-Quadro. [Em linha]. Disponível em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=344&eid=4707>. (Consultado em 15 de Fevereiro de 2012).

- Um segundo objectivo da política comunitária para o período de 2007 a 2013 é o objectivo “competitividade regional e emprego” visando o reforço da competitividade e atractividade das regiões bem como a criação de emprego, através da antecipação e da promoção de mutações económicas, podendo tanto ser financiado pelo FEDER como pelo FSE.
- O terceiro e último objectivo da política de coesão é designado como “cooperação territorial europeia”, e é apenas financiado pelo FEDER e visa três tipos de cooperação territorial:
 - a. Cooperação transfronteiriça, sendo elegíveis as NUT's III situadas ao longo das fronteiras terrestres internas e de algumas externas, bem como NUT's II de fronteiras marítimas a distâncias, entre si, inferiores a 150 quilómetros
 - b. Cooperação transnacional que é executada através do estabelecimento de redes de cooperação entre regiões
 - c. Cooperação inter-regional, podendo abranger todo o território da União, com troca de experiências e a realização de acções em matéria de estudos, recolha de informação, observação e análise de tendências de desenvolvimento no espaço comunitário⁵⁸.

Como cabe a Portugal um total de 19,147 milhares de milhões de euros, ao longo do período do QREN, constata-se que se trata de 6,62% do total, embora Portugal só tenha 2,08% da população da União Europeia.

A atribuição financeira por fundo e programa operacional (PO) regional é feita em quadros do QREN português, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 86/27, de 3 de Julho.⁵⁹

Os princípios orientadores da Cooperação Territorial Europeia 2007-2013 definidos por Portugal - oportunamente consagrados no Encontro Luso-Espanhol sobre Cooperação Transfronteiriça, realizado em Vila Viçosa a 13 de Janeiro de 2006 - são tributários dos princípios estruturantes do QREN, nomeadamente no que respeita à concentração, à selectividade e à viabilidade económica.

⁵⁸ PORTO, M.C.L. — **TEORIA DE INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS COMUNITÁRIAS FACE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO**. 4ª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0.

⁵⁹ Ibid. Pág. 420-421-422.

A aplicação do princípio da concentração traduz-se no estabelecimento de um número reduzido de prioridades temáticas para cada Programa Operacional; neste contexto, as prioridades temáticas adquirem uma relevância acrescida em cada Programa, uma vez que deverão promover a melhor articulação entre as prioridades estratégicas definidas para a política de coesão e sua articulação Agendas de Lisboa e Gotemburgo e a vocação específica de cada espaço de Cooperação.⁶⁰

Secção 4.2. REGULAMENTOS COMUNITÁRIOS NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Os Regulamentos Comunitários que limitam a Política de Desenvolvimento Rural são os seguintes:

- Regulamentos do Desenvolvimento Rural (FEADER)
- Regulamentos Nacionais
- Regulamentos do PO Factores de Competitividade
- Regulamentos do PO Potencial Humano
- Regulamentos do PO Valorização do Território
- Regulamentos do POR do Norte
- Regulamentos do POR do Centro
- Regulamentos do POR de Lisboa
- Regulamentos do POR do Alentejo
- Regulamentos do POR do Algarve
- Regulamentos do PROCONVER-GENCIA (R.A. Açores)
- Regulamentos do PRO-EMPREGO (R.A. Açores)
- Regulamentos do PO INTERVIR+ (R.A. Madeira)
- Regulamentos do PO RUMOS (R.A. Madeira)
- Regulamentos do PO Assistência Técnica FEDER

⁶⁰ QREN - O Quadro de Referência Estratégico Nacional [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=20. (Consultado em 10 de Janeiro)

- Regulamentos do PO Assistência Técnica FSE
- Regulamentos Comunitários
- Regulamentos dos Fundos Estruturais e de Coesão
- Regulamentos do Desenvolvimento Rural (FEADER)
- Regulamentos das Pescas (FEP)
- Regulamentos da Cooperação Territorial Europeia
- Regulamentos da Política de Concorrência 2007-2013.

Para o período 2007-2013, as condições e regras específicas aplicáveis ao financiamento das despesas relativas à política agrícola comum, incluindo as do desenvolvimento rural, estão definidas nos:

- REGULAMENTO (CE) N.º 1290/2005 do Conselho de 21 de Junho, relativo ao financiamento da política agrícola comum;
- REGULAMENTO (CE) N.º 378/2007 do Conselho de 27 de Março de 2007, que estabelece regras de modulação voluntária dos pagamentos directos instituídas pelo Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, e que altera o Regulamento (CE) n.º 1290/2005⁶¹.

A Política de Desenvolvimento Rural deve acompanhar e complementar as políticas de apoio ao mercado e aos rendimentos aplicadas no âmbito da política agrícola comum. Não obstante ter deixado de ser considerado um Fundo Estrutural, as intervenções realizadas no âmbito do FEADER deverão ter em conta os objectivos gerais da política de coesão económica e social, estabelecidos no Tratado e contribuir para a sua realização.

O apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER é estabelecido nos regulamentos seguintes, que definem o quadro do apoio comunitário a favor do desenvolvimento rural e que aprovam as suas normas de execução:

- REGULAMENTO (CE) N.º 1698/2005 do Conselho de 20 de Setembro, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo FEADER.

⁶¹ QREN - Regulamentos do Desenvolvimento Rural (FEADER). [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=279. (Consultado em 10 de Janeiro de 2012).

- REGULAMENTO (CE) N.º 1463/2006 do Conselho de 19 de Junho, que adapta o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 devido à adesão da Bulgária e da Roménia à UE.
- Rectificação de 16/02/2007 ao Regulamento (CE) n.º 1463/2006 de 19 de Junho, devido à adesão da Bulgária e da Roménia à União Europeia.
- REGULAMENTO (CE) N.º 146/2008 do Conselho de 14 de Fevereiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 que estabelece regras comuns para os regimes de apoio directo no âmbito da política agrícola comum e o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).
- REGULAMENTO (CE) N.º 1320/2006 da Comissão de 5 de Setembro, relativo às regras de transição no que respeita ao apoio ao desenvolvimento rural previsto no Regulamento (CE) n.º 1698/2005.
- REGULAMENTO (CE) N.º 1974/2006 da Comissão de 15 de Dezembro, relativo às normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho no que respeita aos princípios e regras gerais relativas ao apoio ao desenvolvimento rural, às disposições específicas e comuns relativas às medidas de desenvolvimento rural e às disposições em matéria de elegibilidade e gestão administrativa, com exclusão das disposições referentes aos controlos⁶².

Subsecção 4.2.1. Programas específicos e modos de gestão

- Despacho normativo n.º 4-A/2008, de 24 de Janeiro (Diário da República n.º 17, 2ª Série, de 24 de Janeiro)

Alterado pelo Despacho normativo n.º 12/2009 de 17 de Março

Fixa a natureza e os limites máximos de custos elegíveis, no âmbito do co-financiamento pelo FSE, e pelos FEDER, FEADER e FEP, quando lhes seja aplicável.

⁶² Ibid.

- Protocolo de articulação entre FEDER e FEADER - Sistema de Incentivos do QREN (FEDER) e do PRODER (FEADER) (Celebrado em 02/10/2008 entre a AG do PRODER e as AG dos PO do QREN, no domínio da Agenda Competitividade)

Regula a articulação das intervenções do FEDER e do FEADER no que respeita aos Sistemas de Incentivos às Empresas do QREN.

Neste Decreto-Lei que define o modelo de governação do QREN e dos respectivos Programas Operacionais (PO) prevê-se que a coordenação, monitorização e gestão do QREN e dos PO sejam articulados entre as operações co-financiadas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), e as apoiadas pelo FUNDO Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

Com a adopção deste princípio, o Governo procurou assegurar as adequadas condições de racionalidade de gestão dos fundos e de eficácia, implicando que a concretização das competências atribuídas aos diversos órgãos envolvidos e, especialmente, aos que detêm responsabilidades de gestão, são exercidos no respeito estrito pelas normas e regulamentos aplicáveis, observando as regras de eficiência que determinam a utilização mais racional e adequada dos recursos públicos e, bem assim, os valores éticos inerentes à qualidade do exercício de funções públicas assegurando a prevenção de eventuais conflitos de interesse e privilegiando o contributo das operações apoiadas para a produção de resultados positivos.

O princípio geral de delimitação das responsabilidades de financiamento entre os Fundos Estruturais (FEDER, FSE) e o FEADER está estabelecido no Ponto V.11 do QREN.

- Protocolo de articulação entre FEDER e FEADER - Redes de Banda larga de Nova Geração em Zonas Rurais (Celebrado em 22/07/2010 entre a AG do PRODER e as AG dos PO Regionais do Continente)

Delimita os campos de intervenção do FEDER e do FEADER no que respeita ao apoio à implantação de Redes de Banda Larga de Nova Geração nas Zonas Rurais.

A organização dos Programas Operacionais do período 2007-2013 reflecte as significativas modificações introduzidas nos novos regulamentos comunitários dos fundos estruturais e de coesão, face ao anterior período de programação, evidenciadas pela introdução de regras de programação mono-fundo e mono-objectivo e pela convergência entre os fundos estruturais e de coesão em matéria de programação plurianual.

A regra de programação mono-fundo determina que cada programa operacional é apenas objecto de apoio financeiro por um fundo estrutural (FEDER ou FSE), exceptuando-se desta regra o Fundo de Coesão e sem prejuízo da adopção do mecanismo de flexibilidade correspondente à possibilidade de cada um dos fundos estruturais poder co-financiar investimentos e acções de desenvolvimento enquadrados nas tipologias de intervenção do outro fundo estrutural, no limite de 10% das dotações financeiras atribuídas por eixo.

A regra de programação mono-objectivo determina que cada programa operacional é apenas integrado num objectivo da política de coesão comunitária para 2007-2013 (salvo decisão em contrário acordada entre a Comissão e o Estado-Membro), sendo pela primeira vez impostas em Portugal diferenciações muito significativas entre as regiões (NUTS II).

A convergência entre os fundos estruturais e o fundo de coesão em matéria de programação plurianual traduz-se na obrigatoriedade de programação conjunta do FEDER e do Fundo de Coesão em programas operacionais de abrangência territorial nacional (sendo que cada eixo prioritário é financiado apenas por um fundo).

Em termos de elegibilidade das regiões portuguesas NUTS II, temos que:

- As regiões do Norte, Centro, Alentejo e a Região Autónoma dos Açores, são integradas no Objectivo Convergência;
- A região do Algarve é enquadrada no regime transitório do Objectivo Convergência, designado phasing-out estatístico;
- A região de Lisboa integra o Objectivo Competitividade Regional e Emprego;

- A Região Autónoma da Madeira é integrada no regime transitório do Objectivo Competitividade Regional e Emprego, designado phasing-in.

A diversidade no enquadramento das regiões NUTS II portuguesas nos objectivos da política de coesão tem, face à regra de programação mono-objectivo, outro efeito muito importante: os programas operacionais temáticos têm uma abrangência territorial limitada pelas normas comunitárias às regiões enquadradas no Objectivo Convergência (exceptuando, obviamente, a elegibilidade nacional da intervenção do Fundo de Coesão). Esta limitação territorial adiciona-se à decisão nacional, consensualizada com o Governo Regional dos Açores, de restringir a abrangência dos programas operacionais temáticos ao território do Continente (salientando-se que a disciplina regulamentar comunitária inviabiliza a possibilidade de enquadrar nos programas operacionais temáticos intervenções concretizadas na Região Autónoma da Madeira).

Importa ainda referenciar as seguintes situações:

- Face às possibilidades excepcionais existentes e tendo em conta a consagração quer da prioridade estratégica relativa à qualificação dos portugueses e das portuguesas, quer do princípio orientador respeitante à concentração das intervenções, é adoptado um único programa operacional temático co-financiado pelo Fundo Social Europeu (que integrará eixos prioritários para enquadramento dos investimentos e acções de desenvolvimento a realizar na região de Lisboa e na região do Algarve, com dotações financeiras rígidas);
- Tomando ainda em consideração o princípio orientador relativo à concentração das intervenções e, bem assim, a regra de programação mono-fundo, os programas operacionais regionais do Continente serão exclusivamente co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.⁶³

⁶³ Quadro de Referência Estratégico Nacional - Programas Operacionais 2007-2013. [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=135. (Consultado em 22 de Março de 2012)

Secção 4.3. AVALIAÇÃO” EX-ANTE”, “ON-GOING” E “EX-POST”

A elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional e dos Programas Operacionais para o período 2007-2013 foi acompanhada por um processo de avaliação, o Princípio da adicionalidade, de acordo com o art.º 9º do Regulamento (CEE) 2 082/93, que estabelece que os Quadros Comunitários de Apoio deverão ter um impacto económico acrescido em relação às despesas estruturais públicas ou assimiláveis. As regras da sua verificação, bem como uma primeira estimativa do seu valor passaram a ter de constar nos quadros comunitários de apoio (QCA) dos Estados-Membros. Beneficiários dos fundos estruturais comunitários.

A referida avaliação tem como objectivo, nos termos do artigo 45º do Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho, “melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção dos Fundos e a estratégia e execução dos programas operacionais no que respeita aos problemas estruturais específicos que afectam os Estados-Membros e as regiões em causa, tendo em conta o objectivo do desenvolvimento sustentável e a legislação comunitária pertinente em matéria de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica”.

Com efeito a verificação deste princípio, traduz-se na prática em três tipos de avaliação: “ex-ante”, “on-going” e “ex-post”.

A avaliação “ex-ante” consiste numa primeira estimativa do montante médio anual das despesas públicas elegíveis aos fundos comunitários para os seis anos abrangidos pelo QCA e consta no respectivo documento de decisão. O segundo tipo de avaliação é feito anualmente e durante o período de execução e a avaliação “ex-post” é a que será feita após a execução do QCA.⁶⁴

⁶⁴ FERREIRA, A.T., MATOS, MARIA DA GRAÇA, — PRINCÍPIO DA ADICIONALIDADE: APLICAÇÃO AO SEGUNDO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO (QCAII) PARA PORTUGAL. In *PROSPECTIVA E PLANEAMENTO*. LISBOA, 1996.

Em particular, a avaliação ex-ante terá como objectivo “optimizar a atribuição de recursos orçamentais a título dos programas operacionais e melhorar a qualidade da programação”.

Para este exercício de avaliação tem particular relevância o Documento de Trabalho sobre Avaliação Ex-Ante, incluído na série Documentos de Trabalho Metodológicos e publicado pela DG REGIO

Avaliação Ex-ante – Texto base;

Avaliação Ex-ante – Anexo.⁶⁵

⁶⁵ QREN - O Quadro de Referência Estratégico Nacional [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=20. (Consultado em 10 de Janeiro)

QUADRO I – Fundos comunitários disponibilizados pela União Europeia a Portugal no período de 2007-2009 no âmbito do QREN e valor executado (utilizado) pelo governo e pelas empresas portuguesas até ao fim de 2009

PROGRAMAS OPERACIONAIS	PROGRAMADO ATÉ 31.12.2009 (Fundos Comunitários que podiam ter sido gastos até 31.12.2009) Euros	EXECUTADO ATÉ 31.12.2009 (Despesa validada até 31.12.2009)		FUNDOS COMUNITÁRIOS NÃO UTILIZADOS ATÉ 31.12.2009
	2007+2008+2009	Euros	Em % do Programado	Euros
POT Factores Competitividade (FEDER+FC)	1.277.706.996	317.436.000	24,8%	960.270.996
POT Potencial Humano (FSE)	2.541.472.265	926.354.000	36,4%	1.615.118.265
POT Valorização Território (FEDER+FC)	1.259.666.602	238.757.000	19,0%	1.020.909.602
POR Norte (FEDER)	1.116.276.894	75.362.000	6,8%	1.040.914.894
POR Centro (FEDER)	700.494.956	58.557.000	8,4%	641.937.956
POR Alentejo (FEDER)	357.705.700	26.870.000	7,5%	330.835.700
POR's Açores (FEDER+FSE+DE)	476.020.100	214.518.000	45,1%	261.502.100
PO Assistência Técnica	69.584.286	20.405.000	29,3%	49.179.286
QREN -Total –Convergência	7.798.927.799	1.878.259.000	24,1%	5.920.668.799
POR Lisboa	126.251.785	20.858.000	16,5%	105.393.785
POR Algarve	111.501.190	6.723.000	6,0%	104.778.190
PO's Madeira (FEDER+FSE)	281.196.718	52.553.000	18,7%	228.643.718
QREN-TOTAL	8.317.877.492	1.958.393.000	23,5%	6.359.484.492

FONTE: QREN - 2007-2013; POR Lisboa; POR Algarve; PO's-RA Açores; PO's –RA Madeira: - Programações Financeiras. QREN -Indicadores Conjunturais de Monitorização - Boletim Informativo nº 6, QREN

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) assume como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas.

A prossecução deste grande desígnio estratégico, indispensável para assegurar a superação dos mais significativos constrangimentos à consolidação de uma dinâmica sustentada de sucesso no processo de desenvolvimento económico, social e territorial de Portugal, é assegurada pela concretização, com o apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, de todos os Programas Operacionais, no período 2007-2013, de três grandes Agendas Operacionais Temáticas, a saber:

- Agenda operacional para o potencial humano, que congrega o conjunto das intervenções visando a promoção das qualificações escolares e profissionais dos portugueses e a promoção do emprego e da inclusão social, bem como as condições para a valorização da igualdade de género e da cidadania plena. Esta agenda integra as seguintes grandes vertentes de intervenção: qualificação inicial, adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida, gestão e aperfeiçoamento profissional, formação avançada para a competitividade, apoia o empreendedorismo e a transição para a vida activa, cidadania, inclusão e desenvolvimento social e, ainda, a promoção da igualdade de género;
- Agenda operacional para os factores de competitividade da economia, que abrange as intervenções que visam estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da actividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto. Esta agenda compreende, como principais vectores de intervenção, estímulos à produção do conhecimento e desenvolvimento tecnológico, incentivos à inovação e renovação do modelo empresarial e do padrão de especialização, instrumentos de engenharia financeira para o financiamento e partilha de risco na inovação, intervenções integradas para a redução dos custos públicos de contexto, acções colectivas de desenvolvimento empresarial, estímulos ao desenvolvimento da sociedade da informação, redes e infra-estruturas de apoio à competitividade regional e, ainda, acções integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos⁶⁶;
- Agenda operacional para a valorização do território que, visando dotar o país e as suas regiões e sub-regiões de melhores condições de atractividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações, abrange as intervenções de natureza infra-estrutural e de dotação de equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e

⁶⁶ Ibid.

territorial. Esta agenda acolhe como principais domínios de intervenção o reforço da conectividade internacional, das acessibilidades e da mobilidade, a protecção e valorização do ambiente, a política de cidades e, ainda, as redes de infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social.

A concretização destas três Agendas Temáticas é operacionalizada, no respeito pelos princípios orientadores assumidos pelo QREN - da concentração, da selectividade, da viabilidade económica e sustentabilidade financeira, da coesão e valorização territoriais e da gestão e monitorização estratégica - pelos seguintes Programas Operacionais:

- Programas Operacionais Temáticos - potencial humano, factores de competitividade e valorização do território, co-financiados respectivamente pelo fundo social europeu (FSE), pelo fundo europeu de desenvolvimento regional (FEDER) e, conjuntamente, pelo FEDER e Fundo de Coesão;
- Programas Operacionais Regionais do Continente - norte, centro, Lisboa, Alentejo e Algarve, co-financiados pelo FEDER;
- Programas Operacionais das Regiões Autónomas - dos Açores e da Madeira, co-financiados pelo FEDER e pelo FSE;
- Programas Operacionais de Cooperação Territorial transfronteiriça (Portugal - Espanha e Bacia do mediterrâneo), transnacional (espaço atlântico, sudoeste europeu, mediterrâneo e Madeira - Açores - Canárias), inter-regional e de redes de cooperação inter-regional, co-financiados pelo FEDER;
- Programas Operacionais de Assistência Técnica, co-financiados pelo FEDER e pelo FSE.⁶⁷

Em coerência com as prioridades estratégicas e operacionais, a execução do QREN e dos respectivos PO é viabilizada pela mobilização de significativos recursos comunitários – cerca de 21,5 mil M€, cuja utilização respeitará três orientações principais:

⁶⁷ Ibid.

1. Reforço das dotações destinadas à qualificação dos recursos humanos, passando o FSE a representar cerca de 37% do conjunto dos fundos estruturais, aumentando em 10 pontos percentuais a sua posição relativa face ao QCA III – correspondentes a um montante superior a 6 mil m €;
2. Reforço dos financiamentos dirigidos à Promoção do Crescimento Sustentado da Economia Portuguesa, que recebe uma dotação superior a 5 mil m €, envolvendo o PO temático factores de competitividade e os PO regionais; as correspondentes intervenções, co-financiadas pelo FEDER, passam a representar cerca de 65% deste fundo (aumentando 11 pontos percentuais face a valores equivalentes no QCA III);
3. Reforço da relevância financeira dos Programas Operacionais Regionais do Continente, exclusivamente co-financiados pelo FEDER, que passam a representar 55% do total do FEDER a mobilizar no Continente (aumentando em 9 pontos percentuais a sua importância relativa face aos valores equivalentes no QCA III), assinalando-se que a dotação financeira dos PO regionais das regiões convergência do Continente (Norte, Centro e Alentejo) aumentará 10%, em termos reais, face ao valor equivalente do QCA III.⁶⁸

Se é evidente que o grande desígnio da Europa foi tornar-se mais competitiva através da concretização de um modelo de desenvolvimento sustentável, as Perspectivas Financeiras 2007-2013 orientaram-se em torno de três prioridades:

1. O Mercado Interno deve realizar-se plenamente, para que possa desempenhar integralmente o seu papel na realização do objectivo mais amplo do desenvolvimento sustentável, mobilizando para o efeito, as políticas económicas, sociais e ambientais. Esta medida engloba a competitividade, a coesão e a gestão e protecção sustentáveis dos recursos naturais;
2. O conceito político de cidadania europeia articula-se em torno da realização de um espaço de liberdade, justiça e segurança e de acesso aos bens públicos de base;

⁶⁸ Ibid.

3. A Europa deve projectar uma imagem coerente como parceiro mundial, inspirando-se nos seus valores fundamentais ao assumir responsabilidades regionais, promover o desenvolvimento sustentável e contribuir para a segurança civil e estratégica.

Convém recordar que Portugal foi o quarto país europeu a receber mais fundos no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). No total, o encaixe foi de 6,5 mil milhões de euros desde o início do programa. Os *dados são avançados pelo Observatório do QREN*.

Olhando para o conjunto dos 27 Estados-membros, Portugal recebeu 6 480 milhões de euros, ou seja, 7,6% do total de reembolsos efectuados pela Comissão Europeia (85 487 milhões de euros) entre o início da vigência do programa (2007) e o final de 2011.

A Polónia foi o país que mais recebeu (18,8 mil milhões de euros), seguida de Espanha (10 mil milhões de euros) e Alemanha (8,6 mil milhões de euros).

Feitas as contas, os pagamentos feitos a Portugal correspondem a 30,3% da dotação programada entre 2007 e 2013, altura em que o QREN termina, e estão acima da média comunitária (24,9%).

Os pagamentos efectuados no âmbito do Fundo Social Europeu, que apoia os programas de formação, atingiram os 2,9 mil milhões de euros, representando 44,5% da dotação programada e ficando acima da média europeia (27,2%).

No que diz respeito ao capital recebido ao abrigo do FEDER, direccionado para as empresas, e do Fundo de Coesão, que tem como fim, a título de exemplo, financiar infra-estruturas de transportes, reflectem a retracção do investimento do Estado e dos privados.

Os pagamentos totalizaram 3,6 mil milhões de euros, o que significa 24,1% da dotação total, ligeiramente abaixo da média europeia de 24,3%.⁶⁹

A Cooperação Territorial Europeia é parte integrante do QREN, visando potenciar as possibilidades consagradas nos regulamentos estruturais comunitários, que a definem

⁶⁹ ARAÚJO, M. — *Portugal é o quarto país com mais fundos do QREN*. *Vida Económica*. 27 de Janeiro de 2012 (2012),

como um instrumento de intervenção chave para a prossecução dos objectivos da política de coesão e para o processo de integração europeia.

A abordagem assim consagrada é inovadora, quer no contexto comunitário, deixando os Programas de Cooperação de ser Iniciativas Comunitárias para passarem a ser Programas Operacionais com regras uniformes às demais intervenções, quer no contexto nacional, que privilegia a cooperação territorial como componente decisiva da política regional, mobilizando recursos mainstream. para complementarem e maximizarem os financiamentos europeus.

A Cooperação Territorial Europeia destina-se a reforçar, em articulação com as prioridades estratégicas da União, as intervenções conjuntas dos Estados-Membros em acções de desenvolvimento territorial integrado.

Os vários territórios considerados para as vertentes de cooperação transfronteiriça e transnacional são constituídos, respectivamente, por subespaços transfronteiriços e macro-regiões, que beneficiarão, através da cooperação de carácter material ou imaterial, de um aumento da integração e da coesão económica e social em domínios de importância estratégica.

A vertente de cooperação inter-regional destina-se, por seu turno, a promover sinergias entre os principais actores regionais, nacionais e comunitários da política de coesão, de forma a capitalizar as boas práticas na gestão das intervenções estruturais na Europa e, assim, incrementar a sua eficácia para a concretização das Agendas de Lisboa e Gotemburgo.

Secção 4.4. TAXAS DE EXECUÇÃO

Dos dados possíveis de analisar e referentes aos anos 2000 a 2004, Portugal só utilizou 58,5% do montante programado e posto à disposição pela União Europeia, para o FEOGA-O. Só no ano de 2004 perderam-se, definitivamente, por não cumprimento da Regra N-2, nas ajudas do FEOGA ao programa específico Lisboa e Vale do Tejo, 6,3 milhões de euros.

Em 2006, o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional afirmava que apenas sete dos Programas Financiados pelo FEOGA-O e apenas 5 dos 8 programas do IFOP tinham cumprido a Regra N-2.

O acordo para estes pontos, alcançado em Dezembro de 2005, pelo Conselho Europeu, eliminou os receios de uma “paralisa financeira” que pairava sobre a União Europeia e veio assegurar as intervenções estruturais que estão a decorrer aumentando o tecto financeiro para 864 200 milhões de euros.

Segundo os dados do QREN, para o período de 2007 a 2009, a União Europeia programou entregar a Portugal 8 317,87 milhões de euros. Desses fundos que Portugal poderia ter utilizado, se tivesse capacidade para o fazer, utilizou apenas 1 958,39 milhões de euros até Dezembro de 2009, o que significa uma taxa de execução de 23,5%.



Ilustração 6: Taxa de execução do QREN no período 2007-2009. Fonte: QREN

Toda esta situação é originada pela redução do défice orçamental, isto é, pela falta de disponibilidades financeiras do Estado e pela dificuldade crescente das empresas e dos particulares em obterem crédito junto da banca para a sua participação.

Se formos verificar a taxa de execução dos Fundos Comunitários programados para o período de 2007 a 2013, mas utilizados no período 2007 a 2010, verificamos que, globalmente a taxa de execução do QREN é de 23,2 %. As dificuldades são as mesmas apresentadas no gráfico anterior.

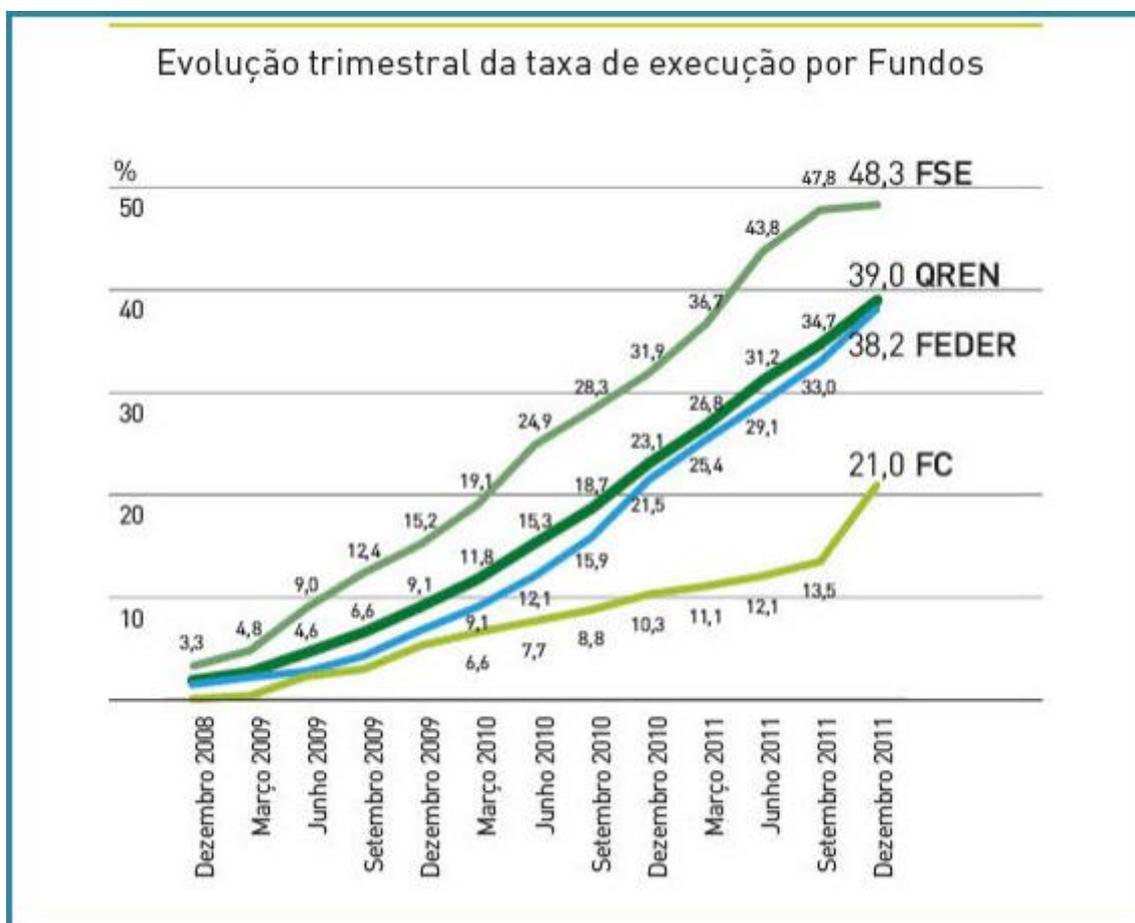


Ilustração 7: Evolução trimestral da taxa de execução dos Fundos. Fonte: QREN

A FALTA DE FINANCIAMENTO NACIONAL ESTÁ A IMPEDIR A UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS E O GOVERNO NÃO RESOLVE ESTE PROBLEMA E PROVOCA MAIS ATRASOS

A não utilização atempada dos fundos comunitários resulta principalmente da conjugação dos seguintes factores:

- Dificuldades que as empresas e outros beneficiários, incluindo o Estado, têm enfrentado para obter crédito para financiarem a componente nacional dos investimentos apoiados pelo QREN;
- A recessão económica que tem levado muitas empresas a paralisar os investimentos;
- Dificuldades burocráticas criadas pelo governo.
-

Segundo os regulamentos comunitários, apenas entre 50% ou menos e 85% do investimento apoiado pela U.E. é financiado por fundos comunitários, o restante terá de ser financiado pelo próprio país e, na maior parte dos casos, pelo beneficiário final (o Programa Operacional Potencial Humano é uma excepção, já que a parte nacional é financiada pela Segurança Social ou por outra entidade pública e, é por isso, que a taxa de execução do POPH, em 31.12.2011, era de 72%). E o que tem acontecido é que as empresas não têm conseguido obter financiamento interno para cobrir a parcela do investimento que é da sua responsabilidade nem têm fundos próprios para o fazer. Com a crise, associada às restrições ao crédito que a banca está a impor, é previsível que as dificuldades aumentem ainda mais. Para ultrapassar este obstáculo seria necessário que o governo tomasse medidas nesse sentido, o que não tem acontecido, obrigando, por ex., a CGD e os bancos privados, que obtivessem apoio do Estado, a conceder o crédito necessário a essas empresas para que elas pudessem executar os projectos de investimento com financiamento comunitário. E isto é ainda mais necessário se se tiver presente que as empresas, com o agravamento da recessão económica, enfrentam cada vez maiores dificuldades em vender o que produzem, seja para o estrangeiro, seja para o mercado interno. A juntar a tudo isto há ainda os obstáculos e atrasos provocados pelo próprio governo. É isso o que está a suceder neste momento com o governo PSD/CDS. Projectos que tinham sido aprovados, e que deviam arrancar logo no início de 2012, foram suspensos

pelos novos gestores nomeados por este governo, com a justificação de que os critérios de aprovação teriam de ser revistos. Segundo comunicado do CM de 1.3.2011, o governo PSD/CDS decidiu paralisar tudo e fazer uma reavaliação de todos os programas, o que vai provocar mais atrasos e não resolver nada enquanto o problema mais grave não for resolvido, que é a incapacidade da maioria das empresas em financiar a parcela do investimento que é da sua responsabilidade. E este problema o governo teima em ignorar.⁷⁰

No final de Dezembro de 2011 a taxa de execução do QREN atingiu 39% da dotação total dos fundos prevista executar até 2015, correspondente a 8,3 mil M€ de volume de despesa (fundo) validada, ficando próxima da meta traçada dos 40% de execução para o final de 2011. No entanto, note-se que o fecho das contas relativas a 2011 do Fundo Social Europeu só será reportado no 1º trimestre de 2012, sendo expectável que a real taxa de execução do QREN venha a ultrapassar os 40% em 2011.

As causas para esta baixa taxa de execução do QREN são muitas: projectos megalómanos que hoje em dia, no mercado, não têm acesso a capitais para os desenvolver; situações de empresas que tinham projectos de investimento e que têm dificuldades de acesso ao crédito para o desenvolver da forma que está a ser desenvolvido ou com a dimensão original. Há, ainda, situações de autarquias que não têm autonomia financeira para poderem avançar com a contrapartida nacional. Existem, também, as próprias limitações do Orçamento de Estado e do investimento público, que condicionam outros investimentos.

Essa é a razão que se vai fazer uma “operação limpeza” ao QREN: estamos com 82% de taxa de compromisso global e com uma taxa de execução de 40%. Estamos a falar de dois mil milhões de euros de projectos.⁷¹

⁷⁰ - FUNDOS COMUNITÁRIOS DO QREN POR UTILIZAR. [Em linha]. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com>. (Consultado em 2 de Março de 2012)

⁷¹ HENRIQUES, A.A. — *Governo reorienta mil milhões da linha BEI para apoio ao investimento das empresas*. Vida Económica. 23 de Março de 2012 (2012), p. 48.

CONCLUSÃO

Este trabalho, que é o culminar de uma vasta recolha de informação e de audição de opiniões, irá resistir à tentação da profecia.

Saber o que seria a agricultura sem apoios e sem subsídios é um tema que, seguramente, não interessa a ninguém. O que se deve discutir é para onde se deve orientar a política de apoio sectorial do governo e quem deve ser favorecido à mesa do orçamento. Toda esta questão é eminentemente política e é neste campo que, hoje e no futuro, será discutida.

Quando em 1957, os então seis países-membros da Comunidade Económica Europeia, a França, a Itália, a Alemanha Ocidental (na altura, apenas a República Federal Alemã e não a República Democrática Alemã) e os três países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) chegaram a um acordo sobre um Mercado Comum, já tinham na mente uma política conjunta para a agricultura.

É verdade que embora tendo havido necessidade de uma visão comum, de um esforço colectivo e de uma cedência de interesses de muitos Estados, têm sido a França e a Alemanha que, “na secretaria”, têm acordado quais os fundos comunitários e a forma de os atribuir.

Quando se tratam de assuntos de macroeconomia é usual aparecer o sector agrícola como um mal necessário, o verdadeiro parente pobre. Diz-se que a agricultura parece estar sempre em crise, ter saído da última crise ou estar à beira de entrar na próxima. Desde os tempos remotos da formação da Política Agrícola Comum que as questões económicas da agricultura são resolvidas através dos meios administrativos e políticos, mas nunca mercantis.

A criação de excedentes agrícolas, em quantidades impossíveis de escoar nos mercados, gerou custos elevadíssimos de armazenamento, situação que se prolongou durante dezenas de anos. Este desajustamento, entre a produção e as necessidades do

mercado teve um peso elevado no orçamento comunitário. Esta situação, veio ainda criar alguma tensão entre os exportadores mundiais devido, por um lado, às medidas proteccionistas e, por outro, à política de incentivos da CEE às exportações.

Os Estados europeus, através das instituições comunitárias, tiveram que pagar montantes elevadíssimos aos agricultores, desde a constituição da Política Agrícola Comum, porque os seus custos subiram astronomicamente desde a década de 60, do século passado. Assim, a verdadeira situação económica era a de que os consumidores europeus suportavam a totalidade dos custos agrícolas dos produtos. Pagavam uma parte quando compravam os bens e o resto quando pagavam os impostos.

Animados da vontade de prosseguir a coesão social e convencidos de que era o melhor caminho de o fazer, os Estados continuaram na senda inicial de sustentarem a agricultura à base dos subsídios.

Em Portugal, a melhor forma para definir a agricultura, antes da adesão à CEE, era a do seu baixo grau de desenvolvimento ou, mesmo, a estagnação. E depois dessa entrada?

Os factos e as estatísticas demonstram o seguinte: temos um sector vitivinícola e olivícola desenvolvido, moderno, com qualidade e competitivo; temos um sector de leite e lacticínios produtivo, técnico e eficaz; temos um sector hortícola e horto-industrial forte, diversificado e competitivo; nunca tivemos um sector frutícola tão modernizado, diversificado e produtivo; temos um sector pecuário – incluindo aves e ovos – produtivo e sustentável, como nunca tivemos; produzimos milho com eficácia técnica e económica tendo, embora, uma área global reduzida; nunca tivemos um sector agro-industrial tão moderno seguro e competitivo; temos um sector florestal com eficácia exportadora; nunca tivemos uma rede de matadouros tão moderna, segura e higiénica; a nossa rede de lagares de azeite e de adegas também nunca foi tão moderna ou higiénica ombreando com as melhores que há no mundo; produzimos hoje variedades de queijos, enchidos e presuntos como nunca o fizemos e temos, hoje, segurança alimentar, higiene e segurança no trabalho agrícola e agro-industrial como nunca tivemos.

Mas aquela Unicidade de Mercado, de Preferência Comunitária e de Solidariedade Financeira estavam condenadas a ter um fim, que começou com o *Uruguay Round Agreement on Agriculture*, ao determinar um curto prazo para criar condições da liberalização e o conseqüente reforço das transacções mundiais dos produtos agrícolas e, a longo prazo, visou lançar as bases de um processo de reforma do próprio comércio agrícola susceptível de o tornar mais equitativo, mais previsível, mais transparente e, não menos importante, mais pacífico. Esta Ronda, ou Rodada Uruguay, demorou sete anos e meio, mas foi a maior reforma do sistema comercial do mundo desde o GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*.

Foi em Marrakesh que foram eliminadas as fontes de distorção dum mercado artificial, acabando com uma produção anárquica e passando a existir uma racionalização e um crescimento controlado. Corrigir as distorções que permaneciam, eliminar os subsídios à exportação, redução dos subsídios à produção (apoio interno) e um maior acesso aos mercados foram os pontos fundamentais desta revolução comercial.

E é possível a sobrevivência agrícola, melhor, agrícola e rural, sem esses subsídios?

O caso mais paradigmático é o da Nova Zelândia que, até à década de 70, teve como sustentação da agricultura, os subsídios. No entanto quando, nos anos 80, iniciou um processo de reformulação do sector agrícola, tornou-se um exemplo de sucesso. A não existência de subsídios forçou os agricultores a serem mais inovadores nos seus processos de cultivo, obrigando-os a unirem-se em agrupamentos ou cooperativas sectoriais únicas, tendo sido necessário linhas de financiamento e reajustamentos da estrutura produtiva face à liberalização do mercado.

Novos Rumos. Que rumos são esses? Na Europa e no Mundo estarão sujeitos aos objectivos saídos da Ronda de Doha e que apontam para que os países em desenvolvimento consigam obter um acesso, livre de obstáculos, sem barreiras à entrada, portanto, para as suas produções agrícolas nas grandes potências. Estas terão que eliminar ou reduzir, de forma significativa, a protecção que dão à sua agricultura por via dos subsídios directos aos agricultores ou às suas exportações.

E Portugal? Poderá seguir o exemplo da Nova Zelândia e tornar-se um exemplo como produtor agrícola, mesmo sabendo que não tem as mesmas condições naturais e geográficas de outros países? Novos Rumos. Que rumos são esses, que novas ideias são essas para Portugal?

Há quem tenha ideias muito claras quanto ao futuro e que pense que o caminho terá de passar por três etapas, a saber: organização e concentração da oferta, ou seja, deve existir uma presença importante de organizações de produtores. Os agricultores deverão escoar a sua produção através de organizações de produtores reconhecidas.

A segunda etapa, que é o aumento da produção, deverá passar pelos meios para investimento, pela facilitação ao acesso à terra, pelo aumento da área e sua irrigação e pelo rejuvenescimento do tecido empresarial agrícola.

Por último, é necessário reequilibrar as relações entre agricultores, a indústria e a distribuição. Nesta relação, é evidente a posição de fraqueza negocial dos produtores nas relações com a indústria e com a distribuição. Portugal será bem-sucedido se, pelo menos e já é muito, conseguir a auto-suficiência alimentar. Seria um dos caminhos para o desenvolvimento.

E, parafraseando Paulo VI, na Carta Encíclica, *Populorum Progressio*, o desenvolvimento é o novo nome da paz.

Bibliografia

ALVES, J.D.J.F. — **LIÇÕES DE DIREITO COMUNITÁRIO AS POLÍTICAS DA COMUNIDADE EUROPEIA**. COIMBRA: COIMBRA EDITORA, 1993. 176 p. ISBN 972-32-0583-1.

ARAÚJO, M. — *Portugal é o quarto país com mais fundos do QREN*. *Vida Económica*, 27 de Janeiro de 2012 (2012),

AZEVEDO, M.E. — **A EUROPA em MOVIMENTO Apostas e Desafios no Limiar do Novo Século**. 01405003^a edição. Lisboa: Editorial Notícias, 1997. 242 p. ISBN 972-46-0877-8.

AZEVEDO, M.E. — **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM - UMA POLÍTICA CONTROVERSA NA HORA DA MUDANÇA**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996. 266 p.

CARDOSO, C.P., RAMOS, C., LEITE, I.C., CARDOSO, J.C. e MAIOR, P.V. — **A UNIÃO EUROPEIA HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS**. 2^a edição. Porto: UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA, 2010. 283 p. ISBN 978-989-643-060-3.

COMISSÃO EUROPEIA - A minha região está abrangida? [Em linha]. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/how/coverage/index_pt.cfm. (Consultado em 12 de Dezembro de 2011)

CUNHA, A. — **EUROPA Novas Fronteiras**. In *Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors*. Lisboa: Princípia Editora, 2010, vol. 26/27.

- A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural. [Em linha]. Disponível em <http://www.agroportal.pt/a/acunha2.htm>. (Consultado em 23 de Novembro 2011)

EPP Group in the European Parliament - A Política Agrícola Comum e o Futuro do Mundo Rural. [Em linha]. Disponível em http://www.eppgroup.eu/press/pcom00/com211_pt.asp. (Consultado em 21 de Dezembro 2011)

DA CRUZ VIEIRA, C.I. - Desenvolvimento ao "sabor" do turismo? O caso Serra da Estrela. Aveiro: UNIVERSIDADE DE AVEIRO, Dept. de Economia, Gestão e Engenharia Industrial, Tese. 253. Académica.

Eurocid - Portugal 2020. [Em linha]. Disponível em http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=339. (Consultado em

DGDR - FUNDOS ESTRUTURAIS - Estrutura e Âmbito de Intervenção. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/acessivel/fundos/estrutura.asp>. (Consultado em 12 de Janeiro)

EUMEDNET GRUPO DE INVESTIGACIÓN - LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA UNIÓN EUROPEA. [Em linha]. Disponível em <http://www.eumed.net/cursecon/17/pac/rural.htm>. (Consultado em 05 de Outubro)

- Disposições gerais sobre os Fundos Estruturais. [Em linha]. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/160014_pt.htm. (Consultado em 20 Outubro 2011)

- FINANCIAMENTO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM. [Em linha]. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/111096_pt.htm. (Consultado em

- Relatório Barca. [Em linha]. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm. (Consultado em 15 de FEVEREIRO)

FERNANDES, A.J. — **PORTUGAL FACE À POLÍTICA REGIONAL DA COMUNIDADE EUROPEIA**. LISBOA: Publicações Dom Quixote, 1989. ISBN 972-20-0680-0.

- FERREIRA, A.T., MATOS, MARIA DA GRAÇA, — **PRINCÍPIO DA ADICIONALIDADE: APLICAÇÃO AO SEGUNDO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO (QCAII) PARA PORTUGAL.** In *PROSPECTIVA E PLANEAMENTO*. LISBOA, 1996.
- GÉNÉREUX, J. — **Introduction à la politique économique.** Paris: Éditions do Seuil, 1993. 361 p. ISBN 2-02-013495-0.
- HARRISON, J. — **La economía española De la Guerra Civil a la Comunidad Europea.** Madrid: Ediciones ISTMO, S.A. 1998, 1995. 125 p. ISBN 84-7090-355-1.
- HENRIQUES, A.A. — *Governo reorienta mil milhões da linha BEI para apoio ao investimento das empresas.* *Vida Económica*. 23 de Março de 2012 (2012), p. 48.
- Sobre o Empréstimo-Quadro. [Em linha]. Disponível em <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=344&eid=4707>. (Consultado em 15 de Fevereiro de 2012)
- FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA. [Em linha]. Disponível em <http://www.qca.pt/fundos/feoga.asp>. (Consultado em 20 de Fevereiro)
- COOPERATIVAS E REVITALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS RURAIS: UMA PERSPECTIVA EMPRESARIAL E ASSOCIATIVA. [Em linha]. Disponível em <http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v19/cc19n104.pdf>. (Consultado em 02 de Janeiro 2012)
- MINISTROS, I.N.D.A.P.D.C.D. — **PORTUGAL CONTEMPORÂNEO problemas e perspectivas.** In. Oeiras, 1986, p. 609.
- MOURA, J.B. — **A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias.** Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda, 1998. 87 p. ISBN 972-662-539-4.
- OBSERVATÓRIO do QREN - O Período de Programação 2007-2013. [Em linha]. Disponível em http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=18&id_page=75. (Consultado em 4 de Janeiro)
- PARLAMENTO EUROPEU - Política regional - a chave para o futuro da UE? [Em linha]. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/highlights/pt/809.html>. (Consultado em 1 de Dezembro de 2011)
- PFETSCH, F.R. — **A UNIÃO EUROPEIA história, instituições, processos.** Traduzido por MARTINS, E.C.D.R. BRASÍLIA: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2001. 324 p. ISBN 85-230-0636-2.
- PORTO, M. — **O ORÇAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA AS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS PARA 2007-2013.** COIMBRA: ALMEDINA, SA, 2006. 99 p. ISBN 972-40-2796-1.
- PORTO, M.C.L. — **ECONOMIA UM TEXTO INTRODUTÓRIO.** 2ªª edição. COIMBRA: LIVRARIA ALMEDINA, 2004. 626 p. ISBN 972-40-2313-3.
- PORTO, M.C.L. — **TEORIA DE INTEGRAÇÃO E POLÍTICAS COMUNITÁRIAS FACE AOS DESAFIOS DA GLOBALIZAÇÃO.** 4ªª edição. Coimbra: EDIÇÕES ALMEDINA, SA, 2009. 750 p. ISBN 978-972-40-3779-0.
- QREN - O Quadro de Referência Estratégico Nacional [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=20. (Consultado em 10 de Janeiro)
- Quadro de Referência Estratégico Nacional - Programas Operacionais 2007-2013. [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=135. (Consultado em 22 de Março de 2012)

QREN - Regulamentos do Desenvolvimento Rural (FEADER). [Em linha]. Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=279. (Consultado em 10 de Janeiro de 2012)

- FUNDOS COMUNITÁRIOS DO QREN POR UTILIZAR. [Em linha]. Disponível em <http://www.eugeniorosa.com>. (Consultado em 2 de Março de 2012)

SÁ, J.S.O. e SANTANA, J.P. — **FEOGA - FUNDO EUROPEU DE ORIENTAÇÃO E GARANTIA AGRÍCOLA** Secção **Orientação**. Lisboa: Banco de Fomento Nacional, 1986.

VARELA, J.A.S. — **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E A AGRICULTURA PORTUGUESA**. Lisboa: PUBLICAÇÕES DOM QUIXOTE, 1987. 306 p.