

Luciano Mansor de Mattos



**Desenvolvimento rural,  
abordagem territorial  
e valorização de produtos  
regionais e orgânicos  
em Portugal: do  
Programa LEADER (1991)  
ao PDR (2020)**

# Ficha técnica

---

## Título

Desenvolvimento rural, abordagem territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos em Portugal: do Programa LEADER (1991) ao PDR (2020)

## Autor

Luciano Mansor de Mattos  
Pesquisador – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (desde 2002) / Embrapa Cerrados (desde 2011)

## Projeto gráfico

Susana Gama

## Editora

Centro de Estudos Geográficos

## Apoio

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)  
– Embrapa Cerrados  
Rodovia BR 020 – KM 18 – Caixa Postal 08223  
– CEP: 73.310-970 – Planaltina – Distrito Federal, Brasil

## Suporte

Eletrónico

## ISBN

978-972-636-309-5

## DOI

10.33787/CEG20240004

## Ano de edição

2024



Apoio



## Prefácio

---

**E**ste pequeno livro, redigido no português brasileiro de Luciano Mattos, investigador da Embrapa Cerrados – Brasília (DF) e cientista visitante no CEG/IGOT-Ulissboa, entre fevereiro de 2020 e agosto de 2021, constitui-se como uma expressão original da leitura que fez sobre o Desenvolvimento Rural em Portugal entre finais do século XX e os dois primeiros decénios do século XXI. Trata-se de um trabalho importante e que só foi possível – e de um modo que teria sido difícil de imaginar antes – no âmbito da sua permanência em Portugal, com acolhimento oficial no CEG/IGOT-ULisboa no período referido. Aqui e noutras universidades do país contou com a consulta (envolvendo diferentes formas de colaboração) de colegas e de diferentes investigadores, em Portugal e em França (UMR ART-Dev, CIRAD), gestores públicos, coordenadores de Grupos de Ação Local (GALs), agricultores e responsáveis por organizações de algum modo ligadas à agricultura.

Embora tendo sido um período dominado pelos efeitos e condicionamentos mais expressivos da pandemia de Covid-19, todo o trabalho se efetivou com um peso essencial de recolhas de informação primária (entrevistas, visitas de campo e grupos focais), e também com apoio bibliográfico pertinente e algum enquadramento panorâmico de conhecimento (documental ou de outro tipo) sobre as condições de países europeus próximos (em particular a França) e de políticas europeias, sem deixar de recorrer a exemplos e situações do Brasil, sempre que tal se revelou pertinente.

Naturalmente, as circunstâncias da pandemia forçaram a necessidade de realizar grande parte do processo de sustentação empírica do estudo na forma de teletrabalho, inclusivamente no que toca à realização de metade das entrevistas. De facto, de uma centena de entrevistas semiestruturadas aplicadas, metade envolveu contactos à distância, numa primeira etapa (gestores públicos, coordenadores dos GALs e investigadores), facilitados pelas tecnologias de informação e comunicação disponíveis. Apenas numa segunda etapa as entrevistas foram presenciais (agricultores), auscultando atores individuais e coletivos do setor agrícola. Em qualquer caso, o resultado das recolhas foi bastante revelador, sobre um conjunto de processos e resultados, como o trabalho demonstra adiante.

A leitura efetuada sobre o Desenvolvimento Rural em Portugal – muito alicerçada no apuramento quantitativo de síntese comparativa de apreciações segundo categorias obtidas após análise de conteúdo, por um lado, e por elementos qualitativos mais minuciosos das pessoas entrevistadas, por outro – não deixa de ser matizada por outras observações, incluindo as de apreciação pessoal. Estas constituem-se por vezes como sugestões ou recomendações que, além de resultarem do entendimento próprio do quadro de análise ensaiado, traduzem uma particular experiência de anteriores trabalhos e percursos do autor no Brasil, em domínios que cruzam as políticas públicas relativas ao rural e à agricultura e as responsabilidades profissionais em gestão nestas matérias.

De facto, com a liberdade de uma ambiciosa abrangência, que privilegia um ‘sobrevoar’ da complexa realidade estudada (mas com variável densidade, conforme a trama de as-

petos compreendidos e interrelacionados), em detrimento de aprofundamentos que terão lugar noutros âmbitos, o autor efetua mesmo uma leitura crítica própria em torno do recente desenvolvimento rural português. Assim, com base em leituras ou representações dos entrevistados sobre a realidade em foco e de elementos secundários de informação correlativa, em particular sobre situações de Portugal e do Brasil, Luciano Mattos revela particular sensibilidade social e política e interpela-nos, por vezes, de modo contundente. Este aspecto, que o grosso das conclusões concentra, com um conjunto de recomendações de medidas de política, suscita outras leituras e discussão sobre as mesmas matérias que são alvo de atenção.

Nesta obra, pormenores diversos são combinados numa narrativa de continuidade que nos proporciona uma visão de conjunto. Este tipo de olhar, que mescla e integra conhecimentos e perspetivas tantas vezes difíceis de articular, constitui um desafio diferente do mais habitual e convoca um interesse que potencialmente se estende a académicos e atores implicados em análises reflexivas sobre o Desenvolvimento Rural que, usando a língua portuguesa, se têm debatido com vertentes da problemática em vários territórios não europeus. De facto, aquilo que aqui é alvo de atenção sobre Portugal em contexto europeu faz a ponte para desafios do Desenvolvimento Rural em países e regiões que registaram alguma “influência” de políticas europeias desde finais do século passado, podendo relevar-se o caso do Brasil.

A referida “influência europeia” deverá ser considerada na complexidade e alcance do que se tem vindo a entender por “Desenvolvimento Rural”, entre o “rural agrícola” e o “rural territorial”, campo de abordagem de Luciano Mattos neste trabalho. Ou seja, quando o autor confere um forte peso à observação avaliativa dos legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) em Portugal, a sua preocupação com o Desenvolvimento Rural não deixa de incluir apreciações sobre a influência da Organização Mundial do Comércio (OMC) dos produtos agrícolas (Pilar I da PAC), subsequente à dimensão “Garantia” do FEOGA (até 2006), para além do que respeita à “Política de Desenvolvimento Rural” (dimensão “Orientação” do FEOGA até 2006 e Pilar II da PAC desde 2007).

O trabalho efetuado permite-nos leituras cruzadas para um entendimento da importância da PAC em Portugal, como referido, correspondendo a dimensão do desenvolvimento rural à principal influência do Programa LEADER (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) até 2006, da “Abordagem Leader”, de 2007 em diante, e do que nesse domínio se contemplava nos Quadros Comunitários de Apoio (QCA I, II e III ou, após 2006, Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e Acordo de Parceria / Portugal 2020). Referimo-nos aos instrumentos político-administrativos e de governança que consubstanciam o cofinanciamento europeu no território português – do qual nos focamos nas áreas rurais – mediante a aplicação dos princípios da subsidiariedade, programação, adicionalidade, parceria e avaliação.

Sobressai, em particular, o Programa LEADER, Programa de Iniciativa Comunitária (IC) em três fases (LEADER I e II em 1991-93 e 1994-99; LEADER+ em 2000-2006) e apenas Abordagem Leader desde 2007 nos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) – com o instrumento Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) no caso do PDR 2020 (2014-20), pois o *mainstreaming* ou transversalização do que foi antes Programa de IC correspondeu ao acentuar do agencialismo/funcionalização das Associações de Desenvolvimento Local (ADL) e a uma maior burocratização dos processos. A importância simbólica (além da substantiva) do Programa LEADER é muito forte, desde logo, contida como marco no título do trabalho, na mesma medida em que este Programa e a sua abordagem

foram marcos e instrumentos de mudança paradigmática na forma de intervir para o Desenvolvimento Rural, primeiro na Europa comunitária e depois noutros territórios, a montante de Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), das idealizadas às (mais ou menos) conseguidas, facto de reconhecimento generalizado.

Das leituras e comentários de Luciano Mattos sobre os legados da PAC em Portugal, positivos e negativos, gostaríamos de fazer sobressair o que diz respeito à ligação entre investigação, experimentação, extensão e inovação (social, organizacional e técnica). Realça-se o apuramento de alguns aspetos positivos, mas sobretudo de lacunas e deficiências, incluindo quanto ao papel das universidades e centros de investigação no processo de valorização e desenvolvimento rural, estando isto em função do desajustamento/défices de ajustamento quanto ao papel do Estado e das políticas públicas, situações agravadas pelos contextos socioeconómicos desfavoráveis no período analisado, que poderemos colocar como inerentes a várias características da globalização que temos.

Naquilo que se relaciona com a investigação e com os aspetos a jusante desta, referimo-nos, por exemplo, ao desencontro que se regista entre a realidade incontornável da agricultura familiar – que, mesmo em perda (em particular da tradicional), continua a ser a dominante em Portugal (como na Europa e no mundo em geral) – e a dedicação técnica e académica às respetivas problemáticas. Ou seja, reconhece-se que os investigadores mais respondem a necessidades próprias da sua valorização num quadro de avaliação com padrões internacionais (e.g., artigos científicos) do que aos morosos processos de resposta às complexas e multifacetadas necessidades da agricultura familiar (incluindo uma extensão rural bem estruturada e enquadrada), as quais se associam aos desafios de sustentabilidade dos territórios<sup>1</sup>. Mas também nos poderíamos referir, como outro exemplo, a défices de entrosamento institucional e organizacional – exigentes em abordagens territoriais e integradoras de soluções em cadeias, parcerias e redes – que o estudo deixa transparecer.

Este é o contexto da relativa (des)valorização dos produtos e sistemas produtivos locais, em função do considerável privilégio tradicional dos apoios a opções mais “profissionais” e de ortodoxia hegemónica, que mais satisfazem interesses estabelecidos e dominantes. Não obstante, estando contemplado este quadro, também encontramos no trabalho o desafio para a potenciação de soluções em curso, além de outras, mais inovadoras e mais consonantes com os objetivos de sustentabilidade. Esta é mais uma dimensão que torna a leitura desta obra abrangente e ousada numa mais que provável oportunidade de inspiração para a discussão das variáveis de desenvolvimento rural num contexto de desafios acrescidos face às incertezas inerentes às crises civilizacionais sentidas no século XXI e que apelam a uma dedicação mais inteligente ao entretencimento dos domínios do agroalimentar e dos seus territórios de sustentação...

Luís Moreno

---

<sup>1</sup> Cf., nesta matéria, Moreno, L., & Magalhães, F. (2021). *Agricultura Familiar e Valorização Territorial Sustentável em contexto de Alterações Climáticas: perspetivas e um diagnóstico 'AFANEL' em Portugal Continental*. Lisboa: Animar, 60 p. [https://bit.ly/35YHVOU\\_AFANEL](https://bit.ly/35YHVOU_AFANEL)

# Índice

<b>Glossário de termos técnicos (português brasileiro – português lusitano)</b>	<b>7</b>
<b>Glossário de termos técnicos (português lusitano – português brasileiro)</b>	<b>8</b>
<b>Lista de tabelas</b>	<b>9</b>
<b>Lista de siglas</b>	<b>10</b>
<b>I Capítulo introdutório</b>	<b>15</b>
1.1 A Evolução da Política Agrícola Comum (PAC)	16
1.2 O Desenvolvimento Territorial	17
<b>II Problema de pesquisa, objetivos e metodologia de estudo</b>	<b>19</b>
2.1 Problema de pesquisa e objetivos do estudo	20
2.2 Metodologia do estudo	20
<b>III Referencial teórico</b>	<b>23</b>
3.1 O Programa Leader e sua continuidade	24
3.2 Programa Leader como experiência piloto de sucesso: o caso francês	25
3.3 A evolução da agricultura portuguesa e o Programa Leader em Portugal	27
<b>IV Resultados e discussão</b>	<b>30</b>
4.1 Legados do Pilar I da PAC	31
4.2 Legados do Pilar II da PAC (Medida 10 Leader)	37
4.3 Legados do Pilar II da PAC (Medidas 1 a 9, planos de suporte e outras políticas)	48
4.4 Influência da pesquisa agrícola nas tomadas de decisão sobre políticas públicas	62
4.5 Pesquisa agrícola nacional e construção do conhecimento territorial	66
4.6 Principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português	75
<b>V Conclusões</b>	<b>89</b>
<b>VI Referências bibliográficas</b>	<b>101</b>
<b>Anexo I – Categorias e subcategorias</b>	<b>111</b>
<b>Anexo II – Fotografias das visitas de campo – produtos regionais</b>	<b>125</b>
<b>Anexo III – Fotografias das visitas de campo – produtos orgânicos</b>	<b>133</b>

# Glossário de termos técnicos

---

(português brasileiro – português lusitano)

**Ações de políticas públicas** – medidas de políticas públicas

**Aposentados** – reformados

**Assistência técnica** – acompanhamento técnico

**Assistência técnica e extensão rural (ATER)** – acompanhamento técnico e extensão rural

**Agricultura orgânica** – agricultura biológica

**Colheita das oliveiras** – campanha olivícola

**Colheita das vinhas** – vindima

**Controle** – controlo

**Distrito Municipal** – Junta de Freguesia

**Embutidos** – enchidos

**Manejo florestal** – manejo florestal

**Mobilização social** – animação social

**Município** – concelho / município

**Pesquisa** – investigação

**Pesquisa agropecuária** – investigação agroflorestal

**Pesquisador** – investigador

**Planejamento** – planeamento

**Prefeitura Municipal + Câmara dos Vereadores** – Câmara Municipal

**Produtos orgânicos** – produtos biológicos

**Produtos regionais** – produtos autóctones

**Irrigação** – regadio (termo coloquial) ou irrigação (termo técnico)

**Subprefeitura Municipal** – Junta de Freguesia

**Suco** – sumo

**Unidade de produção** – exploração agrícola

**Videiras** – Vinhas (conjunto de videiras)

# Glossário de termos técnicos

---

(português lusitano – português brasileiro)

**Acompanhamento técnico** – assistência técnica

**Acompanhamento técnico e extensão rural** – assistência técnica e extensão rural (ATER)

**Agricultura biológica** – agricultura orgânica

**Animação social** – mobilização social

**Câmara Municipal** – Prefeitura Municipal + Câmara dos Vereadores

**Campanha olivícola** – colheita das olivas / azeitonas

**Concelho** – município

**Controlo** – controle

**Enchidos** – embutidos

**Exploração agrícola** – unidade de produção

**Investigação** – pesquisa

**Investigação agroflorestal** – pesquisa agropecuária

**Investigador** – pesquisador

**Irrigação (termo técnico)** – irrigação (termo técnico)

**Junta de Freguesia** – Distrito Municipal e Subprefeitura Municipal

**Manejo florestal** – manejo florestal

**Medidas de políticas públicas** – ações de políticas públicas

**Planeamento** – planejamento

**Produtos autóctones** – produtos regionais

**Produtos biológicos** – produtos orgânicos

**Reformados** – aposentados

**Regadio (termo coloquial)** – irrigação (termo coloquial e termo técnico)

**Sumo** – suco

**Vinhas** – conjunto de videiras

**Vindima** – colheita das vinhas / videiras



## Lista de tabelas

**Tabela 1** – Perguntas aplicadas na primeira etapa da pesquisa (50 entrevistas *on-line*)

**Tabela 2** – Perguntas aplicadas na segunda etapa da pesquisa (50 entrevistas presenciais)

**Tabela 3** – Legados positivos da PAC – Pilar I

**Tabela 4** – Legados negativos da PAC – Pilar I

**Tabela 5** – Perspectivas em relação à PAC Pós-2020 – Pilar I

**Tabela 6** – Legados positivos da PAC – Pilar II (geral)

**Tabela 7** – Legados negativos da PAC – Pilar II (geral)

**Tabela 8** – Legados positivos e negativos da PAC – Pilar II (Medida 10)

**Tabela 9** – Legados positivos de outras políticas públicas, programas e medidas

**Tabela 10** – Legados negativos de outras políticas públicas, programas e medidas

**Tabela 11** – Legados positivos e negativos da PAC – Pilar II (Medidas 1 a 9)

**Tabela 12** – Aspectos positivos entre pesquisa agrícola e políticas públicas

**Tabela 13** – Aspectos negativos entre pesquisa agrícola e políticas públicas

**Tabela 14** – Contrapontos entre pesquisa agrícola e políticas públicas

**Tabela 15** – Legados positivos da pesquisa agrícola no conhecimento territorial

**Tabela 16** – Legados negativos da pesquisa agrícola no conhecimento territorial

**Tabela 17** – Legados positivos das mudanças socioeconômicas no meio rural local

**Tabela 18** – Legados negativos das mudanças socioeconômicas no meio rural local

## Lista de siglas

**ACP** – Análise de Componentes Principais (método estatístico; análise de dados multivariados)

**ADD** – Associação de Desenvolvimento do Dão (Portugal)

**ADER-Sousa** – Associação de Desenvolvimento das Terras do Sousa (Portugal)

**ADL** – Associação de Desenvolvimento Local (Portugal)

**ADL** – Coordenadores de ADLs (Tabelas 3 a 18)

**ADM** – Administração

**A2S** – Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Região Saloia (Portugal)

**Adriminho** – Associação de Desenvolvimento Rural Integrado do Vale do Minho (Portugal)

**AGIP** – Áreas de Gestão Integrada de Paisagem (Portugal)

**AGRIC** – Agricultores (Tabelas 3 a 18)

**AJAP** – Associação dos Jovens Agricultores de Portugal (Portugal)

**AKIS** – *Agricultural Knowledge and Innovation Systems* (Sistemas de Conhecimento e Inovação Agrícola) (UE)

**ANCRAAL** – Associação Nacional de Produtores de Cabra de Raça Algarvia (Portugal)

**Animar** – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (Portugal)

**AP** – Agrupamento de produtores (Portugal)

**Associação In Loco** – Intervenção, Formação, Estudos para o Desenvolvimento Local (Portugal)

**ATER** – Assistência Técnica e Extensão Rural (Brasil)

**AUD** – Certificação por Auditoria (certificação de relação bilateral) (Brasil)

**Aval** – Avaliação [(+) positiva / (-) negativa] (Tabelas 3 a 18)

**Baixo Guadiana** – Associação Terras do Baixo Guadiana (Portugal)

**BB** – Banco do Brasil (Brasil)

**BNB** – Banco do Nordeste do Brasil (Brasil)

**CAD** – *Contrat d'Agriculture Durable* (Contrato de Agricultura Sustentável) (França)

**CAP** – Confederação dos Agricultores de Portugal (Portugal – correspondente ao CNA no Brasil)

**CCDR** – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (Portugal)

**CEE** – Comunidade Económica Europeia (UE)

**CEG** – Centro de Estudos Geográficos (Portugal)

**CIAT** – Comissão de Implantação das Ações Territoriais (Brasil)

**CLDS** – Contratos Locais de Desenvolvimento Social (Portugal)

**CNA** – Confederação Nacional da Agricultura (Portugal – correspondente à Contag/Fetraf no Brasil)

- CNPO** – Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (Brasil)
- Codevasf** – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Brasil)
- CoLab** – Laboratórios Colaborativos (Portugal)
- Confagri** – Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal (Portugal)
- CRESC Algarve** – Programa Operacional Regional do Algarve (Portugal)
- C&T** – Ciência e Tecnologia (termo técnico geral)
- CT** – Colegiados Territoriais (Brasil)
- CTE** – *Contrat Territorial d'Exploitation* (Contrato Territorial de Exploração) (França)
- DGADR** – Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (Portugal)
- DGT** – Direção-Geral do Território (Portugal)
- DLBC** – Desenvolvimento Local de Base Comunitária (Portugal)
- DOC** – Denominação de Origem Controlada (termo técnico em geral)
- DOP** – Denominação de Origem Protegida (termo técnico em geral)
- DRAP** – Direção-Regional de Agricultura e Pesca (Portugal)
- Drap** – Gestores públicos regionais das DRAPs (Tabelas 3 a 18)
- DRAP Alentejo** – Direção-Regional de Agricultura e Pesca do Alentejo (Portugal)
- DRAP Algarve** – Direção-Regional de Agricultura e Pesca do Algarve (Portugal)
- DRAP Centro** – Direção-Regional de Agricultura e Pesca do Centro (Portugal)
- DRAP LVT** – Direção-Regional de Agricultura e Pesca de Lisboa e Vale do Tejo (Portugal)
- DRAP Norte** – Direção-Regional de Agricultura e Pesca do Norte (Portugal)
- EDL** – Estratégia de Desenvolvimento Local (Portugal)
- EFTA** – *European Fair Trade Association* (Associação Europeia de Comércio Justo) (UE)
- EIDT** – Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (Portugal)
- Embrapa** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Brasil)
- ENAB** – Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (Portugal)
- ENAB-PA** – Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica – Plano de Ação (Portugal)
- ENF** – Estratégia Nacional para as Florestas (Portugal)
- ENRD** – *European Network For Rural Development* (Rede Europeia de Desenvolvimento Rural) (UE)
- EPI-AGRI** – *Agricultural European Innovation Partnership* (Parceria Europeia de Inovação em Agricultura) (UE)
- ESA** – Escola Superior Agrária (Portugal)
- ETG** – Especialidade Tradicional Protegida (UE)
- FAS** – *Farm Advisory System* (Serviço de Aconselhamento ao Agricultor) (UE / Portugal)
- FC** – Fundo de Coesão (UE)

- FCT** – Fundação para a Ciência e a Tecnologia (Portugal)
- FEADER** – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (UE)
- FEAGA** – Fundo Europeu Agrícola de Garantia (UE)
- FEAMP** – Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas (UE)
- FEDER** – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (UE)
- FEEI** – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (UE)
- FEOGA** – Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (UE)
- FINE** – Sigla formada pelas iniciais de FLO, IFAT, NEWS e EFTA (UE)
- FLO** – *Fair Trade Labelling Organisation* (Organização de Rotulagem do Comércio Justo) (UE)
- FSE** – Fundo Social Europeu (UE)
- GAL** – Grupo de Ação Local (UE)
- GP** – Gestores públicos nacionais do IFAP, GPP e DGADR (Tabelas 3 a 18)
- GPP** – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (Portugal)
- ICNF** – Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (Portugal)
- IDE** – Investimento Direto Estrangeiro (termo técnico geral)
- IFAT** – *International Federation for Alternative Trade* (Federação Internacional de Comércio Alternativo) (UE)
- IFAP** – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Portugal)
- IGOT** – Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (Portugal)
- IGP** – Indicação Geográfica Protegida (termo técnico geral)
- INE** – Instituto Nacional de Estatística (Portugal)
- INIAV** – Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (Portugal)
- Iniav** – pesquisadores do INIAV (Tabelas 3 a 18)
- INTERREG** – Programa Cooperação Territorial Europeia (zonas transfronteiriças) (UE)
- IP** – Institutos Politécnicos (Portugal)
- IUL** – Instituto Universitário de Lisboa (Portugal)
- Leader** – Programa Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (UE)
- Leader Oeste** – Associação para o Desenvolvimento e Promoção Rural do Oeste (Portugal)
- Minha Terra** – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local (Portugal)
- MTE** – Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil)
- NEWS** – *Network of European World Shops* (Rede Mundial de Lojas Europeias) (UE)
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (Mundial)
- OCS** – Organização de Controle Social (certificação por partes) (Brasil)
- ODS** – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ONU)
- OGIP** – Operação de Gestão Integrada da Paisagem (Portugal)

- OGM** – Organismo Geneticamente Modificado (termo técnico geral)
- OMC** – Organização Mundial do Comércio (Mundial)
- ONU** – Organização das Nações Unidas (ONU)
- OP** – Organização de produtores (Portugal)
- OPAC** – Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade (Brasil)
- PA** – Plano de Ação (Portugal)
- PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos (Brasil)
- PAC** – Política Agrícola Comum (UE)
- PADRE** – Plano de Ação de Desenvolvimento de Recursos Endógenos (Portugal)
- PANCD** – Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (Portugal)
- PDM** – Plano Diretor Municipal (Portugal)
- PDR** – Programa de Desenvolvimento Rural (2014-2020) (Portugal)
- PGIP** – Plano de Gestão Integrada de Paisagem (Portugal)
- PIB** – Produto Interno Bruto (termo técnico geral)
- PME** – Pequenas e Médias Empresas (termo técnico geral)
- PMOT** – Plano Municipal de Ordenamento do Território (Portugal)
- PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil)
- PNCT** – Programa Nacional para a Coesão Territorial (Portugal)
- PNPOT** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Portugal)
- PPAS** – Prados Permanentes Ambientalmente Sustentáveis (Portugal)
- Proder** – Programa de Desenvolvimento Rural (2007-2013) (Portugal)
- PROFs** – Planos Regionais de Ordenamento Florestal (Portugal)
- PROT** – Plano Regional de Ordenamento do Território (Portugal)
- QCA** – Quadro Comunitário de Apoio (UE)
- QREN** – Quadro de Referência Estratégico Nacional (Portugal / UE)
- Rota do Guadiana** – Associação de Desenvolvimento Integrado Rota do Guadiana (Portugal)
- SAU** – superfície agrícola utilizada (Portugal)
- SIBT** – Sistema de Informação da Bolsa de Terras (Portugal)
- SICAM** – Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo (Portugal)
- SPG** – Sistema Participativo de Garantia (certificação participativa) (Brasil)
- TCE** – Tribunal de Contas Europeu (UE)
- UA** – Universidade do Aveiro (Portugal)
- UAlg** – Universidade do Algarve (Portugal)
- UC** – Universidade de Coimbra (Portugal)

**UE** – União Europeia (UE)

**ULisboa** – Universidade de Lisboa (Portugal)

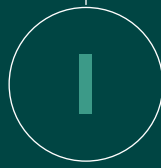
**UMR** – *Unité Mixte de Recherche* (Unidade Mista de Pesquisa) (França)

**Univ** – Professores universitários (Tabelas 3 a 18)

**Univasf** – Universidade Federal do Vale do São Francisco (Brasil)

**UTAD** – Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Portugal)

**Vicentina** – Associação para o Desenvolvimento do Sudoeste (Portugal)



# Capítulo introdutório

## 1.1

# A Evolução da Política Agrícola Comum (PAC)

O *boom* econômico da década de 50, período de reconstrução da Europa após os traumas da quebra da Bolsa de Nova York (1929) e das duas Guerras Mundiais (1914-1919; 1939-1945), acelerou a industrialização, atraiu a mão de obra e promoveu a renda urbana, o que resultou na demanda crescente de alimentos. Por outro lado, a modernização do campo reduziu os gastos relativos das populações urbanas na compra de alimentos e permitiu o consumo progressivo de produtos industrializados (Fennell, 1997; Milward, 1992).

Naquele momento, o Tratado de Roma (1957) instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), com Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo como Estados-Membros fundadores. A partir de 1962, as políticas agrícolas nacionais são substituídas pela Política Agrícola Comum (PAC), com mecanismos de intervenções nos preços agrícolas. Desde sua criação, a PAC foi pouco alterada em seus objetivos de proteger o rendimento na agricultura, garantir a segurança alimentar do povo europeu e regular as instabilidades dos preços internos devido aos problemas econômicos e climáticos (Parlamento Europeu, 2018a).

Os recursos da PAC eram assegurados pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) até 2006, sendo substituído pelo Fundo Europeu Agrícola da Garantia (FEAGA) e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) em 2007. O FEOGA-Garantia fazia intervenções de mercado (despesas compulsórias sem cofinanciamento) e o FEOGA-Orientação atuava no desenvolvimento rural (despesas não obrigatórias com cofinanciamento). Sob a influência do Tratado de Lisboa (2007), que enfatiza temas como ordenamento do território, progresso técnico, diversificação da economia rural, proteção do meio ambiente e coesão socioeconômica dos territórios, a PAC 2007-2013 divide o FEOGA em FEAGA (Pilar I) e FEADER (Pilar II) e valoriza a gestão dos recursos naturais nos instrumentos econômicos de apoio ao desenvolvimento rural (Parlamento Europeu, 2018b).

Na PAC 2014-2020, o FEAGA (Pilar I – pagamentos) detém 75,6% e o FEADER (Pilar II – desenvolvimento rural) 24,4% dos recursos, enquanto a PAC representa 37,6% do orçamento da União Europeia, o que denota a importância que a sociedade urbana europeia confere à própria agricultura, aos hábitos alimentares locais e ao meio ambiente (Carvalho, 2016).

Durante três décadas (1962-1992), o aumento de excedentes, a defasagem crescente entre preços internos e preços mundiais e as pressões da Organização Mundial do Comércio (OMC) demandaram reformas na PAC. A Reforma 1992 substituiu o sistema de proteção de preços pelos pagamentos diretos aos rendimentos por hectares (agricultura) ou número de cabeças (pecuária bovina). A Reforma 1997 lançou a Agenda 2000 (agricultura europeia competitiva, multifuncional e sustentável nos territórios), instituiu novo alinhamento de preços internos aos preços mundiais (parcialmente compensados pelos pagamentos diretos), estipulou critérios ambientais aos pagamentos diretos e definiu orientações à política de desenvolvimento rural. A Reforma 2003 veio em pleno fortalecimento da agricultura europeia nos mercados mundiais, com eliminação paulatina dos pagamentos diretos à produção e adoção do pagamento direto sob critérios ambientais, territoriais e de saúde pública para promoção do desenvolvimento rural. A Reforma 2009 trouxe a adoção plena do pagamento



direto à unidade de produção sob condições agrícolas e ambientais (Pilar I) e integração ao desenvolvimento rural (Pilar II). E a Reforma 2013 definiu os novos objetivos econômicos (segurança alimentar pela produção agrícola, competitividade e repartição do valor da produção), ambientais (uso sustentável dos recursos naturais e mitigação das mudanças climáticas) e territoriais (dinamismo socioeconômico no meio rural) da PAC. Novas formas de pagamento direto foram criadas, como pagamento de base, redistributivo social, Ecologização (*Greening*), Prados Permanentes Ambientalmente Sustentáveis (PPAS), jovens agricultores (adicional), redistributivo aos primeiros cinco hectares, zonas desfavorecidas (adicional) e regime especial à agricultura familiar (Parlamento Europeu, 2018c; 2018d; TCE, 2017).

As reformas da PAC firmam a ação do FEAGA no Pilar I (pagamentos diretos agroambientais e intervenções de mercado em crises de preços) e do FEADER no Pilar II (programa nacional de desenvolvimento rural em regime de cofinanciamento, com abordagem territorial, valorização de produtos regionais e orgânicos, elaboração de Estratégias de Desenvolvimento Local – EDL). Na PAC 2014-2020, o Pilar I introduz os pagamentos diretos sob critérios socioambientais e o Pilar II volta-se à economia de baixo carbono, fomento tecnológico, competitividade, organização da cadeia produtiva, gestão de riscos agrícolas, preservação dos ecossistemas, inclusão social e redução da pobreza rural. À atuação do FEADER no Pilar II somam-se o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC) (Parlamento Europeu, 2018e; 2018f; 2018g; OCDE, 2009), decisão estratégica que terá sua ação multifundos problematizada mais adiante.

## 1.2

# O Desenvolvimento Territorial

**N**enhum projeto de desenvolvimento econômico pode prescindir de uma abordagem territorial com estratégias de superação da pobreza, conservação do meio ambiente e valorização da cultura local. A ausência de respostas contextualizadas a cada território pode resultar no agravamento das disparidades socioeconômicas, depleção de recursos naturais, choques culturais e prevalência dos interesses das elites locais (Cordovil, 2015; Mattos, 2010).

Os territórios são resultados dos jogos de forças no uso do espaço, materializado com marcas culturais, umas passadas e outras vivas. Deste modo, o desenvolvimento territorial é um processo que mobiliza atores sociais com múltiplos interesses, em que a construção de confiança e a resolução de conflitos de interesses devem ser administradas de maneira estratégica pelos agentes públicos e sociedade civil organizada, com busca permanente de cooperações transformadoras do ambiente institucional (Hespanhol, 2010; Moreno, 2009).

Nesse sentido, o planejamento das ações territoriais deve ser integrado ao planejamento nacional, aos instrumentos econômicos e às metodologias alternativas, pois envolve desafios como construção participativa de planos territoriais, definição coletiva do uso de verbas públicas e substituição da visão setorial sob decisões verticais *top down* pela visão territorial socialmente construída em processos horizontais *bottom up* (Sabourin *et al.*, 2016).

No desenvolvimento territorial, a economia rural não agrícola é vista como alternativa à superação da pobreza, embora o fenômeno só ocorra se a dinamização econômica for robusta, caso contrário, só há geração de empregos de baixa produtividade (Haggblade *et al.*, 2010). Nesse caso, programas governamentais de transferência de renda e oferta de microcrédito são mais adequados para atingir grupos sociais mais pobres, sem capacidade de cofinanciamento ou sem garantias, mas com ideias de negócios (Portela *et al.*, 2008; Covas, 2004).

Para Covas e Covas (2014), a construção social de territórios rurais também exige a reestruturação político-administrativa, a institucionalidade intermunicipal e o fomento de fundos regionais. Os autores discutem a passagem do conceito de território-zona ao conceito de território-rede, onde a estruturação em rede fortalece as relações de proximidade e o acesso à informação e inovação. E Sabourin (2002) lembra que pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural não podem se limitar à escala de unidade de produção, pois a potencialização dos seus resultados está na inserção estratégica nas ações coletivas em rede.

Há três décadas, a União Europeia centra esforços em processos de desenvolvimento rural com abordagem territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos nos Estados-Membros, por meio do Programa Ligação Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Programa Leader) e dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimentos (FEEI). A entrada de Portugal na União Europeia (1986) trouxe impactos ao meio rural e à agricultura (êxodo de mão de obra e perda de dinamismo econômico), em parte mitigados pelas Medidas Leader.



# Problema de pesquisa, objetivos e metodologia de estudo

## 2.1

# Problema de pesquisa e objetivos do estudo

**P**ortanto, constitui-se um problema de pesquisa do presente estudo a necessidade de uma análise integrada do processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos em Portugal, ao longo do Leader I (1991-1993), Leader II (1994-1999), Leader+ (2000-2006) e de sua continuidade como Abordagem Leader (2007-2013) e Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) (2014-2020).

Nesse sentido, o presente estudo tem o objetivo de analisar o processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos em Portugal, as atribuições das instituições de ciência e tecnologia e as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural, sob o ponto de vista de gestores públicos nacionais e regionais, coordenadores de Associações de Desenvolvimento Local (ADLs), professores universitários, pesquisadores em ciências agrárias, agricultores (unidades de produção, pequenas agroindústrias ou empresas privadas) e representantes de instituições coletivas (associações de produtores, cooperativas agrícolas e agroindústrias coletivas).

## 2.2

# Metodologia do estudo

**N**a primeira etapa da pesquisa (março a junho de 2020), um questionário de entrevistas com 6 perguntas (Tabela 1) apoiou 50 entrevistas *on-line* com 10 gestores públicos nacionais<sup>2</sup>, 10 gestores públicos regionais<sup>3</sup>, 10 coordenadores de Associações de Desenvolvimento Local (ADLs)<sup>4</sup>, 14 professores universitários<sup>5</sup> e 6 pesquisadores em ciências agrárias<sup>6</sup>.

---

2 Instituto de Financiamento da Agricultura e Pesca – IFAP (uma entrevista); Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral – GPP (três); Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural – DGADR (seis).

3 Direção-Regional de Agricultura e Pesca – DRAP [Norte (DRAP-Norte); Centro (DRAP-Centro); Lisboa e Vale do Tejo (DRAP-LVT); Alentejo (DRAP-Alentejo); Algarve (DRAP-Algarve)] (duas entrevistas cada).

4 Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local – Minha Terra; Associação de Desenvolvimento Rural Integrado do Vale do Minho – Adriminho; Associação de Desenvolvimento Rural das Terras do Sousa – ADER-Sousa; Associação de Desenvolvimento do Dão – ADD; Associação para o Desenvolvimento e Promoção Rural do Oeste – Leader Oeste; Associação para o Desenvolvimento Sustentável da Região Saloia – A2S; Associação de Desenvolvimento Integrado Rota do Guadiana – Rota do Guadiana; Intervenção, Formação, Estudos para o Desenvolvimento Local – Assoc. In Loco; Associação Terras do Baixo Guadiana – Baixo Guadiana; Associação para o Desenvolvimento do Sudoeste – Vicentina (uma entrevista cada).

5 Universidade de Lisboa – ULisboa (seis entrevistas); Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro – UTAD (duas); Escola Superior Agrária (ESA) de Coimbra (duas); Universidade do Algarve – UAIG; Universidade de Coimbra – UC; Universidade do Aveiro – UA; Instituto Universitário de Lisboa – IUL (uma entrevista cada).

6 Instituto Nacional de Investigação Agrícola e Veterinária (INIAV) (seis entrevistas).

**Tabela 1:** Perguntas aplicadas na primeira etapa da pesquisa (50 entrevistas *on-line*)

Pergunta 1 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar I (sustentação de preços internos, rendimentos desligados da produção, pagamento sob condições)?
Pergunta 2 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar II (Programa Leader, Abordagem Leader e Desenvolvimento Local de Base Comunitária – DLBC)?
Pergunta 3 – Quais políticas públicas, programas e medidas nacionais foram ou ainda são relevantes no desenvolvimento territorial português e na valorização dos produtos regionais e orgânicos?
Pergunta 4 – Qual é a capacidade de influência da pesquisa agrícola nacional nos processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento territorial português e valorização de produtos regionais e orgânicos?
Pergunta 5 – Qual é a importância da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português?
Pergunta 6 – Quais as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português em consequência do processo de desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos?

Fonte: Tabela elaborada pelo autor para orientar a interpretação das entrevistas *on-line*.

Na segunda etapa da pesquisa (junho a outubro de 2020), um questionário de entrevistas com cinco perguntas (Tabela 2) auxiliou mais 50 entrevistas presenciais com agricultores (unidades de produção, pequenas agroindústrias ou empresas privadas) e representantes de instituições coletivas (associações de produtores, cooperativas agrícolas e agroindústrias coletivas)<sup>7</sup>. Os entrevistados foram selecionados pelas ADLs baseado em projetos de produtos regionais<sup>8</sup> e orgânicos<sup>9</sup> financiados pelos fundos europeus.

**Tabela 2:** Perguntas aplicadas na segunda etapa da pesquisa (50 entrevistas presenciais)

Pergunta 1 – Qual a importância do pagamento direto (ligados ou desligados da produção) e do pagamento sob condições agrícolas e ambientais para suas atividades econômicas? PAC – Pilar I
Pergunta 2 – Quais medidas Leader (Medida 10) do PDR (2014–2020), Proder (2007–2013), Leader+ (2000–2006), Leader II (1994–1999) e Leader I (1991–1993) são ou foram relevantes às suas atividades econômicas?
Pergunta 3 – Quais medidas (Medidas 1 a 9) do PDR (2014–2020), Proder (2007–2013), Leader+ (2000–2006), Leader II (1994–1999) e Leader I (1991–1993) são ou foram relevantes às suas atividades econômicas?
Pergunta 4 – Não se aplica às entrevistas presenciais com agricultores e representantes de instituições coletivas.
Pergunta 5 – Qual é a importância da pesquisa agrícola nacional para as atividades econômicas de sua unidade de produção ou de sua instituição? Há ou houve parcerias com instituições públicas de ensino e pesquisa?
Pergunta 6 – Quais as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991 (últimos trinta anos)?

Fonte: Tabela elaborada pelo autor para orientar a interpretação das entrevistas presenciais.

7 Região (número de entrevistas): Norte (15), Centro (7), Algarve (13), Lisboa Vale do Tejo (12) e Alentejo (3).

8 Norte (cebola garrafal IGP; leite, creme e queijos de cabra fresco, curado, cura longa e camembert do Melgaço; vinho DOP; frango capão IGP; raça bovina cachena DOP; raça bovina mirandesa DOP); Centro (Queijo da Serra da Estrela DOP (ovino); maçã bravo do Elmofe DOP; vinhas e vinho Dão DOC; oliveiras); Lisboa e Vale do Tejo (licor de ginja; licor de limão; aguardente vínica DOC; vinhos DOP; vinho leve DOC; licor regional IGP; espumante regional IGP; vinho branco IGP; pera Rocha DOP e IGP; limão Mafra DOP; maçã Alcobça DOP e IGP; maçã reineta DOP; uva ramisco DOP); Alentejo (azeite DOP; azeite convencional; queijo Serpa DOP (ovino); queijo de cabra e ovino amanteigado, curado e fresco; presuntos, enchidos, toucinhos e banhas DOP); Algarve (batata doce IGP; aguardente de medronho IGP; pomar tradicional de sequeiro com figueiras, amendoeiras e alfarrobeiras; mel da Serra de Monchique DOP; carnes, charcutaria, presuntos e enchidos; leite e queijo de cabra algarvia; iogurtes).

9 Norte (hortaliças; ervas aromáticas; flores; kiwi; castanheiras; oliveiras; suco de uva e vinho DOP); Lisboa e Vale do Tejo (horticultura; embalagens familiares: batata, legumes, saladas; sucos; pera Rocha DOP); Algarve (hortaliças; ervas; flores; figueiras)

Os questionários de ambas as etapas são similares, com ajustes de linguagem à realidade de campo. Nos questionários de entrevistas *on-line*, as perguntas 1, 2 e 3 focaram nos legados positivos e negativos da PAC (Pilar I e II), enquanto nos questionários de entrevistas presenciais, as mesmas perguntas foram direcionadas para os efeitos práticos às unidades de produção e às instituições coletivas. A pergunta 4 foi descartada nas entrevistas de campo, pois não se aplica ao contexto dos agricultores (capacidade de influência da pesquisa nas tomadas de decisão). A pergunta 5 aprofunda as parcerias de campo entre instituições de pesquisa e unidades de produção ou instituições coletivas, e a pergunta 6 passou por adaptação de linguagem adequada às populações rurais.

Na terceira etapa da pesquisa (março a dezembro de 2020), após transcrição das 50 entrevistas *on-line*, a análise exploratória qualitativa foi aplicada pelo método de análise de conteúdo. As respostas de cada pergunta foram agrupadas em categorias e subcategorias (Bardin, 2011). As categorias estão expostas nas Tabelas 3 a 18 e são discutidas no tópico “4. Resultados e Discussão”. E as categorias, com suas respectivas subcategorias, constam no ANEXO I. As frequências de cada categoria foram discriminadas por perfis dos entrevistados *on-line* (gestores públicos nacionais – GP; gestores públicos regionais – Drap; coordenadores de ADLs – ADL; professores universitários – Univ; pesquisadores do Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária – Iniaiv) e pela soma dos perfis dos entrevistados (total). Houve ponderação das frequências obtidas pelos professores universitários (Univ) e pesquisadores do INIAV (Iniaiv), pois os dois perfis não contabilizaram 10 entrevistas cada (14 entrevistas – Univ; seis entrevistas – Iniaiv). Além das categorias, as frequências também são apresentadas nas Tabelas 3 a 18.

Na quarta etapa da pesquisa (novembro a dezembro de 2020), as respostas às entrevistas presenciais foram agrupadas nas mesmas categorias e subcategorias (Bardin, 2011) das entrevistas *on-line*, e suas frequências contabilizadas em coluna dos agricultores (AGRIC) nas Tabelas 3 a 18. As fotografias das visitas de campo constam no ANEXO II (produtos regionais) e ANEXO III (produtos orgânicos). A discriminação das frequências permite comparar percepções entre perfis de entrevistados *on-line* (terceira etapa) que cumprem papéis diferenciados de apoio à produção agrícola, e entre eles e os agricultores (quarta etapa). As análises de políticas públicas que revelam somente a percepção dos gestores públicos e acadêmicos são comuns, negligenciando-se a percepção dos beneficiários, como os agricultores na presente pesquisa. As comparações de frequências com mais discrepâncias são discutidas.

Na etapa final da pesquisa (janeiro e fevereiro de 2021), os resultados foram sistematizados com base nos seguintes critérios: análise dos resultados por pergunta [legados positivos (+); legados negativos (-); perspectivas e contrapontos (+/-)]; análise das categorias com mínimo de 10% de frequência (cada categoria é igual à soma de subcategorias; frequências podem ser superiores ao número de entrevistados, pois os mesmos podem oferecer respostas em mais de um tema considerado como subcategoria); análises da Medida 10 Leader (pergunta 2) e das Medidas 1 a 9 (pergunta 3), sem mínimo de frequência, destacando medidas sem demanda local.



# Referencial teórico

## 3.1

### O Programa Leader e sua continuidade

**E**m 1991, o Programa Leader surge como programa piloto de desenvolvimento rural de pequena escala (territórios < 100.000 habitantes). As ADLs, que se dividem em perfis diversos, como parcerias paritárias público-privadas [compostas por Câmaras Municipais (prefeituras municipais), Juntas de Freguesia (subprefeituras municipais), associações de municípios, associações de produtores, cooperativas agrícolas, caixa de crédito agrícola, universidades, empresas privadas, associações empresariais, pessoas a título individual e outros] ou outras formas mais simples como associações ou cooperativas sem envolvimento do poder público, parcerias alargadas com agentes públicos e afins, passam a acessar os recursos financeiros do Programa Leader (fundos europeus) por meio de um Plano de Negócios e negociações entre Comissão Europeia, Estado-Membro e cada ADL (Rover e Henriques, 2006; Ray, 2000).

Para Hespanhol (2010), o Programa Leader inovou ao substituir a abordagem setorial (agricultura, indústria, comércio, serviços, turismo) pela abordagem territorial, ideia que pode ser questionada em situações em que a abordagem setorial apenas é reforçada pela abordagem territorial. A concepção *bottom up* das Estratégias de Desenvolvimento Local (EDLs) com participação social trouxe proximidade ao território e abriu espaço para processos de inovação tecnológica e inovação social (novos produtos, processos, organizações e mercados), trabalho em rede (troca de conhecimentos e boas práticas, aprendizado coletivo, acesso à informação, formação e inovação) e cooperação entre zonas rurais nacionais e internacionais.

De acordo com Northern Ireland (2013), ENRD (2013), Chevalier (2010) e Comunidades Europeias (2006), o Programa Leader passou por fases. O Leader I (1991-1993) contava com apoio financeiro do FEOGA. O programa piloto encampava poucos territórios, a Comissão Europeia tinha papel relevante na seleção de ADLs, a concepção de desenvolvimento rural impulsionava ações econômicas locais, havia flexibilidade na gestão local e protagonismo das ADLs. O Leader II (1994-1999) manteve a abordagem *bottom up* e a fonte financeira, com elevação orçamentária de 397% em relação ao Leader I. O programa piloto passou por extensão territorial, com claros prejuízos à abordagem integrada, incentivando ações inovadoras e temas originais por meio da formação de competências e criação de redes transnacionais. O poder local aumentou sua participação na gestão, com riscos de retorno da visão setorial. O Leader+ (2000-2006) manteve o apoio financeiro do FEOGA, com elevação orçamentária de 120% em relação ao Leader II (ou 476% desde o Leader I) e cofinanciamento dos Estados-Membros. O programa piloto passou a ser elegível em todos os territórios, inclusive litorâneos (exceto meios urbanos com mais de 50 mil habitantes), sob gestão nacional (seleção de projetos), com novos métodos, eixo estratégico (ou tema unificador), integração de políticas e incentivo à inovação na agricultura e nas pequenas e médias empresas (PME).

Segundo os autores acima, após as três fases iniciais, o Programa Leader se transforma em Abordagem Leader (2007-2013), com divisão do FEOGA em FEAGA (Pilar I – pagamentos) e FEADER (Pilar II – desenvolvimento rural) e cofinanciamento pelos Estados-Membros. Mas a Abordagem Leader tornou-se *mainstream* após a sua incorporação aos programas nacionais de desenvolvimento rural. A concepção de desenvolvimento rural e de governança participativa do Programa Leader se reduz, assim como os enfoques




na cooperação territorial, geração de emprego, diversificação econômica, turismo rural e qualidade de vida. O Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) (2014–2020) representa a fase mais recente, com atuação multifundos (FEADER com complementos do FEDER, FSE e FC) e cofinanciamento dos Estados-Membros. No DLBC, os programas nacionais de desenvolvimento rural incluíram territórios urbanos e litorâneos, e a Ecologização (*Greening* ou pagamento ecológico) surge como forma plena de pagamento direto aos agricultores pela provisão de bens públicos (serviços ecossistêmicos). Outra novidade é o apoio aos projetos de cooperação (interterritorial e transnacional) propostos pelas ADLs como parte da execução das EDLs elaboradas nas fases anteriores e revisadas no DLBC (2014–2020).

A estruturação das fases do Programa Leader (1991–1993; 1994–1999; 2000–2006) e sua continuidade em Abordagem Leader (2007–2013) e DLBC (2014–2020) ilustram a iniciativa da União Europeia de promoção do desenvolvimento endógeno nos territórios rurais dos Estados-Membros. O desenvolvimento endógeno mobiliza atividades econômicas locais, recursos naturais, matérias primas, competências, conhecimentos e inovações aos territórios. Por sua vez, o desenvolvimento rural envolve a economia agrícola e a economia não agrícola (que tende a crescer frente à primeira em processos de dinamização econômica). E o desenvolvimento territorial engloba aspectos socioeconômicos, ambientais e culturais dos territórios com dimensão equitativa e execução de políticas públicas de ordenamento territorial e de infraestrutura física, além de incentivos financeiros para atração de investimentos. Entre as prioridades do desenvolvimento territorial estão a criação de empregos, a ampliação de serviços públicos, a redução dos desequilíbrios sociais e a superação da pobreza. E o desenvolvimento territorial sustentável deve garantir qualidade ambiental e qualidade de vida inter-geracional, com concepção de políticas públicas, de atividades produtivas e de modos de participação social condizentes aos valores culturais locais (Council of Europe, 2011; Mattos, 2010).

## 3.2

### Programa Leader como experiência piloto de sucesso: o caso francês

 Programa Leader foi criado como um programa piloto para gerar aprendizados e apoiar a estruturação de programas nacionais de desenvolvimento rural nos Estados-Membros da União Europeia. Obviamente que alguns países dedicaram maior ou menor prioridade ao programa piloto, com estratégias diferenciadas para a consolidação de programas nacionais de desenvolvimento rural apoiados pelos fundos europeus, com contraparte nacional equivalente.

Destacadamente, a França aproveitou a fase piloto do Programa Leader para fortalecer programas nacionais e regionais. O caso francês não é um acaso, mas decorrente de processo histórico de inovações em políticas públicas nacionais voltadas ao meio rural. O desenvolvimento rural francês traz preocupações com a economia (geração de emprego e renda; diversificação e qualificação de bens agrícolas; valorização de produtos regionais e orgânicos), meio ambiente (preservação dos recursos naturais, biodiversidade; beleza cênica

de paisagem rural) e abordagem territorial (contrato entre agricultores e Estado francês) (Léger *et al.*, 2006).

Nos anos 70 e 80, a França promoveu mudanças na sua política de desenvolvimento rural. Antes adotante de uma política de desenvolvimento rural baseada na modernização de estruturas, intensificação e especialização da produção, o país se concentrou na formulação de uma política de desenvolvimento rural integrada e sustentável. No nível institucional, a mudança refletiu uma quebra nas abordagens conceituais e práticas, com a passagem de um modo de desenvolvimento centralizado e exógeno dos anos 1950 para um modo de desenvolvimento descentralizado e endógeno, baseado em recursos locais e novas formas de governança. Este novo modelo de desenvolvimento rural atribuiu papel fundamental ao poder local, mobilizou ações coletivas e estimulou parcerias (Chevalier, 2010).

Em 1975, a França criou os “contratos territoriais” provedores de recursos financeiros com base em programação plurianual. Este processo descentralizado estabeleceu mais de 350 contratos territoriais até 1982. O território rural proposto pelos atores locais devia apresentar premissas geográficas, socioeconômicas, culturais e organizacionais para a execução de projetos. Os contratos territoriais avançaram para um projeto intermunicipal estabelecido pela lei de descentralização, que definiu os municípios como responsáveis pela concepção e execução da “carta de planejamento e desenvolvimento intermunicipal” (Chevalier, 2010).

No início dos anos 90, o governo progressista de François Mitterrand criou os *Les Contrats Territoriaux d'Exploitation* (CTEs), um instrumento de promoção da multifuncionalidade da agricultura que universalizou os contratos de renda e assumiu o meio ambiente como variável do desenvolvimento rural. A integração de programas nacionais e regionais franceses ao Programa Leader potencializou os resultados no meio rural, assim como os CTEs tiveram influência na territorialização da ação pública da União Europeia. Posteriormente, o governo conservador de Jacques Chirac substituiu os CTE pelos *Contrats d'Agriculture Durable* (CADs), um erro estratégico. A padronização dos contratos e a definição de objetivos prioritários tornam-se obrigatórias. A componente ambiental passa a ser preponderante, enquanto o componente socioeconômico torna-se opcional. A limitação de ações é adotada nos contratos para a obtenção de resultados ambientais significativos. Se por um lado, os CADs trouxeram reorientações à questão ambiental, por outro, reduziram a abordagem territorial ao contexto de unidades de produção justamente no momento de incorporação da Abordagem Leader aos programas nacionais (Léger *et al.*, 2006).

Anos depois, as experiências do Programa Leader na Europa, com destaque para a França, foram importantes para a concepção das EDLs, instrumentos fundamentais ao fortalecimento do desenvolvimento territorial (Chevalier, 2010). Mas o processo de transição de programa piloto para programa nacional de desenvolvimento rural é complexo, pois envolve a execução de políticas públicas nacionais para atender interesses distintos, assim como cada ajuste necessário demanda articulações políticas amplas, justificativas técnicas bem explicadas (Fouilleux, 2011) e, por vezes, negociação de recursos financeiros significativos. Nesse aspecto, a existência dos fundos europeus representa uma vantagem para a consolidação de programas nacionais de desenvolvimento territorial nos Estados-Membros, mesmo que as prioridades nacionais variem conforme o momento político de cada país e que a exigência de contraparte nacional equivalente coloque os Estados-Membros menos capitalizados em desvantagem competitiva por recursos financeiros (temas a serem discutidos).

### 3.3

## A evolução da agricultura portuguesa e o Programa Leader em Portugal

**A** evolução da agricultura portuguesa, desde a adesão do país à União Europeia, em 1986, apresenta comportamento económico recessivo, quase em estagnação (média de -0,6% do Produto Interno Bruto – PIB), seguindo o contexto macroeconómico nacional. Nesse período, na agricultura portuguesa, a produtividade do trabalho aumentou devido à mecanização agrícola, enquanto a rentabilidade do capital se elevou nos anos 80/90, caiu nos anos 00/10, demonstrou recuperação na década de 10/20, apresentando sinais de retração do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no início da década 20/30 (INE; 2021; Veiga, 2018; Avillez, 2015).

Em 2019, a agricultura portuguesa registava 290.229 unidades de produção (-4,9% desde 2009), 2,1% do PIB (1,9% em 2009) e 9% do emprego (10% em 2009). Ainda que o número de unidades de produção continue a cair, se observa tendência de redução da queda em relação ao período anterior (-25% entre 1999-2009) e elevação da superfície agrícola utilizada (SAU) (baseada nos prados permanentes para criação animal, agricultura de grãos e culturas perenes) para 3,9 milhões de hectares ou 43% do território nacional (40% em 2009). Consequentemente, a SAU média por unidade de produção subiu de 9 para 12 hectares entre 1999-2001 e para 13,7 hectares em 2019, dado ainda não preocupante em termos de concentração fundiária. Isso não significa que a concentração fundiária não seja significativa no país, pois 1.100 unidades de produção (0,38% do total) com mais de 500 hectares continuam a gerir mais de 25% da SAU do país, enquanto 50% das unidades de produção mediam até 2,1 hectares em 2019 (ou 2 hectares em 2009). A idade média do proprietário agrícola era de 64 anos em 2019 (63 em 2009) e a maioria continua a ter somente educação básica (1o ciclo) e atuação exclusiva na agricultura (INE, 2021, 2011, 2001; World Bank, 2021a, 2021b; Baptista *et al.*, 2014).

A redução de 25% de unidades de produção entre 1999-2009 deve-se à diminuição do número de agricultores, à compra de terras por unidades de produção maiores e ao parcelamento público pelo Estado português (unificação de terras e minifúndios fragmentados com único titular). E a queda de 4,9% entre 2009-2019 revela estabilização do problema, mas oculta mudanças na agricultura. Na última década, as sociedades agrícolas (associações, cooperativas e empresas agrícolas com IDE) passam a controlar 1/3 da SAU e 50% da pecuária. Em 2019, a agricultura gerava 606.134 ocupações (-14,4% desde 2009), 68% (71% em 2009) na agricultura familiar e 32% (29% em 2009) em trabalho rural assalariado (77% nas sociedades agrícolas com trabalhadores migrantes; 23% em unidades de produção). As mudanças no perfil de trabalho são reflexos das mudanças no uso da terra. Em 2019, os prados permanentes ocupavam 53% da SAU (50% em 2009; 40% em 1999), com avanço maior em terras aráveis, ao passo que os cereais e as hortaliças (terras aráveis) registraram 25% (31% em 2009; 38% em 1999), enquanto as culturas perenes (vinhas, oliveiras, frutas subtropicais e frutas secas) voltaram a 22% (19% em 2009; 22% em 1999). Outro dado é que a área de produção orgânica atingiu 5,8% da SAU em 2009 e se elevou a 3.950 unidades de produção certificadas em 2019 (elevação significativa de 214% desde 2009) (INE, 2021, 2011, Baptista *et al.*, 2014).

Portanto, concomitantemente à redução do número de unidades de produção na agricul-

tura portuguesa, vê-se elevação da renda média por unidade de produção para 23,3 mil euros ao ano, um aumento médio expressivo de 8,1 mil euros ao ano em dez anos (valores nominais). Parte do aumento de produtividade deve-se ao aumento da superfície irrigada (+16,6%) e à especialização produtiva. Se por um lado, a especialização produtiva (+7,1% de unidades de produção especializadas desde 2009) gerou aumento de 49,9% na sua renda média, por outro, há preocupação com os impactos ambientais pelo uso intensivo de insumos químicos e recursos naturais (sobretudo recursos hídricos), em parte mitigados pela ampliação da agricultura orgânica. Outro dado importante foi a melhoria das castas de uva que resultou em 2/3 da área de vinhas com potencial de certificação DOP. Quanto à reprodução geracional na agricultura, uma questão estratégica para um país com idade média agrícola de 64 anos, vale ressaltar que os dirigentes das sociedades agrícolas são treze anos mais novos que os agricultores comuns e apresentam qualificações acadêmicas e profissionais bem mais elevadas (INE, 2021).

A execução do Programa Leader e sua continuidade colaboraram com legados positivos e negativos na agricultura portuguesa, mas mensurar a sua influência nos dados censitários não parece suficientemente estratégico, valendo mais resgatar a execução do programa. O Programa Leader em Portugal trouxe a proposta de reestruturação econômica e melhoria da qualidade de vida local, a partir da descentralização política e da participação social. Moreno (2013) destaca que a coletivização dos processos de tomadas de decisão causou conflitos internos em Portugal, pois o país traz marcas salazaristas profundas de poder centralizado e controle absoluto da gestão pública. Segundo o autor, a participação ativa das entidades sociais fez o poder central sentir intrusão em seus domínios, e em parte o mesmo ocorreu na partilha de decisões entre poderes locais e sociedade civil organizada. Mattos (2017) traz conclusão semelhante em estudo sobre desenvolvimento territorial no Brasil em que a ascensão de novas lideranças populares locais foi refutada pelas oligarquias rurais que historicamente comandaram os processos decisórios.

Apesar da contribuição das formas precursoras de governança rural, tendo em conta a debilidade do capital social em Portugal, só com a criação do Programa Leader, em 1991, se iniciou processo de desenvolvimento rural com valorização das identidades territoriais, uso dos recursos endógenos do meio rural e promoção da inovação. Em Portugal, a experiência do Programa Leader demonstrou governança mais democrática nas zonas de baixa densidade demográfica, ao certo devido às suas maiores carências. No Sul, região menos desenvolvida, as ADLs disponibilizaram muitos recursos humanos com capacidade estratégica de animação social. No Norte, região mais desenvolvida e mais conservadora, a ação das ADLs e a participação social sempre contaram com maior controle municipal (Moreno, 2014, 2013).

O Leader I (1991-1993) se iniciou com 20 ADLs e 37% do território, o Leader II (1994-1999) se expandiu para 48 ADLs e 86% do território, e o Leader+ (2000-2006) atingiu 52 ADLs, 89% do território e 35% da população portuguesa. Nesse período foram criadas a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (Animar), em 1993, e a Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local (Minha Terra), em 2000, para mediação e negociação da governança em redes multiníveis (local, regional, nacional) (Moreno, 2014, 2013).

A passagem do período piloto do Programa Leader (1991-2006) para programa nacional de desenvolvimento rural (Abordagem Leader: Proder 2007-2013; DLBC: PDR 2014-2020) comprometeu a governança democrática e enfraqueceu os processos participativos ascendentes (*bottom up*) de tomadas de decisão. No período piloto, as ADLs coordenavam o

processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial e ampla participação social, mas a partir de 2007, a sua incorporação à burocracia nacional trouxe perda de autonomia local já sentida desde o Leader+ (2000-2006), com recrudescimento das decisões descendentes (*top down*) pelo poder central. Nesta imprópria transição, interesses locais que não se chocam com o poder central e os poderes locais descentralizados passam a configurar uma experiência Leader despolitizada e funcionalista na solução de problemas (Moreno, 2014, 2013, 2008).

Para Rover e Henriques (2006) e Mattos (2017), os processos de financeirização econômica ferem a autonomia dos Estados Nacionais na promoção do desenvolvimento endógeno e na execução de políticas públicas, logo, o enfraquecimento do Programa Leader não é fenômeno isolado da conjuntura mundial. Claro que a tradição centralizadora do Estado português colaborou com a burocratização, e como lembra Moreno (2008), o mesmo ocorreu na Espanha e Itália, mas há também os efeitos truculentos da liberalização da economia global.

Em 2013, Portugal estruturou um novo desenho político-administrativo e criou entidades intermunicipais (adaptação ao desenvolvimento territorial). A proposta é que a territorialização das políticas públicas seja empregada sob novas formas de governança e novos instrumentos econômicos. O regime jurídico transfere competências do Estado Nacional às Câmaras Municipais (Prefeituras Municipais no Brasil) e às entidades intermunicipais, além de prever o associativismo autárquico (Portugal, 2013). O desafio é a passagem de governo (estatal, vertical, hierárquico, burocrático) à governança (paritária, horizontal, múltiplos atores, transparência) (Ferrão, 2013). A expectativa é de que as EDLs ganhem expressão com a elaboração das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) pelas entidades intermunicipais (Ferreira e Seixas, 2017), ainda que seus resultados sejam pouco visíveis.

A partir de 2013, com a nova arquitetura institucional, Portugal foi capaz de promover o desenvolvimento territorial com participação social? Na academia portuguesa há muitos estudos de caso, mas qual é o grau de influência das universidades e institutos nacionais de pesquisa agrícola nos processos de tomada de decisão sobre desenvolvimento territorial? E qual o papel dos projetos científicos no desenvolvimento territorial? E quais são as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde 1991? Essas perguntas são importantes à interpretação do Programa Leader e sua continuidade e são respondidas a seguir.



# Resultados e discussão

**E**ste tópico traz a discussão dos resultados das 50 entrevistas *on-line* (primeira etapa da pesquisa) com gestores públicos nacionais e regionais, coordenadores de ADLs, professores universitários e pesquisadores em ciências agrárias, e das 50 entrevistas presenciais (segunda etapa da pesquisa) com agricultores e representantes de instituições coletivas.

## 4.1

### Legados do Pilar I da PAC

**O**s entrevistados *on-line* destacaram três categorias como legados positivos do Pilar I da PAC: Pilar I alinhado aos objetivos da Política Agrícola Comum (PAC); manutenção dos rendimentos no setor primário desvinculados da produção; redirecionamento do pagamento direto sob condições agrícolas e ambientais (Tabela 3).

O Pilar I representa a base da integração europeia. Como destacam Fouilleux (2011) e os entrevistados *on-line*, o Pilar I adotava instrumentos de proteção e incentivos à agricultura como estabilização dos preços internos aos produtores, taxação das importações, restituição das exportações (defasagem entre preços mundiais e preços internos), controle de excedentes, formação de preços baixos aos consumidores, garantia de abastecimento e segurança alimentar à população europeia. A execução do Pilar I, desde os anos 1960/70, permitiu à Europa a autossuficiência alimentar para a maioria dos produtos agrícolas. Mas os entrevistados *on-line* também frisaram que Portugal dá importância excessiva ao Pilar I, pois adotou visão setorial de sustentação de preços nos primeiros vinte anos de adesão à União Europeia em vez de priorizar estratégias de desenvolvimento rural com abordagem territorial.

Como comentado anteriormente, as reformas da PAC (1992, 1999, 2003, 2009 e 2013) avançaram da subvenção de preços ao pagamento direto desvinculado da produção, e depois ao pagamento direto com condicionalidades agrícolas e ambientais, em busca da integração das condicionalidades do Pilar I ao processo de desenvolvimento rural do Pilar II.

Para os entrevistados *on-line*, a manutenção de rendimentos no setor primário desvinculados da produção é importante para garantir renda mais equitativa ao setor primário em relação aos setores secundário e terciário, além de representar um rendimento extra aos minifúndios, à agricultura familiar e aos criadores de raças autóctones e pequenos ruminantes (devido ao prêmio aos primeiros 5 hectares). Mas os entrevistados *on-line* também ponderaram que o rendimento sem vínculo à produção pode desestimular o investimento e a inovação, com riscos à estagnação do setor agrícola, ainda que reconheçam que o histórico de produção é um critério inadequado, pois está desatualizado e não corresponde mais à realidade produtiva atual.

A manutenção de rendimentos no setor primário desvinculados da produção também traz o risco indesejável de elevação de preços no mercado de terras. Esse problema pode ser especialmente prejudicial às estratégias de atração de jovens agricultores em Portugal. A Lei nº 62/2002 criou a Bolsa de Terras que tem o objetivo de facilitar o acesso à venda ou arrendamento de terras não utilizadas com aptidão agrícola, pecuária e florestal, sejam as

terras de domínio do Estado, poder local ou entidades públicas e privadas. A Bolsa de Terras dispõe do Sistema de Informação da Bolsa de Terras (SIBT), que tem como objetivos divulgar terrenos disponibilizados na Bolsa de Terras, acompanhar a evolução do mercado fundiário e gerar indicadores de preços de mercados regionais e sub-regionais (Bolsa de Terras, 2021). A medida é interessante, mas insuficiente para evitar a especulação fundiária no interior do país, o que pode dificultar a sucessão geracional na agricultura portuguesa (tema a ser discutido adiante).

Segundo os entrevistados *on-line*, o redirecionamento do pagamento direto sob condições agrícolas e ambientais, que incluem manutenção de condições produtivas, rendimento sob condições ambientais (Ecologização ou *Greening*), conversão à agricultura orgânica, proteção de raças autóctones e tratamento diferenciado à agricultura familiar, podem trazer ganhos de qualidade. Mas entrevistados *on-line* ponderaram que as medidas agroambientais são inefetivas e deveriam ser trocadas por pagamento de serviços ecossistêmicos à agricultura familiar, afinal, ações ambientais não devem ser baseadas em decisões individuais sem orientações técnicas e ter um recorte meramente ambiental.

O balanço das medidas agroambientais (Ecologização ou *Greening*) é questionável, pois são aplicadas mais como um apoio ao rendimento dos agricultores de diversas escalas em vez da obtenção de benefícios ambientais significativos (Baptista *et al.*, 2014; Baptista, 2003). As condicionalidades produtivas de diversificação de culturas também são amenas, assim como as exigências de cobertura de solo no inverno com leguminosas ou gramíneas para áreas de milho e tomate irrigados em grande escala. As regras para cultivo de algodão, com veto a duas safras seguidas e exigência de rotação de culturas parecem igualmente distantes da garantia de qualidade ambiental, assim como o pagamento por cabeças na pecuária. Por outro lado, o apoio das medidas agroambientais à preservação de prados naturais, à criação de raças autóctones e à inclusão da agricultura orgânica parece mais estratégico. O pagamento adicional aos jovens agricultores também pode ser um atrativo a mais, afinal, a nova geração é mais crítica e preocupada com a qualidade ambiental dos processos produtivos.

Entretanto, em estudo de avaliação das medidas agroambientais, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) conclui que a aplicação do mecanismo no Quadro Comunitário de Apoio (QCA) 2014-2020 não melhorou o desempenho ambiental e climático da PAC. O estudo examinou os objetivos da Ecologização ou *Greening*, a lógica de intervenção, os benefícios ao meio ambiente e ao clima, assim como a dotação orçamentária. A constatação é de que não foram definidos objetivos claros e ambiciosos, assim como não foi desenvolvida uma lógica de intervenção ao pagamento direto. E a dotação orçamentária não é compatível ao desafio ambiental previsto. Em suma, as medidas agroambientais continuam a ser, na sua essência, um regime de apoio ao rendimento, com mudanças nas práticas agrícolas em apenas 5% das terras agriculturáveis da União Europeia, resultados que não justificam a complexidade que a Ecologização ou *Greening* acrescenta à PAC (TCE, 2017).

O que fica claro na Tabela 3 é que o redirecionamento ao pagamento direto sob condições agrícolas e ambientais é uma medida apoiada pela quase totalidade dos agricultores, enquanto os entrevistados *on-line* deram mais relevância às duas primeiras categorias. Nesse sentido, a decisão portuguesa de alocar 50% dos recursos da PAC ao Pilar I e 50% ao Pilar II representa um avanço para a concepção de desenvolvimento rural, pois a relação já foi bem mais favorável ao Pilar I, entretanto, essa relação pode ter encontrado seu limite de distribuição orçamentária, o que pode aguçar os legados negativos do Pilar I da PAC.



**Tabela 3:** Legados positivos da PAC – Pilar I

Pergunta 1 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar I (sustentação de preços internos, rendimentos desligados da produção, pagamento sob condições)?								
CATEGORIAS (legados positivos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Pilar I alinhado aos objetivos da Política Agrícola Comum (PAC)	+	9	5	5	6	12	37	0
	-	0	0	2	2	2	6	0
Manutenção dos rendimentos no setor primário desvinculados da produção	+	12	5	3	6	4	30	0
	-	4	2	3	1	5	15	3
Redirecionamento do pagamento direto sob condições agrícolas e ambientais	+	10	5	3	4	4	26	46
	-	0	0	1	1	0	12	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

Os entrevistados *on-line* destacaram cinco categorias como legados negativos do Pilar I da PAC: pagamentos sem equidade entre unidades de produção e regiões; não promove desenvolvimento rural e desestrutura a agricultura familiar; pagamentos sem equidade entre Estados-Membros da União Europeia; desestímulo à produção, competitividade e inovação; pagamentos permanentes, rentismo e impactos no mercado de terras (Tabela 4).

Para os entrevistados *on-line*, os pagamentos sem equidade entre unidades de produção com dimensões diferentes e regiões com estruturas fundiárias distintas advêm dos critérios originais ligados ao histórico de produção, sem que os novos critérios surtam efeitos distributivos desejáveis. *Lobbies* políticos dificultam a adoção de critérios sociais e regionais, mantêm critérios à agricultura de grande escala (pagamentos sem teto), restando poucos recursos à agricultura familiar. Os critérios provocam assimetrias entre produtores e regiões, prejuízos à coesão territorial e manutenção da nociva dualidade agrária portuguesa. Essa categoria representa a terceira maior frequência (46) de legados negativos de todo o presente estudo.

A partir dos anos 80 do século XX, Portugal vivencia o desenvolvimento capitalista na agricultura nacional, após obras de irrigação dos anos 70 atraírem IDE na horticultura, floricultura e fruticultura. A presença de multinacionais traz vantagens como investimento na produção, estímulo ao conhecimento científico e produção agrícola de grande valor comercial para exportação, por outro lado, há desvantagens como acesso das empresas internacionais aos pagamentos do Pilar I destinados à agricultura portuguesa e imigração de mão-de-obra estrangeira com condições trabalhistas cercada de críticas sociais (Moreno *et al.*, 2016). A realidade é que o avanço da agricultura capitalista ultrapassa as fronteiras nacionais e tende a acentuar ainda mais o divórcio entre economia, ecologia e comunidade (Ferrão, 2018).

Para Rolo e Cordovil (2014) e Cordovil (2015), o pagamento por SAU proposto pela União Europeia causa distorções sociais, econômicas e ambientais, por isso Portugal deve priorizar a regionalização do pagamento, com foco em regiões com menor produtividade do

trabalho e/ou com condições naturais e de infraestrutura desfavoráveis. Os pagamentos diretos regionais também devem contribuir para o desenvolvimento sustentável e a coesão territorial, com pagamento agroecológico por práticas agrícolas benéficas ao clima, solos, água, biodiversidade e paisagem, e pagamento agroterritorial por produção em zonas com condições específicas.

Como coloca Cordovil (2014), a agricultura familiar territorializada e a agricultura capitalista reterritorializada são as duas faces do Portugal rural-agrícola. Para o autor, a política agrícola e o conhecimento técnico-científico são meios para a construção de novas territorialidades. Nesse sentido, Araújo (2017) expõe que a Agenda Territorial da União Europeia 2020 destaca a coesão territorial como resposta às desigualdades sociais. O conceito de coesão territorial traz as ideais de desenvolvimento econômico policêntrico e redução das desigualdades territoriais, com articulação de políticas públicas e conexões entre territórios, o que pressupõe a revisão dos critérios de pagamentos para reduzir desigualdades entre unidades de produção e regiões.

Para os entrevistados *on-line*, o segundo legado negativo mais frequente é que o pagamento direto não promove desenvolvimento rural e desestrutura a agricultura familiar. Para eles, o país não prioriza o desenvolvimento rural e muitas unidades de produção fazem a conversão produtiva somente para acessar os pagamentos diretos, sem impactos positivos aos territórios.

Para Ferrão (2018), a agricultura capitalista portuguesa afasta-se das comunidades locais, dispensando seus saberes e suas populações. Esse modelo produtivo provoca dissociação entre condições socioambientais locais, uso da terra e dos recursos naturais, recorrendo sazonalmente à mão de obra estrangeira (Ásia e Leste Europeu) recrutada em redes transnacionais que não se articulam com os territórios (apenas com empresas agrícolas).

De acordo com o GPP (2020), o apoio ao rendimento continuará a ser uma parte essencial da PAC, logo, parte dos pagamentos diretos continuarão a ser baseados na dimensão da unidade de produção. Contraditoriamente, a PAC Pós-2020 pretende dar prioridade às pequenas e médias unidades de produção locais e encorajar os jovens agricultores a ingressar na atividade agrícola. Se cumprida a segunda hipótese, a medida pode favorecer a qualidade ambiental, afinal, como defendem Mattos (2010) e Mattos *et al.* (2010a, 2010b), a agricultura familiar (que contempla parte das pequenas e médias unidades de produção) é particularmente sensível às condições ambientais, algo praticamente inexistente no contexto do capital. Enquanto a agricultura capitalista tende a transformar o meio ambiente para adequá-lo às condições específicas de produção capitalista, a agricultura familiar tende a alocar os seus recursos mais escassos (trabalho e capital) para aproveitar as determinantes derivadas das condições ambientais.

Para os entrevistados *on-line*, os pagamentos sem equidade entre Estados-Membros da União Europeia tratam-se do terceiro legado negativo. Para eles, o mecanismo de pagamentos é adaptado à agricultura dos Estados-Membros fundadores da CEE (Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica, Luxemburgo), pois as regras não consideram as especificidades locais (como a *Dieta Mediterrânea* em Portugal, Espanha, Grécia e Itália) e a capacidade de concorrência dos novos Estados-Membros com PIB total e PIB per capita mais baixos (Bulgária, Chipre, Croácia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia e Romênia). A exigência de cofinanciamento nacional (entre o fim da fase piloto, em 2006, e o início dos programas nacionais de desenvolvimento rural, em 2007) gerou assimetrias entre países com diferentes forças econômicas, além de evasão de divisas de países menos aos países mais

ricos devido aos pagamentos recebidos por corporações que realizam IDE e drenam seu capital para fora do país onde empreendem a agricultura capitalista dissociada do meio local.

Covas (2017) alerta que a União Europeia deve zelar pelo crescimento econômico e redução de despesas dos países deficitários e aumento de despesas dos países superavitários. Sem correções e regulações em tempos de globalização, não há política nacional que resista às assimetrias macroeconômicas dos Estados-Membros. O processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial demanda políticas nacionais sem *overbooking* territorial, ou seja, sem concorrência por recursos financeiros, pois essa lógica se choca com a coesão territorial. O mesmo vale para as políticas regionais e municipais, pois Araújo (2017) demonstra que os países do sul europeu apresentaram melhorias em desempenho socioeconômico, mas aumento de desigualdades territoriais, o que atropela o conceito de coesão territorial.

A quarta categoria destacada pelos entrevistados *on-line* foi o desestímulo à produção, competitividade e inovação decorrente dos pagamentos diretos. Para eles, os pagamentos causam desinvestimentos na produção, reduzem a competitividade e não contemplam suficientemente inovações como agricultura orgânica e novos produtos regionais. Para Mascarenhas e Touzard (2015), a geração de renda de produtos regionais decorre da ação coletiva para gerar inovações com identidade territorial, e como salienta Avillez (2020), os pagamentos provocam a adoção de opções tecnológicas menos eficientes.

Os pagamentos permanentes, rentismo e impactos no mercado de terras formam a quinta categoria dos legados negativos do Pilar I apontada pelos entrevistados *on-line*. Para eles, o mecanismo de pagamentos era para ser temporário, mas tornou-se permanente, com estímulo ao rentismo e elevação do preço da terra que dificultam o acesso à terra aos novos empreendedores. Nenhum contraponto positivo aos legados negativos foi identificado pelos entrevistados *on-line*, assim como somente três menções de agricultores foram realizadas em relação aos pagamentos sem equidade entre Estados-Membros da União Europeia, o que denota que o pagamento direto é um mecanismo muito relevante para o rendimento dos agricultores, apesar de suas imperfeições e problemas de equidade social e regional.

**Tabela 4:** Legados negativos da PAC – Pilar I

Pergunta 1 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar I (sustentação de preços internos, rendimentos desligados da produção, pagamento sob condições)?								
CATEGORIAS (legados negativos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Pagamentos sem equidade entre unidades de produção e regiões	-	10	8	12	9	7	46	0
Não promove desenvolvimento rural e desestrutura a agricultura familiar	-	2	3	4	5	12	26	0
Pagamentos sem equidade entre Estados-Membros da União Europeia	-	5	2	1	8	2	18	3
Desestímulo à produção, competitividade e inovação	-	4	1	3	1	2	11	0
Pagamentos permanentes, rentismo e impactos no mercado de terras	-	5	0	0	2	3	10	0

Os entrevistados *on-line* também mencionaram perspectivas em relação ao QCA 2021-2027 e PAC Pós-2020 (Tabela 5), algumas de âmbito geral como revalorização da pesquisa, estímulo aos processos de inovação e agenda digital, outras mais específicas em relação aos pagamentos diretos baseados na adoção de eco-regimes, pagamento serviços ecossistêmicos, pagamentos regionalizados baseados na geração de empregos, nas condicionalidades ambientais de produção, na valorização da agricultura familiar e dos seus sistemas tradicionais de produção.

Para a *European Commission* (2020a), a pandemia mundial da Covid-19 trouxe conscientização sobre as ligações entre saúde humana e ecossistemas, por conseguinte, proteger e restaurar os ecossistemas são pontos fundamentais para a prevenção de doenças infecciosas. Essa posição é destacada pelo GPP (2020) em documento para consulta sobre a PAC Pós-2020, onde constam os objetivos de garantia do abastecimento alimentar, contribuição aos objetivos ambientais e climáticos da União Europeia e desenvolvimento socioeconômico dos territórios rurais.

A renovação da PAC Pós-2020 passa pela sua integração ao *European Green Deal* (ou Pacto Ecológico Europeu, conjunto de políticas para uma Europa neutra ao clima até 2050), englobando estratégias como *Farm to Fork* (Do Prado ao Prato, proposta de construção de um sistema alimentar europeu saudável e sustentável), *Biodiversity Strategy* (Estratégia da Biodiversidade, plano de proteção à biodiversidade), *Zero Waste* (Poluição Zero, plano para implementar a legislação de resíduos) e *Eco-Scheme* (Eco-Regime, novo instrumento para apoiar sistemas de produção sustentáveis). Essas estratégias (a serem discutidas) são fulcrais para os pagamentos condicionados ao cumprimento de metas ambientais e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (*European Commission*, 2021, 2020a, 2020b).

A agricultura europeia apresenta metas ousadas até 2030, como reduzir em 50% o uso de agrotóxicos, em 20% o uso de fertilizantes químicos (sem deterioração da fertilidade de solos) e em 50% o uso de antimicrobianos animais, alcançar 50% de produção orgânica e atingir 10% da área agrícola sob paisagens de alta diversidade. Os novos requisitos de sustentabilidade ambiental serão também considerados no comércio exterior, como importação de alimentos (*European Commission*, 2021, 2020b), o que traz um alerta sobre a viabilidade do acordo entre União Europeia e Mercosul devido à decisão do atual governo brasileiro de direita extremista de liberar o uso de mais de mil moléculas químicas proibidas pela União Europeia.

**Tabela 5:** Perspectivas em relação à PAC Pós-2020 – Pilar I

Pergunta 1 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar I (sustentação de preços internos, rendimentos desligados da produção, pagamento sob condições)?								
CATEGORIAS (perspectivas)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Perspectivas – QCA e PAC Pós-2020	+/-	6	0	1	3	2	12	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

## 4.2

### Legados do Pilar II da PAC (Medida 10)

Os entrevistados *on-line* destacaram cinco categorias como legados positivos do Pilar II da PAC (Medida 10 – Leader, Programa Leader, Abordagem Leader e DLBC): desenvolvimento com proximidade ao território rural e participação social; valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos; promoção de desenvolvimento rural com abordagem territorial; fortalecimento das Câmaras Municipais e ADLs; complementaridade entre Pilar I e Pilar II da Política Agrícola Comum (PAC) (Tabela 6).

Para os entrevistados *on-line*, a primeira categoria destacada foi o desenvolvimento com proximidade ao território rural e participação social, categoria que representa também a segunda maior frequência (57) em legados positivos de todo o presente estudo. A construção do processo de desenvolvimento rural com governança democrática e decisões *bottom up* foram exaltados pelos entrevistados *on-line*. Nas duas primeiras fases do Programa Leader (Leader I e Leader II), as medidas foram construídas com base em diagnósticos locais, protagonismo das ADLs, formação de equipas e redes multidisciplinares, presença de jovens com novos conhecimentos, construção de confiança, articulação de parceiras e definição de EDLs.

Como lembra Ray (2000), a participação social em processos de desenvolvimento rural com abordagem territorial não é algo novo, pois alguns países já traziam essas experiências, destacadamente, França e Itália. Moreno (2013) expõe que somado à participação social deve haver governança, com construção de relações de confiança e políticas públicas. E para Mascarenhas e Touzard (2015), o território é um espaço construído historicamente e socialmente, caracterizado culturalmente e regulado institucionalmente, em que a eficácia das atividades econômicas é potencializada pelas relações de proximidade e pertencimento. Assim, a coesão territorial só pode ser alcançada se os aspectos acima não forem negligenciados.

A valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos foi a segunda categoria apontada pelos entrevistados *on-line*, e também a terceira maior frequência (52) em legados positivos de todo o presente estudo. Segundo Correia (2014a), a agricultura familiar é a base da agricultura multifuncional europeia, com papel na produção de alimentos, fixação da população rural, geração de trabalho e proteção da biodiversidade, cumprindo atribuição única na sustentabilidade dos territórios rurais. Em Portugal, a agricultura familiar representa mais de 90% das unidades de produção e 80% do trabalho agrícola nacional.

Mascarenhas e Touzard (2015) também pontuam que a valorização de produtos regionais e orgânicos traz a lógica de qualidade do alimento, em consonância com atributos tangíveis (físicos, produtivos) e intangíveis (conhecimento tácito, tradições). Em suma, o processo de valorização de produtos regionais e orgânicos se distingue da lógica setorial, produtivista e concorrencial dos mercados convencionais, sendo mais afeito à agricultura familiar.

A promoção do desenvolvimento rural com abordagem territorial foi a terceira categoria lembrada pelos entrevistados *on-line*, que também ressaltaram a importância da atuação do Programa Leader em todo o território nacional, dos seus instrumentos de desenvolvi-

mento rural e territorial, e da geração de emprego e renda com os ativos locais. Ray (2000) salienta que o Programa Leader colaborou com o processo de valorização de produtos regionais e orgânicos em vários países, como França (ênfase socioeconômico prioritário em desenvolvimento territorial), Espanha (criação de programa nacional de desenvolvimento rural e de fundos regionais) e Alemanha (grandes inovações ambientais), sendo que em todos os casos, conhecimento e inovação caminharam juntos. Em Portugal, a valorização de tradições culturais e de hábitos alimentares regionais são traços típicos e relevantes na valorização de produtos regionais e orgânicos. Não por acaso, Vale (2009) enfatiza que o conhecimento e a inovação têm papéis determinantes na construção de novos processos de produção e de novos mercados.

A quarta categoria mais apontada pelos entrevistados *on-line* foi o fortalecimento das Câmaras Municipais e das ADLs. Segundo Vale (1991), com a criação do Programa Leader, o poder local assume papel relevante no processo de descentralização, com boas experiências de integração e formação de visão interinstitucional entre Câmaras Municipais e ADLs, além da presença de jovens em cargos administrativos. Os municípios também têm papel importante no apoio às PMEs, que são centrais no processo de desenvolvimento rural e no apoio à agricultura, apesar de falta de *know how* adequado.

As ADLs também são estruturas dinamizadoras de potencialidades locais, e apesar de suas deficiências, cumpriram papel importante nas tomadas de decisão participativas. O protagonismo das ADLs em projetos de cooperação surgiu de modo espontâneo no Leader I (1991-1994) e Leader II (1995-1999), e de forma organizada no Leader+ (2000-2006). O principal objetivo de participação em projetos de cooperação prende-se à consolidação das EDLs para promoção do território e dinamização da economia local. No caso de Portugal, cabe destacar que apenas 5 ADLs concentravam 1/3 dos projetos de cooperação, ao passo que quase metade das ADLs participavam em poucos projetos (Silva e Chaves, 2017; Oliveira das Neves e Ferreira, 2017). Se por um lado, esse tipo de resultado é comum em redes de projetos e diferencia as ADLs em diferentes patamares de capacidade de gestão, por outro, evidencia a necessidade de estratégias diferenciadas para fortalecimento institucional. A existência de ADLs com protagonismos muito diferenciados pode dificultar a busca da coesão territorial.

Para Mascarenhas e Touzard (2015) e Moreno (2013), as novas formas de governança territorial do Programa Leader podem ser consideradas como uma inovação social e institucional. Mas Ray (2000) salienta que se a governança territorial forma agentes estratégicos, os territórios também são suscetíveis aos interesses políticos-econômicos locais, conforme a experiência italiana, podendo haver centralização de decisões pelo poder local.

O estudo de Baptista *et al.* (2014) ilustra que o processo de transição do Programa Leader para a incorporação de sua abordagem aos programas nacionais de desenvolvimento rural revela problemas. Em Portugal, o número de funcionários das ADLs tem sido baixo (média de 16) mediante seus desafios institucionais (problema a ser discutido adiante).

A última categoria de legados positivos apontada pelos entrevistados *on-line* foi a complementaridade entre Pilar I e II. Para eles, o Pilar II foi criado para reparar equívocos do Pilar I (uma contradição benéfica), como desestruturação da agricultura familiar, logo, o Pilar II é mais flexível e, numa certa perspectiva, até mais importante que Pilar I, pois Portugal tem muitos produtos regionais, sendo pertinente a divisão equitativa de recursos entre Pilar I e II.

Os coordenadores de ADLs relevaram mais o legado positivo do desenvolvimento com proximidade ao território rural e participação social entre os entrevistados *on-line*, enquanto a valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos nos mercados locais foi mais salientado pelos coordenadores de ADLs, professores universitários e pesquisadores em ciências agrárias. Os resultados revelam o protagonismo das ADLs no terreno. O resultado inusitado é que o processo de fortalecimento de Câmaras Municipais e ADLs foi mencionado com mais significância entre os professores universitários, talvez pelo protagonismo em análises de políticas públicas. Os agricultores não apresentaram contrapontos significativos.

**Tabela 6:** Legados positivos da PAC – Pilar II (geral)

Pergunta 2 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar II (Programa Leader, Abordagem Leader e Desenvolvimento Local de Base Comunitária – DLBC)?								
CATEGORIAS (legados positivos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Desenvolvimento com proximidade ao território rural e participação social	+	10	11	20	11	5	57	0
Valorização da agricultura familiar e de produtos regionais e orgânicos	+	3	6	12	14	17	52	2
Promoção de desenvolvimento rural com abordagem territorial	+	4	5	7	1	7	24	0
Fortalecimento das Câmaras Municipais e das Associações de Des. Local (ADL)	+	2	2	1	7	3	15	2
Complementaridade entre Pilar I e Pilar II da Política Agrícola Comum (PAC)	+	2	2	3	3	0	10	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

Os entrevistados *on-line* destacaram quatro categorias como legados negativos do Pilar II da PAC (Programa Leader e sua continuidade): burocratização na incorporação do Leader ao Proder 2007-2013 e PDR 2014-2020; baixa participação orçamentária do Leader (5%) no PDR 2014-2020; falta apoio à agricultura familiar e aos sistemas/produtos locais sem certificação; projetos sem grandes impactos nos territórios rurais e na coesão territorial (Tabela 7).

A burocratização na incorporação do Leader ao Proder 2007-2013 e PDR 2014-2020, segunda maior frequência (59) em legados negativos de todo o presente estudo, é alvo de críticas, sobretudo, dos coordenadores de ADLs. Inusitadamente, gestores públicos nacionais e regionais também manifestaram essa crítica, o que denota dificuldades internas da própria burocracia pública em solucionar, de forma ágil e estratégica, um problema reconhecido. As críticas à burocratização da Abordagem Leader e do DLBC enquanto referências para a criação de um programa nacional de desenvolvimento rural com abordagem territorial chegam ao ponto de considerar que o Programa Leader foi uma grande experiência que não mais existe.

Conforme os entrevistados *on-line*, a transição da terceira fase do Programa Leader (Leader+ entre 2000-2006) à criação de um programa nacional (2007) elimina o perfil *bottom up* com a imposição de regras *mainstream* e gestão *top down*. Para eles, as DRAPs perderam a atribuição como instrumentos de desenvolvimento rural e as ADLs perderam autonomia ao se tornarem extensão da administração pública na análise de candidaturas que precede a análise do poder central. As atividades “meio” passam a superar as atividades “fim”, com burocratização administrativa no advento da gestão multifundos (FEADER, FEDER, FSE, FC). Outro ponto comentado foi que os programas nacionais não apresentam políticas diferenciadas à agricultura de grande escala e à agricultura familiar, como antes da adesão à União Europeia. A centralização da “ideia Leader” faz com que decisões nacionais concebam medidas não aplicáveis em muitos territórios, ao mesmo tempo em que demandas territoriais não encontram medidas nacionais. As parcerias locais perderam importância, inibindo-se inovações sob baixos riscos da lógica original do Leader.

Para Moreno (2013), a perda de autonomia local já era sentida no Leader+ (2000-2006), conforme a avaliação *ex post* do programa pela Comissão Europeia. Para Oliveira das Neves e Ferreira (2017) e Silva e Chaves (2017), a metodologia de candidaturas por concursos, com dotação orçamentária insuficiente, resultou na contraditória competição entre ADLs por projetos de cooperação. A duração temporal dos projetos (24 meses) também era insuficiente para a obtenção de resultados, pois o tempo devia ser dimensionado aos desafios das EDLs. Mattos (2010), em estudo sobre a agricultura familiar amazônica, traz as mesmas críticas ao lamentar que os processos de seleção de projetos de assistência técnica e extensão rural (ATER) no Brasil foram dados pela concorrência, em vez da complementaridade territorial, o que deixa as regiões menos competitivas sem projetos, aguçando a desigualdade regional.

Domingos *et al.* (2012) vão na mesma direção ao ressaltar que a Abordagem Leader, a partir de 2007, em Portugal, trouxe quatro grandes traços: centralização dos processos decisórios a favor dos municípios (em detrimento ao papel anterior das ADLs), burocratização da gestão, baixa flexibilidade para a adequação territorial e menor espaço para criatividade e inovação. A tradição centralizadora portuguesa problematizada por Moreno (2013) é corroborada por Covas (2004) ao demonstrar que entre dezesseis países europeus, quinze diminuíram despesas com o governo central em relação aos governos locais desde os anos 50, sendo Portugal a exceção.

Ao revés, Chevalier (2010) demonstra que a França teve visão antecipada de novo paradigma de desenvolvimento rural nos anos 1970/80. Adotante de uma política de desenvolvimento rural baseada na especialização da produção, o país passa a se concentrar em uma política de desenvolvimento rural integrada e sustentável. No âmbito institucional, houve a passagem de um modelo centralizado e exógeno dos anos 1950 para uma gestão descentralizada e endógena, baseado em iniciativas e recursos locais e novas formas de governança.

Em 1975, a França estabelece contratos territoriais que fornecem recursos financeiros com base em programação plurianual. Este procedimento descentralizado gerou 350 contratos territoriais até 1982. O território rural devia apresentar premissas geográficas, econômicas, sociais e culturais, e executar recursos financeiros em longo prazo. Esses procedimentos avançam para um projeto intermunicipal, com a “carta planejamento e desenvolvimento intermunicipal” estabelecido pela lei nacional de descentralização. Por ter visão antecipada e pela criação de instâncias de gestão intermunicipal, a França aproveitou melhor a fase piloto do Programa Leader e avançou para o desenvolvimento de programas



regionais, dessa forma, a Abordagem Leader teve aplicação integrada às políticas públicas regionais (Chevalier, 2010).

Outro fato a considerar é que as iniciativas francesas de desenvolvimento endógeno mantiveram distância crítica do modelo Leader pela necessidade de pré-financiar a contribuição à União Europeia e de apresentar cofinanciamento de projetos (que exigiria empréstimos bancários), a burocracia da administração europeia (pesada como a francesa) e o caráter competitivo de inspiração neoliberal dos fundos estruturais (regiões e territórios que ganham ou perdem).

Se antes o meio rural cumpria a atribuição de atender as demandas alimentares, atualmente continua com papel de espaço produtivo, mas também de reserva de terra às novas habitações, novas atividades de turismo e lazer e, sobretudo, como ambiente de provisão, regulação e suporte de serviços ecossistêmicos, sem se esquecer de patrimônios como paisagem, edifícios tradicionais e culturas locais. O espaço rural torna-se multifuncional e seu futuro é questão estratégica (Chevalier, 2010; Mattos, 2010), visão que a França incorporou nos anos 1970/80.

Três categorias que receberam frequências iguais de respostas são discutidas a seguir como legados negativos do Programa Leader: a baixa participação orçamentária do Leader (5%) no PDR 2014–2020, a falta de apoio à agricultura familiar e aos sistemas e produtos locais sem certificação, e os projetos sem grandes impactos nos territórios rurais e na coesão territorial.

Com relação à baixa participação orçamentária do Leader (5%) no PDR 2014–2020, é necessário recordar que a Medida 10 (Leader) foi proposta pelo governo liberal de Passos Coelho, reduzindo as chances de coesão territorial proposta pela União Europeia. A não priorização pelos liberais dos novos papéis do meio rural trouxe o enfraquecimento do programa ao longo dos anos, poucos recursos para o pagamento de equipes, animação social e desenvolvimento dos territórios, reduzindo mais a ação das ADLs às atividades burocráticas. Ademais, os custos de transação do Pilar II (como um todo, e não somente a Medida 10) são mais elevados que do Pilar I e deveriam ser reduzidos com estratégias inovadoras de gestão.

Sobre a falta de apoio à agricultura familiar e aos sistemas/produtos locais sem certificação, ao mesmo tempo em que a categoria foi apontada como legado negativo do Pilar II (Medida 10), a valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos foi enquadrada como um dos três legados positivos mais significativos da mesma Medida 10. O resultado pode parecer contraditório, mas não é, afinal, a Medida 10 (Leader) abre oportunidades à agricultura familiar, mas de forma insuficiente. A gestão pública portuguesa caiu no erro comum de abrir oportunidades à parte da agricultura familiar mais estruturada, enquanto deixou outra parte mais empobrecida às forças do mercado que, em certas circunstâncias, fragiliza o papel de uma classe produtiva vital à alimentação humana.

Como coloca Carvalho *et al.* (2018), além do papel indispensável na alimentação humana, a agricultura familiar desempenha funções econômicas, sociais, ambientais e culturais indispensáveis ao desenvolvimento dos territórios rurais, não por acaso, a Comissão Europeia defende a PAC voltada ao mercado consumidor doméstico e à valorização da agricultura familiar na União Europeia (ainda que parte desses valores sejam retóricos, pois os instrumentos econômicos não são plenamente adaptados ao extrato social mais vulnerável da agricultura).

Mas em Portugal, as medidas do Ministério da Agricultura, nomeadamente o Estatuto da Agricultura Familiar, cerceiam o desenvolvimento de territórios rurais ao não reconhecerem o perfil das estruturas produtivas da agricultura familiar. Definir um limite mínimo de 50% da renda familiar advinda da produção agrícola diminui a relevância da multifuncionalidade e da pluriatividade, afinal, quanto mais dinâmico for um território, menor será a participação da renda agrícola na renda total da agricultura familiar. O Estatuto da Agricultura Familiar portuguesa se inspira e incorre no mesmo erro da Lei da Agricultura Familiar brasileira, de 2006, que igualmente limita renda não agrícola e pune a dinamização dos territórios rurais com o argumento insensato de se evitar fraudes. Em suma, falta leitura à gestão portuguesa sobre a diversidade social e produtiva presente na sua própria agricultura familiar.

Como explica Cordovil (2014), na agricultura familiar portuguesa prevalecem dois perfis econômicos, os minifúndios que provêm menos de 50% da sua própria renda familiar e as estruturas fundiárias médias que asseguram mais de 50% da renda familiar (com exceções), o que destaca a importância de estratégias diferenciadas para uma mesma classe produtiva. Ainda que o Estatuto da Agricultura Familiar de Portugal incorra nos mesmos erros da lei brasileira, o Brasil conseguiu diferenciar classes de renda agrícola e estruturar medidas sociais e produtivas diferenciadas dentro da sua agricultura familiar extremamente heterogênea.

A realidade é que o perfil multifundos (FEADER, FEDER e FSE) presente atualmente não são adaptados à agricultura familiar, com falta de apoio aos sistemas produtivos locais e aos produtos sem certificação, e com prioridade excessiva às medidas agroambientais às culturas irrigadas (arroz e tomate) em detrimento dos modos de produção da agricultura familiar. Não por acaso, mais da metade das unidades de produção familiar desapareceu nas últimas duas décadas devido à uma PAC dirigida aos sistemas de produção intensivos. Substituir o sistema alimentar com alta pegada ecológica por múltiplos sistemas agroecológicos locais é uma das transformações que a crise climática coloca como urgência (Bica, 2018; 2019).

A tendência de padronização da alimentação decorrente da globalização tem estimulado a tendência contrária de valorização de produtos locais de qualidade específica, resultante de um processo de construção social e de inovação (Mascarenhas e Touzard, 2015). Mas a garantia de qualidade do alimento não pode se limitar à certificação DOP-DOC-IGP (a ser discutida) devido a três motivos: é um processo caro, moroso e excludente à maioria da agricultura familiar que, contraditoriamente, produz a maior parte da alimentação europeia; as exigências sanitárias levam à descaracterização de muitos produtos locais em detrimento aos produtos industrializados com conservantes, o que gera impactos aos modos produtivos e culturais locais; a garantia de qualidade do alimento não demanda selos, mas valorização de sistemas produtivos locais, de produtos regionais e orgânicos, e de relações formais e informais de confiança. Nesse sentido, Portugal precisa estruturar modelos de comercialização de produtos locais, regionais e orgânicos que dispensem processos complexos de certificação que descaracterizam e encarecem os alimentos (ver mais detalhes na discussão da Medida 7).

Os projetos sem grandes impactos nos territórios rurais e na coesão territorial é a última categoria de legados negativos do Pilar II (Medida 10). Para os entrevistados *on-line*, Portugal não aproveitou a fase piloto do Programa Leader para estruturar políticas nacionais de desenvolvimento rural e de coesão territorial. Para eles, a visão setorial por produto agrícola predomina em relação ao desenvolvimento rural, com muitos projetos pequenos

e/ou irrelevantes. Outra crítica foi a de que há projetos não inovadores para empreendedores que não precisam de apoio, assim como empreendedores que precisam de apoio para inovações que não são habilitados. Nesse sentido, seria fundamental haver estratégias de prospecção de demandas, com superação da lógica concorrencial de propostas e de elegibilidade de projetos que somente geram empregos indiretos (pois o DLBC exige a geração de empregos diretos nos projetos e desconsidera os empregos indiretos). A Medida 10 ainda foi criticada por conter uma lógica meramente compensatória que resultam em muitos projetos sem resultados.

Em geral, os resultados dos legados negativos do Pilar II (Medida 10) presentes na Tabela 7 revelam que os gestores públicos nacionais destacaram a falta de apoio à agricultura familiar e aos sistemas e produtos locais sem certificação com o dobro ou mais de frequências que os demais entrevistados *on-line*, o que evidencia novamente as amarras do poder centralizado quanto à capacidade de ouvir seu próprio quadro funcional. Outro ponto foi a frequência alta de respostas dos professores universitários quanto aos projetos sem grandes impactos nos territórios rurais e na coesão territorial, resultado que se explica pelo perfil mais crítico dos acadêmicos em relação aos processos de desenvolvimento econômico. Os agricultores, por sua vez, não destacam legados negativos da Medida 10 de forma significativa.

**Tabela 7:** Legados negativos da PAC – Pilar II (geral)

Pergunta 2 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar II (Programa Leader, Abordagem Leader e Desenvolvimento Local de Base Comunitária – DLBC)?								
CATEGORIAS (legados negativos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Burocratização na incorporação do Leader ao Proder 2007–2013 e PDR 2014–2020	-	12	13	22	9	3	59	4
Baixa participação orçamentária do Leader (5%) no PDR 2014–2020	-	4	2	5	4	5	20	0
Falta apoio à agricultura familiar e aos sistemas/produtos locais sem certificação	-	8	1	4	4	3	20	0
Projetos sem grandes impactos nos territórios rurais e na coesão territorial	-	3	5	2	7	3	20	5

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

A próxima análise traz as seis ações da Medida 10, com demonstração de frequências não limitadas ao mínimo de 10% de respostas dos entrevistados *on-line*, visando identificar as medidas mais relevantes e aquelas sem demanda local. Entre as seis ações, somente a destinada à renovação de aldeias (reestruturação de patrimônios rurais) não apresentou significância de 10% de respostas dos entrevistados *on-line* (Tabela 8). Mas isto não diz que não seja relevante.

A ação da Medida 10 que apresentou a maior frequência (30) de respostas positivas entre os entrevistados *on-line* foi a promoção de produtos locais de qualidade (certificação DO-C-DOP-IGP). Essa ação é controversa, pois recebeu também a maior frequência (19) de respostas negativas. A Denominação de Origem Controlada (DOC) se divide em produtos

com Denominação de Origem Protegida (DOP), que advêm de interações técnicas, económicas e socioculturais em um meio geográfico específico (e todas as fases de produção em uma área geográfica delimitada) e produtos com Indicação Geográfica Protegida (IGP), que identificam um produto local ou regional que possui uma determinada qualidade, reputação ou outras características que podem ser essencialmente atribuídas à sua origem geográfica (e pelo menos uma das fases de produção tem lugar na área geográfica delimitada) (Belletti *et al.*, 2015).

Para Veiga (2018), a agricultura com modos de produção sustentáveis (agricultura orgânica, agroecologia, sistemas alimentares locais), com produtos locais de qualidade reconhecida (certificação DOP-DOC-IGP) ou em circuitos curtos de comercialização (com construção de relações de confiança) traz oportunidades de reaproximação aos mercados consumidores locais e de reforço das relações e fluxos entre a agricultura e a economia rural não agrícola.

Mas para o caso específico da certificação DOP-DOC-IGP, os entrevistados *on-line* criticaram sua normalização excessiva com exigências descontextualizadas (matéria-prima e insumos) e valorização do aspecto visual em detrimento às características organolépticas e nutricionais (que descaracteriza o produto original e fere a cultura local). Há muitos processos em reversão devido às dificuldades na organização dos produtores agrícolas e de criadores de pequenos ruminantes, além do desconhecimento dos consumidores. E nada justifica esse processo moroso e caro desprovido de estratégias públicas de informação aos consumidores.

Outras formas de comercialização alternativa também são questionadas na academia. Segundo a definição da FINE<sup>10</sup>, elaborada em 2001 pelas quatro principais federações internacionais do comércio justo (FLO, IFAT, NEWS e EFTA), o comércio justo é uma parceria comercial baseada no diálogo, transparência e respeito, cujo objetivo é alcançar maior equidade no comércio mundial e contribuir ao desenvolvimento sustentável, considerando os direitos dos agricultores, especialmente no Hemisfério Sul do planeta (Le Velly, 2009; Caserta, 2003).

Mas a FINE é contestada por não mencionar a natureza alternativa do comércio justo e o papel dos consumidores. Para Diaz Pedregal (2006), o comércio justo apresenta um problema de escala, pois o foco deve estar nas pessoas, organizações, comunidades, e não nos Estados Nacionais. E para Le Velly (2009), as avaliações do comércio justo são difíceis devido aos indicadores questionáveis, que não contemplam participação democrática, fortalecimento organizacional, elevação de renda, promoção das mulheres e proteção dos ecossistemas.

Outro ponto a considerar é que o comércio justo traz uma visão neocolonial em que os países desenvolvidos demandam os produtos típicos e saudáveis dos países periféricos, sem considerar a segurança alimentar e nutricional das populações locais. Le Velly (2009) questiona a retórica do comércio justo de promoção da identidade cultural, pois a adaptação de produtos aos consumidores dos países desenvolvidos fere a autenticidade cultural e o produto original. O que fica claro é que mecanismos comerciais complexos (certificação DOP-DOC-IGP ou comércio justo) devem se inspirar em mecanismos comerciais simplificados que foquem na agricultura familiar e em processos de certificação participativa e auto certificação (ver Medida 7).

A diversificação de atividades económicas nas unidades de produção (pesca, turismo, artesanato) obteve a segunda frequência (27) de respostas positivas, sem contrapontos nega-

<sup>10</sup> A sigla FINE vem das iniciais de FLO (Fair Trade Labelling Organisation), IFAT (International Federation for Alternative Trade), NEWS (Network of European World Shops) e EFTA (European Fair Trade Association).

tivos entre os entrevistados *on-line*. Mas para Killkenny (2006), as relações entre o desenvolvimento da agricultura e da economia rural não agrícola podem ter efeitos positivos ou negativos. Para o autor, há relações diretas complementares (relações comerciais) e competitivas (por terra, trabalho e capital), assim como relações indiretas complementares (atração recíproca de rendimentos e despesas) e competitivas (subsídios à agricultura). E para Margarian (2013), essas relações são diferenciadas no espaço e no tempo, a depender de contextos específicos. E como já ressaltado anteriormente, Haggblade *et al.* (2010) bem pontua que a economia rural não agrícola só colabora com a superação da pobreza se a dinamização econômica for robusta, caso contrário, praticamente só há a geração de empregos de baixa produtividade.

Os pequenos investimentos nas unidades de produção (até 40 mil euros) e os pequenos investimentos na transformação e comercialização (até 200 mil euros) apresentaram a terceira e quarta frequência (23 e 21, respectivamente) de respostas positivas entre os entrevistados *on-line*, e ambos contam ainda com mesma frequência (3) de respostas negativas.

Em um processo de desenvolvimento nacional, as estratégias públicas de indução de demanda efetiva e de incentivos econômicos aos investimentos privados são fundamentais. E perante uma proposta inovadora de desenvolvimento nacional, com descentralização dos processos decisórios e abordagem territorial sustentável, o investimento econômico também traz retornos socioambientais que podem agregar valor à produção. Nesse sentido, mudanças institucionais e renovação dos instrumentos econômicos são fulcrais (Mattos *et al.*, 2011a).

Linhas de pensamento econômico da era clássica encampam a ideia limitada de que poupança condiciona investimento. Em certas circunstâncias, a criação de animais se comporta como poupança viva e viabiliza pequenos investimentos da agricultura familiar, mas nesse caso, os impactos macroeconômicos não são relevantes. Para haver relevância macroeconômica, itens como gastos estratégicos de governo (abertura de modalidades de crédito) e investimentos (a partir de decisões públicas e privadas) são mais relevantes. Assim, modalidades de crédito sob taxas de juros baixas (e quanto mais baixas, mais atrativas) são instrumentos mais efetivos nas decisões de investimentos que propriamente a poupança. Quanto maior for a dinamicidade econômica, menor será o peso da poupança no peso do investimento. E o alcance de resultados econômicos e socioambientais integrados depende das novas condições impostas à cada modalidade de crédito (Mattos *et al.*, 2011b).

Em um processo de desenvolvimento econômico, o potencial de uso dos recursos naturais é dado em função de suas características intrínsecas, e sua acessibilidade depende de tecnologia e investimentos. E em um processo de desenvolvimento econômico sustentável, a base científica e tecnológica é fundamental para o conhecimento dos territórios e do patrimônio ambiental nacional, a partir de análises quantitativas e qualitativas dos estoques e fluxos ecossistêmicos. Em função desses resultados, a determinação de escalas sustentáveis de uso dos recursos naturais é estratégica e condicionada à substituição do uso dos recursos naturais não renováveis pelos recursos naturais renováveis, à intensidade de exploração dos recursos naturais renováveis dentro da resiliência ecossistêmica e à capacidade de absorção de resíduos de produção e consumo dentro da capacidade de suporte ecossistêmica (Mattos *et al.*, 2011c).

No caso da Medida 10 (Leader) em Portugal, as ações de pequenos investimentos nas unidades de produção (até 40 mil euros) e pequenos investimentos na transformação e comercialização (até 200 mil euros) guardam característica singular. A existência dos fundos europeus faz com que as duas ações de pequenos investimentos da Medida 10 (Leader)

sejam não reembolsáveis, o que reduz substancialmente os riscos econômicos e estimula os investimentos produtivos. Essa característica é bem diferente do perfil reembolsável do crédito agrícola (a ser discutido). A indução de investimentos também é muito importante no estímulo ao avanço tecnológico. E a composição entre pagamentos do Pilar I e opções de investimentos da Medida 10 (Leader) do Pilar II da PAC reduz ainda mais os riscos na gestão da produção agrícola. O que passa a ser relevante é que novas condições socioambientais sejam renovadas continuamente para que o acesso aos pequenos investimentos garanta alimentos saudáveis e resiliência ecossistêmica.

As cadeias curtas e mercados locais (circuitos curtos de produção e consumo) configuram-se como a quinta frequência (18) de respostas positivas entre os entrevistados *on-line*, mas os contrapontos negativos apresentaram frequência (8) considerável.

Os curtos circuitos não são novidade na França, no entanto, devido à baixa importância econômica, permaneceram pouco reconhecidos até o período recente. Definido como formas de venda que aproximam agricultores e consumidores (com relação direta ou apenas um intermediário que renegocia localmente), com apoio de políticas públicas, os circuitos curtos apresentam novos modos de comercialização, como venda direta na unidade de produção, feiras livres e mercados locais, além de inovações sociais como pontos coletivos de venda, mercados noturnos, supermercados de produtos frescos e outras novidades. O censo agropecuário francês de 2010 também demonstrou que para 40% das unidades de produção (excluindo-se a vitivinicultura), os circuitos curtos passaram a representar mais de 75% da renda agrícola e a envolver 42% dos consumidores franceses (Chiffolleau e Paturel, 2016).

Para Avillez (2015), os circuitos curtos de comercialização são relevantes para a agricultura familiar, enquanto a grande distribuição traz riscos devido à necessidade de escala periódica. Além da importância à agricultura familiar, Chiffolleau *et al.* (2017) argumentam que os circuitos curtos representam um espaço privilegiado para interações entre agricultores e consumidores, e entre consumidores, contribuindo para a adoção de novos padrões de consumo saudável.

Os contrapontos negativos manifestados pelos entrevistados *on-line* giram em torno da escassez de demanda dos mercados consumidores locais, e no caso específico da Medida 10 (Leader), da não possibilidade de investimentos individuais para estruturação de pontos de vendas ambulantes. A redução de residentes em diversas regiões portuguesas representa um problema de demanda, mas alternativas de comercialização de cestas alimentares e de poucos excedentes podem ser buscadas, ainda que não com a envergadura dos circuitos curtos de regiões mais dinâmicas. Chiffolleau *et al.* (2017) e Porto (2014) também demonstram que o fornecimento da alimentação coletiva em circuitos curtos, em particular nas escolas públicas, mobiliza atores sociais, regionaliza a merenda escolar dentro da cultura local, eleva a renda da agricultura familiar, dinamiza a economia regional e qualifica a saúde humana.

O estudo de Porto (2014), especialmente, ilustra o sucesso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) integrado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no Brasil. Ainda que o caso brasileiro seja bem distinto da realidade portuguesa, pois somente a alimentação escolar do primeiro país demanda duas refeições diárias para 52 milhões de estudantes (ou seja, 104 milhões de refeições ao dia), é possível Portugal avançar em novas formas de circuitos curtos, como a compra institucional de alimentos para creches, escolas públicas, restaurantes universitários, hospitais públicos, presídios e outros órgãos públicos.

A renovação de aldeias (restauração de patrimônios rurais) recebeu a menor frequência (9) positiva, sem menções negativas. Por não atingir a frequência mínima, o presente estudo apenas relembra que as obras de recuperação do património paisagístico e ambiental de interesse coletivo, itinerários paisagísticos, ambientais e agroturísticos, elaboração e divulgação de material documental do património de intervenção e investimentos imateriais são despesas elegíveis. Vê-se que os objetos de apoio são mais afeitos não aos agricultores, o que explica o resultado com frequência baixa, mas que não significa medida menos relevante.

Para os agricultores, os pequenos investimentos nas unidades de produção (até 40 mil euros), os pequenos investimentos na transformação e comercialização (até 200 mil euros) e a promoção de produtos locais de qualidade (certificação DOC-DOP-IGP) são as ações da Medida 10 (Leader) que apresentaram frequência mínima de 10%. Esses resultados corroboram a literatura econômica heterodoxa ao demonstrar a importância do investimento aos empreendedores rurais privados. No caso da agricultura familiar portuguesa, com menos possibilidades de apresentar garantias para tomada do crédito agrícola, as opções de pequenos investimentos de caráter não reembolsável representam oportunidade inigualável perante a agricultura familiar não europeia, pois os fundos europeus abrem possibilidades únicas. E a promoção dos produtos locais de qualidade (certificação DOC-DOP-IGP) se apresenta como opção ao extrato mais dinâmico da agricultura familiar e aos médios agricultores portugueses.

**Tabela 8:** Legados positivos e negativos da PAC – Pilar II (Medida 10)

Pergunta 2 – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar II (Programa Leader, Abordagem Leader e Desenvolvimento Local de Base Comunitária – DLBC)?								
CATEGORIAS (Medida 10)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Promoção de produtos locais de qualidade (certificação DOC-DOP-IGP)	+	4	6	4	8	8	30	17
	-	0	6	3	5	5	19	0
Diversificação de atividades nas unidades de produção (pesca, turismo, artesanato)	+	5	3	6	8	5	27	3
	-	0	0	0	0	0	0	0
Pequenos investimentos nas unidades de produção (até 40 mil euros)	+	5	6	3	4	5	23	32
	-	0	1	0	0	2	3	0
Pequenos investimentos na transformação e comercialização (até 200 mil euros)	+	5	6	3	4	3	21	23
	-	0	1	0	0	2	3	1
Cadeias curtas e mercados locais (circuitos curtos de produção e consumo)	+	2	6	6	4	0	18	2
	-	0	1	3	1	3	8	0
Renovação de aldeias (restauração de patrimônios rurais)	+	2	1	3	3	0	9	0
	-	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

### 4.3

## Legados do Pilar II da PAC (Medida 1 a 9, planos de suporte e outras políticas)

**A**pós refletir sobre os legados positivos e negativos do Pilar I (sustentação de preços internos, rendimentos desligados da produção, pagamento direto sob condições) e Pilar II (Medida 10) da PAC, os entrevistados *on-line* foram desafiados a identificar outras políticas públicas, programas e medidas que foram ou ainda são relevantes no desenvolvimento territorial português e na valorização dos produtos regionais e orgânicos.

Espontaneamente, os entrevistados *on-line* destacaram três categorias como legados positivos (Tabela 9) e duas categorias como legados negativos (Tabela 10) de outras políticas públicas, programas e medidas que foram ou são importantes ao processo de desenvolvimento territorial português, além de abordarem as Medidas 1 a 9 do PDR 2014–2020. Igualmente à análise da Medida 10, a análise das Medidas 1 a 9 não se limitou ao mínimo de 10% de frequência, visando identificar as medidas mais relevantes e aquelas sem demanda local (Tabela 11).

As três categorias lembradas pelos entrevistados *on-line* como legados positivos de outras políticas, programas e medidas são: Programa de Extensão Rural – anos 70/80 (baseado no modelo angolano – anos 60); Planos Nacionais como suporte ao PDR 2014–2020 (Portugal 2020, PNPOT); Programa Regional – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) – Ministério do Ambiente e das Alterações Climáticas (Tabela 9).

Conforme depoimentos dos entrevistados *on-line*, o período entre 25 de abril de 1974 (Revolução dos Cravos) e 1º de janeiro de 1986 (adesão de Portugal à União Europeia) foi marcado pela implementação de um modelo nacional de ATER baseado no modelo angolano desenvolvido pelo Professor Paul Singer<sup>11</sup>.

Segundo Baptista *et al.* (2014), o serviço público de ATER tem sido desorganizado e esporádico em Portugal. Os autores explicam que até meados de 1970, os programas salazaristas de ATER davam ênfase exclusiva às informações tecnológicas, muitas vezes inadequadas às circunstâncias socioeconômicas locais. A Revolução de 25 de Abril abre novos caminhos, como a criação da Direção Geral de Extensão Rural e o lançamento dos Serviços de Extensão Rural, com o objetivo de apoiar o serviço público de ATER em escala regional e local.

Entretanto, com a adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, e a criação do Programa Leader, em 1991, o apoio aos projetos individuais e a formação de redes de conhecimento ocuparam espaço na agenda pública europeia em detrimento dos serviços públicos de ATER. Conseqüentemente, houve mudanças nas relações entre agricultores, gestão pública, serviços de ATER, associação e cooperativas de produtores, instituições de ciência e tecnologia, além do advento da criação das ADLs.

---

<sup>11</sup> Nascido na Áustria, em 1932, Paul Singer migrou com sua família judia ao Brasil, em 1938. Formou-se em eletrotécnica e se tornou metalúrgico, envolvendo-se em questões sindicais. Depois estudou economia, fez Doutorado em Sociologia e se tornou Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), sempre pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Secretário de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) dos governos Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016).



A criação do Programa Leader, em 1991 estabelece uma nova atribuição às DRAPs (estruturas de gestão pública regional de agricultura e desenvolvimento rural), vinculadas à DGADR (estrutura de gestão pública nacional que coordena as estruturas regionais e a execução das medidas nacionais), de avaliação inicial das candidaturas de projetos de agricultores, associações e cooperativas ao Programa Leader (ao longo das três fases piloto do Programa Leader) e às medidas dos programas nacionais de desenvolvimento rural do Pilar II da PAC (Proder 2007-2013; Medidas 1 a 9 e Medida 10 Leader do PDR 2014-2020), financiados pelos fundos europeus. A essa nova atribuição das DRAPs se soma à avaliação inicial das candidaturas aos pagamentos diretos realizados pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), órgão responsável pelos desembolsos financeiros do Pilar I da PAC. Vê-se que o papel das DRAPs nos serviços de ATER é pauta passada.

Até 2006, as ADLs cumpriam papel fundamental na organização de produtores, mobilização e animação socioterritorial, apoio técnico à elaboração e submissão de candidaturas de projetos de agricultores, associações e cooperativas ao Programa Leader. Esses papéis podem ser considerados como atividades de extensão rural, afinal, facilitam o acesso às políticas públicas, programas e medidas. Mas a transição da fase piloto do Programa Leader à incorporação da Abordagem Leader ao Proder 2007-2013 gera burocratização, persistindo o problema no DLBC vinculada ao PDR 2014-2020. Dessa maneira, as ADLs deixaram de cumprir papel estratégico na organização de produtores e na animação socioterritorial, restando-lhes a atribuição burocrática de apoio técnico à elaboração e submissão de projetos de agricultores, associações e cooperativas às medidas dos programas nacionais de desenvolvimento rural do Pilar II da PAC. O presente papel mais burocrático e menos estratégico das ADLs é muito preocupante, pois a organização de produtores somada à animação socioterritorial são pontos fundamentais ao fortalecimento dos processos democráticos de desenvolvimento rural com abordagem territorial. Ademais, sem animação socioterritorial, perde-se o perfil *bottom up* de concepção de medidas com demandas locais e de elaboração participativa de EDLs.

Atualmente, os serviços de assistência técnica (sem a concepção de extensão rural) são oferecidos pelas associações e cooperativas de produtores rurais, mas como muitos agricultores portugueses não possuem vínculo coletivo, parte dos menos capitalizados fica desguarnecida de apoio técnico, enquanto os agricultores mais capitalizados podem recorrer às consultorias privadas. Nesse sentido, os serviços públicos de ATER precisam ser resgatados para atender os agricultores menos capitalizados, com foco na agricultura familiar e agroecologia, pois esse público é relacionado com vasta gama de tópicos e demanda conhecimento sobre sistemas de produção locais. Outra alternativa seria os fundos europeus apoiarem a montagem de equipes permanentes de ATER sob a responsabilidade das ADLs.

A adoção generalizada da ATER privada não é uma alternativa viável, pois poucas empresas de consultoria privada estão localizadas em regiões dominadas pela agricultura familiar, além de cobrarem valores muitas vezes inacessíveis à parcela menos capitalizada da agricultura portuguesa. Devido à essa lacuna no serviço público, em alguns casos, a agricultura familiar e os médios produtores rurais vão procurar assistência técnica “sem custos” disponibilizada pelos fornecedores de insumos químicos, que muitas vezes fazem recomendações “em troca” da compra de seus produtos e serviços técnicos “especializados”. O resultado não é o preconizado pela União Europeia, pois essas relações técnicas-comerciais tornam a agricultura portuguesa cada vez mais química e distante das metas ambientais, climáticas e de avanço da agricultura orgânica da própria União Europeia.

Como será detalhado adiante, há também certa desconexão entre as necessidades dos agricultores e o conhecimento produzido pela ciência e tecnologia. As universidades portuguesas e o INIAV precisam não somente estreitar as relações com as ADLs e o ambiente produtivo, como conceber e avaliar novos métodos de ATER que promovam a soma dos conhecimentos científicos aos conhecimentos tácitos dos agricultores e técnicos locais.

As redes sociotécnicas de conhecimento agrícola também complementam os serviços de ATER através do envolvimento de agricultores, professores universitários, pesquisadores, técnicos, consultores e estudantes. Em geral, as redes sociotécnicas de conhecimento agrícola apresentam padrões de inovação incremental de pequena escala, como melhorias marginais nas práticas agrícolas e nos modelos de negócios. Essas inovações são incrementadas pela união de conhecimento tácito e científico proporcionadas pelas relações entre diversos atores sociais em rede, sendo estratégico o estímulo ao funcionamento desses ambientes.

Para Baptista *et al.* (2014), o novo Sistema de Conhecimento e Inovação Agrícola (AKIS<sup>12</sup>) europeu (a ser detalhado) é definido como um sistema que liga pessoas e organizações para promover aprendizagem mútua, gerar, compartilhar e utilizar tecnologia, conhecimento e informação relacionados à agricultura. Como adianta o autor, cada AKIS nacional fornece conhecimento aos agricultores e redes de inovações na agricultura. E no AKIS Portugal há foco particular no apoio técnico, além de uma seção sobre a implementação do Serviço de Aconselhamento ao Agricultor (FAS<sup>13</sup>), que vem a somar, mas não substitui plenamente a relevância estratégica de um serviço público de ATER.

A desconexão de visões sobre a importância da ATER entre os entrevistados *on-line* e os agricultores fica clara na frequência de respostas da Tabela 9. Enquanto o Programa de Extensão Rural dos anos 70/80 foi resgatado como legado positivo por apenas 5 entrevistados *on-line*, o mesmo programa e a importância do acesso aos serviços públicos de ATER foi lembrado por 15 dos 50 agricultores entrevistados (mesmo após mais de 30 anos), o que denota que essa demanda específica do campo português praticamente não encontra gestores públicos e outros porta-vozes sensíveis à causa.

Sobre o segundo legado positivo de políticas públicas, programas e medidas, os entrevistados *on-line* frisaram os Planos Nacionais como suporte ao PDR 2014-2020, com destaque para o Portugal 2020 e, sobretudo, o Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT).

O Portugal 2020 é resumido a um acordo de parceria entre Portugal e a Comissão Europeia para atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), isto é, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas (FEAMP), contando como base à programação da política de desenvolvimento econômico, social e territorial em Portugal.

O PNPOT recebeu menções concentradas nos gestores públicos nacionais (nomeadamente, da divisão de ordenamento do espaço rural) e professores universitários, o que denota que sua importância não está satisfatoriamente inserida na visão de gestores públicos nacionais de outras divisões, gestores públicos regionais, coordenadores de ADLs, pesquisadores em ciências agrárias e agricultores.

---

12 *Agricultural Knowledge and Innovation Systems (AKIS)*.

13 *Farm Advisory System (FAS)*.

Desde os anos 80, Portugal valoriza a dimensão do planeamento por meio da elaboração e execução de planos estratégicos municipais. E nos âmbitos nacional e regional, o PNPOT contempla a dimensão estratégica e relacional do processo de planeamento, assim como o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) e os Planos Diretores Municipais (PDMs) revelam esta dimensão. A diretriz de planeamento também é fortalecida pelas Agendas 21 Locais e pela execução de projetos do Programa Leader (Queirós e Vale, 2003).

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) foi criado em 1998 com o objetivo de dotar o país de um instrumento de organização e desenvolvimento dos territórios, com promoção e articulação de políticas públicas em uma base territorial. O PNPOT (Lei n.º 58/2007) deu lugar ao PNPOT revisado (Lei n.º 99/2019), sendo o principal instrumento do sistema de gestão territorial, pois estabelece a organização do território e define os objetivos e as estratégias de desenvolvimento territorial (DGT, 2020).

A constituição portuguesa estabelece o ordenamento territorial como tarefa de Estado. Mas no contexto de políticas públicas, o ordenamento territorial é uma política debilitada pelos objetivos ambiciosos frente aos resultados obtidos e pelos efeitos indesejados de políticas de infraestrutura, industrial e agrícola. A atuação fragmentada da ciência e tecnologia dificulta a definição de diretrizes para a ocupação territorial, por isso a União Europeia busca a convergência estratégica de políticas nacionais de ordenamento territorial (Ferrão, 2011).

Portanto, o PNPOT deve ser assumido como quadro de referência aos planos territoriais e aos principais planos nacionais<sup>14</sup>, programas nacionais<sup>15</sup> e estratégias nacionais<sup>16</sup>. O PNPOT também deve servir como instrumento orientador das estratégias com incidência territorial, como as candidaturas ao Pilar II (Medidas 1 a 9 – desenvolvimento rural; Medida 10 – Leader) da PAC, sendo que projetos condizentes aos planos nacionais, e que incluam a agricultura familiar, devem receber pontuação maior no processo seletivo.

As CCDRs do Ministério do Ambiente e das Alterações Climáticas foram apontadas como o terceiro legado positivo de políticas públicas, programas e medidas nacionais. As CCDRs são definidas por Decreto Lei de 2003 como serviços desconcentrados da administração central com autonomia administrativa e financeira, incumbidos de executar medidas para o desenvolvimento das respectivas regiões. As menções positivas às CCDRs se concentraram nos coordenadores de ADLs e pesquisadores em ciências agrárias, além de dois agricultores, um resultado compreensível, pois as comissões têm proximidade às iniciativas e projetos locais. Os projetos são executados pelas ADLs e INIAV, com apoio das CCDRs, ou são articulados pelas ADLs, apoiados pelos CCDRs e executados por agricultores, associações e cooperativas. Aspectos negativos vieram somente de um gestor público regional e um professor universitário.

Diversos projetos e iniciativas com apoio dos CCDRs foram mencionadas como positivos, como os Laboratórios Colaborativos (CoLab) (com verbas regionais), os Centros Rurais e seus Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) (atividades de formação para o emprego, recuperação patrimonial, investimentos sociais e dinamização econômica), as Aldeias Rurais (apoio aos hotéis e restaurantes para dinamização econômica de aldeias), o Programa Cooperação Territorial Europeia INTERREG (programa de cooperação e dinamização do desenvolvimento econômico das zonas transfronteiriças), o Plano de Ação

14 Plano Nacional de Inovação (Agenda de Inovação), Plano Nacional de Agricultura Biológica, Plano Nacional de Recursos Genéticos Florestais e Plano Nacional de Recursos Genéticos Animais.

15 Programa Nacional para a Coesão Territorial e Programa Ação Nacional de Combate à Desertificação.

16 Estratégia Nacional para as Florestas e Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade.

de Desenvolvimento de Recursos Endógenos (PADRE) em articulação entre ADLs e municípios, o Programa Regional Norte 2020 (apoio para pesquisa em agricultura e turismo; apoio à recuperação dos caminhos rurais e do património rural como museus, moinhos, igrejas e capelas, com destaque para a Rota do Românico; publicação do Manual de Boas Práticas de Restauração de Caminhos Rurais como subsídio técnico às obras municipais) e o Programa Regional Algarve 2020 (medidas de articulação entre territórios, ADLs e PDR 2014-2020). Houve ainda menções negativas ao Programa Regional Norte 2020 (considerado complexo à agricultura familiar portuguesa, pois faltam instrumentos ao microempreendedorismo).

**Tabela 9:** Legados positivos de outras políticas públicas, programas e medidas

Pergunta 3 – Quais políticas públicas, programas e medidas nacionais foram ou ainda são relevantes no desenvolvimento territorial português e na valorização dos produtos regionais e orgânicos?								
CATEGORIAS (legados positivos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
<b>POLÍTICAS/PROGRAMAS-PROJETOS RELEVANTES NOS ANOS 70/80/90/00</b>								
Programa de Extensão Rural – anos 70/80 (baseado no modelo angolano – anos 60)	+	0	1	1	3	0	5	15
<b>PLANOS NACIONAIS COMO SUPORTE AO PDR 2020</b>								
Planos Nacionais como suporte ao PDR 2014-2020 (Portugal 2020, PNPOT)	+	9	0	0	3	0	12	0
<b>POLÍTICAS/PROGRAMAS-PROJETOS (extra PDR 2020) – OUTROS MINISTÉRIOS</b>								
Programa Regional – CCDR – Ministério do Ambiente e das Alterações Climáticas	+	0	1	7	0	8	16	2
	-	0	1	0	1	0	2	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

As duas categorias destacadas pelos entrevistados *on-line* como legados negativos de outras políticas públicas, programas e medidas são: falta de estratégia e de integração de políticas públicas nacionais e regionais; fragilidades na política de crédito (crédito agrícola bancário, cooperativa de crédito) (Tabela 10).

Os Estados-Membros da União Europeia têm autonomia para conceberem políticas públicas nacionais, mas para os entrevistados *on-line*, falta vontade e visão política interna para a concepção de políticas públicas nacionais, além da baixa autonomia financeira de Portugal. Sendo assim, praticamente não há políticas públicas nacionais além das vinculadas à União Europeia, com iniciativas não alinhadas às macrotendências mundiais. Os entrevistados *on-line* apontaram outros problemas, como falta de integração e continuidade de políticas nacionais em geral e de programas territoriais em específico (com evoluções recentes), processo de desenvolvimento rural sem visão regional, políticas ministeriais setoriais que dificultam a gestão das ADLs, fragilidades nas políticas de gestão territorial, falta de estratégia territorial à agricultura familiar, à agricultura sustentável e às PME, e criação insuficiente de empregos com visão territorial. Ademais, os PDMs e os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOTs) trazem visão urbanista, além do PNPOT

se aproximar pouco dos territórios rurais. Nesse sentido, os incêndios florestais (a serem discutidos), que despertam a causa territorial, poderiam ser objeto da primeira ligação entre PNPO, PMOTs, PDMs e o meio rural. Somado à abordagem territorial devem vir as políticas sociais e de incentivo à produção regional.

Para Mattos (2010), a liberalização econômica mundial, a partir dos anos 1970 (Choques do Petróleo de 1973 e 1979) restringiu a execução de políticas públicas nacionais com caráter estratégico de Estado e a concessão de incentivos aos processos de desenvolvimento endógeno. Consequentemente, houve relativa autonomização das instituições estatais de execução do orçamento público, com o afastamento das metas programadas aos resultados obtidos. Ao revés, o arranjo programático-operacional passou a ser a orientação na gestão pública, em vez dos planos nacionais e regionais estratégicos de desenvolvimento econômico.

Ainda que planos orçamentários sejam indispensáveis às funções de planejamento, o arranjo programático-operacional não direciona a gestão pública no tempo e não supre o vazio deixado pela falta de reflexões sobre as estratégias de desenvolvimento endógeno das nações. Portanto, o planejamento plurianual não permite uma visão mais abrangente dos destinos nacionais e não promove um debate sobre o tipo de desenvolvimento econômico que a sociedade almeja para o país. Como consequência, o planejamento de medidas estratégicas de Estado fica restrito ao período limitado da gestão governamental vigente, e os planos nacionais, regionais e territoriais passam a ter que se ajustar ao plano de governo, e não o contrário, como se os “meios” fossem mais importantes que os “fins” para os quais eles foram criados. É o programático-operacional em substituição ao planejado-estratégico, numa total ausência de projeto-país proposto por meio de um plano nacional de desenvolvimento. Logo, o planejamento estatal é desconsiderado, dando lugar à uma ideia falsa de que é possível um país ser movido por suas forças sociais e de mercado reguladas privadamente (Mattos, 2010).

O clássico artigo de North (1990) *Institutions, institutional change and economic performance* menciona que a passagem do compromisso setorial ao territorial nas políticas públicas de desenvolvimento rural torna-se incompleto nos órgãos governamentais e entidades de representação da sociedade civil se não houver uma mudança institucional profunda. Portugal avançou com a criação da institucionalidade intermunicipal, por outro lado, o país não avaliou suficientemente a fase piloto do Programa Leader, não absorveu aprendizados e não concebeu um programa nacional de desenvolvimento rural mais incisivo na abordagem territorial e guarnecido por um projeto nacional de desenvolvimento. E apesar das dificuldades da era neoliberal, os fundos europeus podem cumprir papel fundamental na catalisação de processos estratégicos de integração de políticas nacionais.

Rolo (2014) demonstra que o potencial econômico do meio rural se concentra em apenas 83 concelhos (municípios) portugueses, que circunscrevem somente 20% da superfície rural da porção continental do país, acomodam em torno de 70% dos residentes, 60% da população rural e gera mais da metade da riqueza econômica nacional. Doutro lado, congregam-se 109 concelhos (municípios), mais de 60% da superfície rural, com apenas 15% dos residentes, 20% da população rural e 10% da valia econômica. Portanto, um programa de desenvolvimento rural em Portugal tem o desafio de trabalhar assimetrias e heterogeneidades estruturais. Uma das medidas importantes é gerar ocupações laborais rurais não agrícolas para a atração e a permanência de jovens rurais em seu território, e não somente jovens agricultores. Jovens agricultores demandam serviços que podem ser assumidos por outros jovens (a ser discutido).

Com relação às fragilidades na política de crédito (crédito agrícola bancário e cooperativa de crédito), os entrevistados *on-line* destacaram que após a crise econômica mundial de 2008 e a liberalização da economia, a agricultura deixou de ser prioridade em Portugal, com desestruturação dos instrumentos econômicos de desenvolvimento rural e redução (ou extinção) de serviços públicos voltados à agricultura, pecuária e floresta. Os agricultores também se deparam com dificuldades de acesso às tecnologias, e quando contam com apoio do crédito agrícola para a inovação tecnológica, há falta de serviços de ATER para auxiliar a amortização da dívida financeira. E como os fundos europeus oferecem apoio não reembolsável aos investimentos na agricultura, a tomada de crédito agrícola se reduziu.

O crédito agrícola surge em Portugal em 1498, com a criação das Caixas de Crédito Agrícola Mútuo associadas às Santas Casas da Misericórdia. Após um processo histórico de alterações na base legal, a adesão de Portugal à União Europeia, em 1986, provoca a adoção do Sistema Integrado do Crédito Agrícola Mútuo (SICAM), formado pela Caixa Central (com funções de liderança, orientação, fiscalização e representação financeira do SICAM) e suas Associadas (agências da Caixa Agrícola e Crédito Agrícola). Além da rede de cooperação vinculada ao SICAM, os agricultores têm a opção de tomada de empréstimos bancários em agentes financeiros privados sob condições financeiras reguladas pelo Ministério da Agricultura. Mas o incentivo às atividades rurais agrícolas e não agrícolas estão pouco ligados ao microcrédito.

O estudo de Covas (2004) demonstra que o rural profundo português foi menos atingido pelo Programa Leader e sua continuidade. Desta feita, o autor lança um questionamento e logo traz a resposta: quais seriam, então, as limitações para atingir os grupos e populações menos organizadas e mais necessitadas? Desde o Leader I até o presente momento, a necessidade de uma contrapartida financeira para cada projeto é uma limitação que os agricultores mais descapitalizados não conseguem superar, até porque faltam em muitos locais mecanismos de microcrédito que complementem a necessária parcela de recursos próprios.

Em corroboração ao autor acima, Portela *et al.* (2008) expõem que em muitas sociedades, designadamente dos países mais pobres, microempreendedorismo e microcrédito se integram às políticas públicas de desenvolvimento econômico. Para os autores, evidentemente, a falta de recursos e a falta de garantias pessoais ou reais torna o financiamento uma variável crítica, então o microcrédito pode ser uma solução viável. Noutras sociedades, como a portuguesa, onde existe uma proporção significativa de população em situação de pobreza, o microcrédito pode desempenhar um papel importantíssimo para quem tem ideias de negócio, mas não tem capital e nem garantias patrimoniais.

Cazella (2007) traz visão complementar ao defender que as cooperativas de crédito deveriam ser os agentes centrais de um sistema financeiro territorializado. É o que se vê nos três estados do Sul do Brasil, onde a Rede Ecovida estabelece processos de certificação participativa de produtos orgânicos e agroecológicos apoiados por empreendimentos financiados por microcréditos ou créditos agrícolas concedidos por sua cooperativa de crédito.

Os resultados da Tabela 10 ilustram que as críticas à falta de estratégia e de integração de políticas públicas nacionais e regionais centram-se principalmente nos gestores públicos nacionais, embora não sejam desprezáveis as manifestações dos demais perfis de entrevistados *on-line*. O resultado é inusitado, pois os próprios responsáveis pela concepção das políticas públicas reconhecem a falta de estratégia e integração de suas formulações, o que representa um passo importante para melhorias ou evidenciam fragilidades institucionais para a promoção da integração estratégica de políticas públicas, programas e medidas na-

cionais e municipais. Por sua vez, as menções às fragilidades na política de crédito estão centradas nos coordenadores de ADLs, professores universitários e nos próprios agricultores. Os primeiros vivenciam as dificuldades dos últimos, enquanto os acadêmicos promovem estudos que baseiam suas críticas.

**Tabela 10:** Legados negativos de outras políticas públicas, programas e medidas

Pergunta 3 – Quais políticas públicas, programas e medidas nacionais foram ou ainda são relevantes no desenvolvimento territorial português e na valorização dos produtos regionais e orgânicos?								
CATEGORIAS (legados negativos)	Aval	GP	Drac	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
<b>ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS NACIONAIS</b>								
Falta de estratégia e de integração de políticas públicas nacionais e regionais	-	14	4	5	6	3	32	0
<b>POLÍTICAS/PROGRAMAS-PROJETOS (extra PDR 2020) – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA</b>								
Fragilidades na política de crédito (crédito agrícola bancário, cooperativa de crédito)	-	1	1	9	6	2	19	6

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

A próxima análise traz as Medidas 1 a 9, com demonstração de frequências não limitadas ao mínimo de 10% de respostas dos entrevistados *on-line*, visando identificar as medidas mais relevantes e aquelas sem demanda local. Entre as nove medidas analisadas, a Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais – destinadas a diversas ações sustentáveis) e a Medida 3 (Valorização da Produção Agrícola – destinada aos Jovens Agricultores) apresentaram frequência acima de 10% entre os entrevistados *on-line*. Entre os agricultores, somente a Medida 3 (Jovens Agricultores) recebeu menções acima de 10% de frequência. Não houve contrapontos negativos relevantes, ainda que as menções mais presentes apareçam novamente nas Medidas 7 e 3, além da Medida 5 (Organização da Produção) (Tabela 11).

A Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais) apoia diversas ações sustentáveis, como agricultura orgânica (conversão para agricultura orgânica; manutenção em agricultura orgânica), produção integrada (fruticultura), pagamentos da Rede Natura (apoios zonais de carácter agroambiental), conservação de solo (semeadura direta; mobilização na linha; enreivamento da entrelinha de culturas permanentes), uso eficiente da água (eficiência), culturas permanentes tradicionais (pomares tradicionais de sequeiro; dourado vinhateiro), pastoreio extensivo (manutenção de lameiros de alto valor natural; manutenção de sistemas agrosilvopastoris de montado; proteção do lobo ibérico), recursos genéticos (manutenção de raças autóctones em risco; conservação e melhoramento de recursos genéticos animais; conservação e melhoramento de recursos genéticos vegetais; conservação e melhoramento de recursos genéticos florestais), mosaico agroflorestal (preservação de paisagens), silvoambientais (manutenção de habitats do lince-ibérico; conservação dos locais de nidificação de grandes águias, cegonha preta e abutre negro; manutenção e recuperação de galerias ripícolas), investimentos não produtivos (mas estratégicos para a questão ambiental) e apoio agroambiental à apicultura (produção sustentável de mel). Os benefícios mais observados nas visitas de campo se remetem principalmente à agricultura orgânica.

A Medida 3 (Jovens Agricultores) apresenta outras ações que complementam as ações sustentáveis da Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais), com destaque absoluto, nas visitas de campo, ao apoio aos jovens agricultores (até 39 anos) (pequenos investimentos e investimentos na unidade de produção, na transformação e/ou na comercialização de produtos agrícolas apoiados ou não por agentes financeiros), sendo importantes também os apoios aos pequenos investimentos e investimentos de agricultores acima de 40 anos, e às infraestruturas coletivas (melhoria da eficiência dos sistemas de irrigação existentes; desenvolvimento de sistemas de irrigação eficientes; obras de drenagem; estruturação fundiária).

Conforme comentado, a agricultura orgânica foi mais citada pelos entrevistados *on-line*, sobretudo, entre gestores públicos nacionais, professores universitários e pesquisadores em ciências agrárias, porém, não foi igualmente manifestada entre gestores públicos regionais e coordenadores de ADLs, que estão perto da realidade local, e entre os próprios agricultores. Uma investigação mais profunda é necessária para interpretar a hipótese de que a Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais) traz problemas na aplicação da agricultura orgânica no país.

O estudo também verificou a grande importância da Medida 3 (Jovens Agricultores), com destaque para as menções dos gestores públicos nacionais e regionais entre os entrevistados *on-line*, e sobretudo, entre os agricultores. Somente entre os coordenadores de ADLs há mais menções negativas que positivas sobre a medida aos jovens agricultores, ao certo, porque vivenciam os sucessos e insucessos dos projetos afins. Como a renovação geracional na agricultura representa um grande desafio à Portugal, o país demanda uma análise profunda da Medida 3 (Jovens Agricultores), com envolvimento de acadêmicos, gestores públicos nacionais e regionais, coordenadores de ADLs e jovens agricultores. Vale destacar que os jovens agricultores são, em tendência geral, empreendedores rurais com formação universitária, abertos às inovações tecnológicas e interessados na sustentabilidade ambiental da produção.

Portanto, a realização uma análise integrada das Medidas 3 e 7 é fulcral para a questão geracional e ambiental de Portugal. Com base em observações de campo, comentários finais dos entrevistados *on-line* e vivência dos jovens agricultores, é possível assumir três hipóteses sobre os resultados dos projetos de jovens agricultores apoiados pela Medida 3 (Jovens Agricultores): uma parte deles permanece nos projetos, outra parte os abandonou, e a terceira parte serviu de “testa de ferro” aos projetos familiares. Quanto à última, é necessário investigar também se os projetos familiares estão em vigência ou abandonados. A relação entre projetos apoiados e sistemas de produção também deve ser estudada com a hipótese de que projetos de sucesso se relacionam com sistemas de produção sustentáveis afeitos aos jovens agricultores.

Para a Comissão Europeia, o mercado de alimentos orgânicos está em crescimento e a agricultura orgânica precisa ser promovida. Apesar de uma visão muito mercadológica, o documento atesta os impactos positivos da agricultura orgânica na atração de jovens agricultores, na criação de empregos, no reconhecimento dos consumidores e na proteção da biodiversidade. Para além das medidas da PAC, a Comissão Europeia construiu um plano de ação para auxiliar o alcance da meta de 50% das terras agrícolas dos Estados-Membros da União Europeia com agricultura orgânica até 2030 (*European Commission, 2020b*).

Para Lamine (2012) e Embrapa (2006), a conversão orgânica e a transição agroecológica dependem de processos que vão além das transições internas nas unidades de produção,



envolvendo transições externas que articulem instrumentos econômicos e políticas públicas. A publicação institucional da Embrapa sugere etapas à transição interna e traz recomendações à transição externa agroecológica, enquanto a publicação da autora demonstra que o desenvolvimento da agricultura orgânica francesa requereu reformulações não somente nas unidades de produção, mas em todos os sistemas agroalimentares territoriais.

De acordo com estudo da DGADR (2019), anterior à divulgação da análise completa dos dados censitários da agricultura de 2019, os primeiros registos oficiais de agricultura orgânica em Portugal advêm de 1994, ano em que a superfície total atingiu os 7.183 hectares. Durante o período do Leader+ (2000-2006) houve o avanço espacial mais expressivo, época em que vigorou um programa específico, com área notificada em 214.232 hectares. Ao longo do Proder 2007-2013 chega-se a 229.717 hectares, mas em seguida verifica-se decréscimo espacial de 15% da superfície. Esta variação resulta não só da alteração do regime de apoio à agricultura orgânica no Proder 2007-2013, mas também da alteração metodológica na coleta de dados. Em 2017, a agricultura orgânica alcançou 252.812 hectares, acréscimo de 19% desde 2014, ou 3% da superfície do país, uma resposta positiva do novo regime previsto no PDR 2014-2020. O tamanho médio das unidades de produção é de 63 hectares, muito superior à média nacional de 12 hectares, pois 85% da agricultura orgânica está concentrada no Alentejo (59%) e Beira Interior (26%), o que denota a necessidade de se definirem estratégias mais agressivas nas demais regiões do país, com estruturas fundiárias mais estratificadas.

Conforme mencionado no item “4.3. O Programa Leader em Portugal”, a análise completa dos dados censitários da agricultura de 2019, divulgados recentemente, revelam que a área de produção orgânica atingiu 5,8% da SAU em 2019 e se elevou a 3.950 unidades de produção certificadas em 2019, uma elevação significativa de 214% desde 2009 (INE, 2021).

Apesar do avanço significativo de 214% da agricultura orgânica portuguesa em dez anos, o país conta somente com uma modalidade oficial de certificação da agricultura orgânica, a certificação por auditoria (AUD), sendo fundamental o país avançar para as modalidades oficiais de Sistema Participativo de Garantia (SPG) e Organização de Controle Social (OCS), mecanismos que potencializam a oferta de alimentos orgânicos e incluem agricultores familiares menos capitalizados. Se a meta da União Europeia até 2030 é alcançar 50% de produção orgânica, Portugal e os demais Estados-Membros deveriam adotar as modalidades de SPG e OCS de modo a não somente alcançar o percentual desejado, mas principalmente distribuir a oportunidade de produção orgânica de modo mais igualitário e estratégico.

Mattos *et al.* (2019) expõem as três modalidades de certificação da agricultura orgânica do Brasil: Certificação por Auditoria (AUD) – concessão do selo oficial de produto orgânico por meio de auditoria realizada por certificadora pública ou privada credenciada pelo Ministério da Agricultura (relação bilateral entre agricultores e certificadoras que caracteriza a certificação por auditoria); Sistema Participativo de Garantia (SPG) – concessão do selo oficial de produto orgânico por meio de Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade (OPAC), uma instituição formalizada e com a mesma atribuição das certificadoras credenciadas, mas com atuação coletiva composta por agricultores, técnicos, consumidores e outros membros interessados (relação participativa entre agricultores e OPAC que caracteriza a certificação participativa); Organização de Controle Social (OCS) – mecanismo voltado somente à agricultura familiar que não concede o selo oficial de produto orgânico, apenas credencia associações de produtores orgânicos como OCS e impõe as cinco normas de (a) venda direta aos consumidores em feiras livres, (b) presença dos agricultores fami-

liares ou funcionários de suas associações na feira livre, (c) identificação da unidade de produção no rótulo dos produtos comercializados, (d) exposição do registro dos agricultores no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) no local de venda e (e) programa de visitação às unidades de produção com direito a definição de dia de visita e cobrança de taxa de entrada (relação de confiança entre agricultores e consumidores que caracteriza a auto certificação).

Vale ressaltar três pontos em relação ao estudo de Mattos *et al.* (2019). O primeiro é que a modalidade AUD foi criada em 2003, mas devido à sua complexidade à agricultura familiar e aos médios agricultores, e aos altos custos de transação, as modalidades SPG e OCS foram criadas em 2006. O segundo ponto é que se for percebida qualquer fraude de um agricultor envolvido nas modalidades SPG e OCS, sem a punição correspondente de seus pares, toda a coletividade perde o direito de promover a venda de produtos orgânicos (as fraudes, bastante incomuns, podem vir à tona pela fiscalização interna, fiscalização pública ou por denúncias de consumidores). E o terceiro ponto é que as discussões mais recentes entre as organizações da sociedade civil envolvidas com a agricultura orgânica brasileira passam pela simplificação do SPG, pois a experiência prática demonstra que o SPG traz uma burocratização excessiva desnecessária (devido à sua inspiração na AUD), enquanto a OCS continua a ser baseada na construção de relações de confiança formais e informais entre agricultores e consumidores. As modificações a serem acordadas no âmbito das organizações da sociedade civil foram colocadas recentemente à mesa de negociação após momento político conturbado que o Brasil viveu entre 2019-2022.

Em 2017, Portugal tomou uma boa iniciativa ao lançar a Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (ENAB) e seu Plano de Ação (PA). A ENAB-PA, que resulta de um diagnóstico elaborado, em 2016, por Grupo de Trabalho composto por entidades públicas e privadas, com a realização de consultas públicas, tem o objetivo geral de apoiar o desenvolvimento sustentado da agricultura orgânica em Portugal. A execução da ENAB tem escala temporal de 10 anos (2017-2027) e conta com 18 objetivos operacionais (não expostos pelo estudo), 5 objetivos estratégicos (transversais aos três eixos do PA) e 58 medidas (as mesmas atreladas aos três eixos do PA) (DGADR, 2019).

Portanto, o avanço de 214% da produção orgânica em Portugal, entre 2009 e 2019, não é inteiramente resultado da ENAB-PA, lançada em 2017, mas isso não reduz a sua importância. Sobretudo em uma conjuntura de pandemia e refeições domésticas, com aumento da demanda por alimentos saudáveis, Portugal precisa realizar avaliações e ajustes sucessivos nas medidas de apoio à produção e comercialização de alimentos orgânicos da ENAB-PA, ampliar as normas de certificação da agricultura orgânica (com criação das modalidades SPG e OCS, ou somente SPG simplificada), além de apoiar a recente iniciativa de promoção da Caravana Agroecológica Portugal (inspirada na Caravana Agroecológica Brasil), sob a organização de acadêmicos e entidades da sociedade civil portuguesa. Ao passo que as Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais) e Medida 3 (Jovens Agricultores) se relacionam, a Caravana Agroecológica dialoga com ambas e fortalece o componente estratégico de gênero devido ao envolvimento amplo de mulheres. O protagonismo feminino é estratégico ao protagonismo inter-geracional.

Gênero e geração são dois temas indissociáveis. A necessidade de rejuvenescimento da agricultura portuguesa é evidente, por isso, as medidas de incentivo à instalação de jovens agricultores não são recentes em Portugal, com crescimento da participação feminina, e datam do início dos anos 80, antes da adesão à União Europeia, a partir de 1986 (Ilhéu, 2014).

Na Europa, as políticas de revitalização do meio rural são cada vez mais relevantes nas preocupações dos Estados Nacionais, sendo que as ações empreendidas têm a ver, sobretudo, com as tentativas de renovação da população ativa da agricultura (Covas, 1997). Os incentivos à instalação de jovens agricultores são emblemáticos, ainda que as evidências empíricas demonstrem dificuldades de se encontrarem sucessores para a atividade agrícola. A reorientação produtiva das unidades de produção de agricultores idosos também é estratégica, vide o exemplo de Trás-os-Montes, com orientações para que esse público abandonasse os cereais e a pecuária leiteira, ambas mais exigentes em mão de obra, e adotasse as culturas permanentes (oliveiras, castanheiros e amendoeiras) e a pecuária de corte de raças autóctones, atividades com baixa demanda de trabalho físico (Nobre *et al.*, 2003). Já a reorientação para a produção florestal foi desastrosa e será discutida no final do presente estudo.

Os jovens agricultores são particularmente sensíveis às inovações sociais, novas tecnologias, novos produtos, metodologias colaborativas e trabalhos em rede, contando com formação universitária, competência técnica, consciência ecológica e novas formas de organização da produção, transformação e comercialização. Assim, os jovens agricultores visualizaram oportunidades aos novos empreendimentos e impulsionaram o rejuvenescimento no tempo e a novidade no espaço dos territórios. No entanto, os jovens agricultores se deparam com desafios grandes como acesso à terra, à informação e ao conhecimento, opções de apoio aos investimentos e articulação com outras políticas públicas (Correia, 2014b).

Ao certo, o primeiro e principal impeditivo aos jovens agricultores é o acesso à terra. Com mérito, a Medida 3 (Jovens Agricultores) estimula o retorno dos jovens às terras de origem familiar, mas essa condição fundiária é insuficiente frente ao desafio de rejuvenescer a agricultura e o meio rural. A Medida 3 (Jovens Agricultores) necessita se integrar aos mecanismos estratégicos para facilitar o acesso à terra pelos jovens agricultores em qualquer região. Laços familiares e investimentos podem caminhar juntos, mas não precisam se atrelar.

O investimento precisa ser atrativo em qualquer região, não somente como estratégia de atração de jovens agricultores, mas também como estratégia de coesão territorial. Dessa forma, a política fundiária deve ser fortalecida e focada no processo de rejuvenescimento, de modo a contemplar jovens agricultores com ou sem posse de terras próprias ou familiares. A opção pelo investimento na terra de origem familiar passar a ser uma oportunidade a mais que valoriza a opção individual do investidor, mas outras opções devem existir e abrir espaço para jovens sem terras e para regiões com aptidões agrícolas e insuficiência de investimentos.

Como frisam Veiga (2018) e Kilkenny (2006), o elevado peso dos subsídios à agricultura tem efeitos negativos na própria atividade agrícola como concentração fundiária, elevação do preço da terra e criação de barreiras à entrada, nomeadamente, de jovens agricultores. Em Portugal, além do efeito dos subsídios do Pilar I, há um processo de elevação do custo de oportunidade da terra frente aos atrativos residenciais e turísticos extraordinários que o país oferece aos aposentados e empreendedores de turismo da Europa e de todo o mundo.

Para Nobre *et al.* (2003), as exigências de posse da terra (própria ou arrendada) e de dedicação em tempo integral à atividade agrícola é imprópria para a atração de jovens agricultores, já que cada vez mais os empreendedores rurais exercem atividades não agrícolas. Apesar de sua importância, a Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais) concentra vários projetos em terras arrendadas, o que denota a dificuldade financeira de aquisição de terras em solo português.

Mais cético ou mais realista, Ferrão (2018) não acredita na reversão das tendências estruturais de perda demográfica no espaço rural do país, ao revés, esse fenômeno já traz outros riscos como mudanças climáticas e incêndios florestais. Mas o próprio autor também reconhece que há uma nova relação entre economia, ecologia e comunidade, com valorização do pagamento por serviços ecossistêmicos, preocupação com segurança alimentar e coesão territorial, ainda que essas inovações sejam insuficientes para conter a depressão demográfica do meio rural.

Em Portugal há dois mecanismos de acesso à terra, Bolsa de Terra e Lei de Baldios, ambos relevantes, mas insuficientes perante o desafio de abrir acesso à terra aos jovens agricultores e promover a renovação geracional da agricultura nacional. Enquanto a Bolsa de Terra é um banco de dados do mercado de terras, a Lei de Baldios assegura direitos comunitários.

A Lei nº 62/2002 criou a Bolsa de Terras, com o objetivo de facilitar o acesso à terra através da identificação e divulgação de terras não utilizadas. A Bolsa de Terras disponibiliza para venda, arrendamento ou para outros tipos de cedência as terras com aptidão agrícola, florestal e silvopastoril do domínio do Estado, das autarquias locais, de titularidade desconhecida (condicionado a processos prévios de busca de titulares) e de quaisquer entidades públicas a privadas interessadas. A Bolsa de Terras dispõe do SIBT, um sistema de informação que tem como objetivos disponibilizar informações sobre os terrenos, analisar estatisticamente a evolução do mercado fundiário e a mobilização das terras rurais, e produzir indicadores de preços e de mercados locais e regionais (Bolsa de Terras, 2021).

A Lei nº 75/2007 define “Baldios” como terrenos com as suas partes e equipamentos geridos por comunidades locais sob diversas condições. Como finalidade, os baldios constituem logradouro comum dos compartes para efeitos de apascentação de gados, de recolha de lenhas e de matos, de culturas e de caça, de produção elétrica e de outras atuais e futuras potencialidades econômicas, nos termos da lei e dos usos e costumes locais. As comunidades locais não têm personalidade jurídica, sem prejuízo de serem titulares de direitos e deveres e de se poderem relacionar com todos os serviços públicos e entidades de direito público e privado para o exercício dos direitos reconhecidos às entidades privadas que exercerem atividades econômicas que não sejam contrárias à sua natureza comunitária.

A renovação geracional da agricultura portuguesa demanda a concepção de uma política fundiária robusta e a instituição de um instituto de terras que facilite o acesso à terra aos jovens agricultores, seja pelo crédito fundiário, recursos da família ou composição de ambos. Esta política deve se integrar ao crédito agrícola sob condições financeiras atrativas, pois o crédito fundiário abre acesso à terra, ou seja, à estrutura de capital (que proporciona formação de riqueza), e o crédito agrícola impulsiona a produção, isto é, a liquidez do capital (que se atrela à geração de renda). Essas relações devem ser bem equacionadas para incentivar os jovens agricultores a permanecerem nos empreendimentos agrícolas, assim como condições financeiras diferenciadas devem ser oferecidas para a renovação geracional da agricultura familiar.

As Medidas 1 (Inovação), 2 (Conhecimento), 4 (Recursos Florestais), 5 (Organização da Produção), 6 (Gestão de Riscos), 8 (Povoamentos Florestais) e 9 (Zonas Desfavorecidas) foram pouco apontadas nas entrevistas *on-line* e presenciais. As medidas não ou menos abordadas pelos entrevistados trazem temas não menos relevantes, mas complementares, exceto a Medida 5 (Organização da Produção). A organização produtiva é um dos pontos mais relevantes na renovação geracional, conversão orgânica, transição agroecológica, associativismo e cooperativismo, construção de circuitos curtos de comercialização e outras

estratégias fulcrais ao desenvolvimento rural. A Medida 6 (Gestão de Riscos) traz segurança aos investimentos, as Medidas 4 (Recursos Florestais) e 8 (Povoamentos Florestais) voltam-se para questões de economia florestal e meio ambiente, e a Medida 9 (Zonas Desfavorecidas) incentiva atividades em zonas com aptidões agrícolas menos atrativas.

**Tabela 11:** Legados positivos e negativos da PAC – Pilar II (Medidas 1 a 9)

Pergunta 3 – Quais políticas públicas, programas e medidas nacionais foram ou ainda são relevantes no desenvolvimento territorial português e na valorização dos produtos regionais e orgânicos?								
CATEGORIAS (Medidas 1 a 9)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Medida 7 – Agricultura e Recursos Naturais (diversas ações sustentáveis)	+	9	1	2	7	7	26	1
	-	3	0	0	2	0	5	0
Medida 3 – Valorização da Produção Agrícola (Jovens Agricultores)	+	4	4	1	1	1	11	16
	-	1	2	3	0	0	6	0
Medidas 1 a 9 – A própria existência do PDR 2014-2020	+	4	1	2	2	0	9	0
	-	0	0	0	1	0	1	0
Medida 9 – Manutenção de Atividades Agrícolas em Zonas Desfavorecidas	+	5	0	1	3	0	9	0
	-	0	0	0	0	0	0	0
Medida 1 – Inovação	+	1	1	1	2	2	7	0
	-	0	0	1	0	0	1	0
Medida 5 – Organização da Produção	+	1	0	0	0	2	3	0
	-	1	1	1	0	2	5	0
Medida 2 – Conhecimento	+	1	0	0	1	0	2	0
	-	0	0	1	1	2	4	0
Medida 4 – Valorização dos Recursos Florestais	+	1	0	0	0	0	1	0
	-	0	0	0	0	0	0	0
Medida 6 – Gestão de Riscos e Restabelecimento do Potencial Produtivo	+	1	0	0	0	0	1	0
	-	0	0	0	0	0	0	0
Medida 8 – Proteção e Reabilitação de Povoamentos Florestais	+	1	0	0	0	0	1	0
	-	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

## 4.4

# Influência da pesquisa agrícola nas tomadas de decisão sobre políticas públicas

Os entrevistados *on-line* destacaram duas categorias como aspectos positivos na relação entre pesquisa agrícola nacional e processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento territorial: o funcionamento dos Comitês de Acompanhamento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA), Política Agrícola Comum (PAC) e Programa de Desenvolvimento Rural (PDR 2014-2020), a realização de consultas públicas e a contratação de consultorias acadêmicas (subcategoria que também recebeu menções sobre seus aspectos negativos); ações não institucionais (ou colaborações individuais) de pesquisadores do INIAV e professores de universidades e institutos politécnicos. A pergunta 4 não foi aplicada entre agricultores e representantes de instituições coletivas (Tabela 12).

O funcionamento de Comitês de Acompanhamento, a realização de consultas públicas e a contratação de consultorias foram aspectos positivos salientados, principalmente, por gestores públicos nacionais, professores universitários e pesquisadores do INIAV. Por outro ângulo, esta categoria também apresentou aspectos negativos, sobretudo, entre professores universitários.

Quanto aos aspectos positivos, foi identificada a participação de pesquisadores do INIAV, peritos acadêmicos, Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) (grandes agricultores), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (agricultura familiar), Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal (Confagri), Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local (Minha Terra) e Associação dos Jovens Agricultores de Portugal (AJAP) na elaboração do Plano Estratégico da PAC pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) do Ministério da Agricultura. Foi também destacada a presença da Minha Terra no Comitê de Acompanhamento do PDR 2014-2020.

Sobre os aspectos negativos, o Comitê de Acompanhamento da PAC Pós-2020 foi criticado pela realização de reuniões meramente informativas sobre a evolução das decisões oficiais, com pouco espaço para participação e modificação dos documentos, o que gerou um processo de descontentamento e esvaziamento daquela instância. As comissões desdobradas do mesmo comitê também foram criticadas por serem construídas pontualmente com acadêmicos mais vistos como peritos. Sobre o Comitê de Acompanhamento do PDR 2014-2020, foi ressaltada a disponibilidade de documentos de avaliação para consultas públicas, mas criticada a falta de melhorias desejáveis, mesmo com a existência de diversas sugestões dos participantes das consultas, o que denota que as propostas não vêm sendo observadas e consideradas.

O excesso de consultorias acadêmicas aparece como outro descontentamento. Para alguns entrevistados *on-line*, a redução das ações institucionais do INIAV, universidades e institutos politécnicos nos processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento rural com abordagem territorial se relaciona com o excesso de consultorias acadêmicas que não resultam em ganhos ao meio científico e pragmatismo institucional, mas apenas benesses individuais.

A influência da ação não institucional de pesquisadores do INIAV e professores de universidades e institutos politécnicos não foi somente má vista pela crítica pertinente ao excesso de

consultorias privadas. Aspectos positivos foram identificados, como reestruturação da extensão universitária, ocupação de cargos públicos por acadêmicos e iniciativas pontuais de gestores públicos sensíveis aos critérios científicos. Estudos acadêmicos voluntários sobre ordenamento do território e sociologia rural foram igualmente elogiados, mas ao mesmo tempo, foi lamentado o fato de que o processo político nem sempre os considera como deveria.

**Tabela 12:** Aspectos positivos entre pesquisa agrícola e políticas públicas

Pergunta 4 – Qual é a capacidade de influência da pesquisa agrícola nacional nos processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos?								
CATEGORIAS (legados positivos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniaiv	Total	AGRIC
Comitês de acompanhamento (QCA, PAC, PDR), consultas públicas e consultorias acadêmicas	+	3	2	1	3	3	12	-
	-	0	0	2	4	2	0	-
INIAV, Universidades e Institutos Politécnicos – ação não institucional	+	5	3	0	1	2	11	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

Os entrevistados *on-line* destacaram duas categorias como aspectos negativos na relação entre pesquisa agrícola nacional e processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento rural com abordagem territorial: a relação institucional fraca entre políticas públicas e ciência e tecnologia (categoria que também recebeu menções sobre seus aspectos positivos); desestruturação da pesquisa pública (adesão UE 1986; crise econômica 2008) (Tabela 13).

Para os entrevistados *on-line*, a relação entre ciência e tecnologia e políticas públicas não é bem institucionalizada no país, visão mais evidente entre os gestores públicos nacionais. Para os mais críticos, a falta de tradição histórica na relação política-ciência deriva dos resquícios salazaristas ainda presentes no Estado português. Na visão de outros, a pesquisa agrícola está distante não só das decisões políticas, mas também da execução de políticas públicas de desenvolvimento rural (tema discutido no próximo tópico). E no quadro de pesquisadores do INIAV há preocupação com o enfraquecimento da pesquisa agrícola nacional e com o avanço do papel institucional como mero prestador de serviços do Ministério da Agricultura.

O contraponto às preocupações acima vem dos elogios à criação dos Laboratórios de Estado, constituídos como conselhos consultivos de pesquisa em cada ministério. Essa ideia é realmente relevante e colabora com a construção de processos mais bem embasados de tomadas de decisões sobre políticas públicas. Acordado na ideia, Abramovay (2010) expõe que um ponto estratégico do processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial está na aplicação da ciência e tecnologia para o uso sustentável dos recursos naturais.

No Brasil foram observados grandes avanços com a participação das universidades e dos núcleos de extensão universitária nos Colegiados Territoriais (CT) e nas Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIATs). A academia qualificou técnica e cientificamente a construção dos Planos Territoriais e a formação dos agentes territoriais. O estudo de Ollivier *et al.* (2019) também demonstra que a inserção da agroecologia na agenda da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) resulta das interações entre pesquisa agrícola e socioeconômica, práticas agrícolas inovadoras, movimentos sociais e

políticas públicas. E os estudos de Mattos (2017; 2010) evidenciam que relações estreitas entre comunidades rurais e pesquisa agrícola potencializam os legados de programas governamentais e políticas públicas.

Para Brandão (2015), na política e nos negócios, as ideais de curto prazo tendem a prevalecer nos processos de (contra) desenvolvimento. Por isso que promover o desenvolvimento rural com abordagem territorial representa um desafio árduo face aos interesses socioeconômicos em disputa e às correlações de poder político. Favareto (2010) alerta que enquanto o papel das universidades e instituições de pesquisa passarem a margem dos processos decisórios, as estratégias de desenvolvimento rural com abordagem territorial ficarão limitadas ao presente.

A desestruturação da pesquisa pública (adesão U.E. 1986; crise econômica 2008) foi a segunda categoria apontada como aspecto negativo da relação entre ciência e tecnologia e políticas públicas, com maior contundência advinda, obviamente, dos professores universitários, seguidos dos pesquisadores do INIAV e dos gestores públicos regionais. O último perfil de entrevistados manifesta essa preocupação juntos aos acadêmicos e cientistas, pois as DRAPs cumpriram atribuições institucionais relevantes de formação e pesquisa em passado recente.

Para os entrevistados *on-line*, a redução drástica de verbas de ciência e tecnologia não é novidade recente e ocorre desde a adesão de Portugal à União Europeia. Nos anos 80, houve a extinção de estações experimentais e de centros de formação profissional das DRAPs que influenciavam decisões políticas. Os cursos universitários em ciências agrárias também foram esvaziados. E a crise econômica mundial de 2008 ocasionou novos cortes de verbas na pesquisa, fragilização da infraestrutura e do quadro de profissionais do INIAV, além da aposta equivocada na pesquisa privada.

Como resultado, falta massa crítica ao meio acadêmico, pois seus profissionais estão envelhecidos e sem a mesma apetência para colaborar na concepção e análise de políticas públicas, enquanto a nova geração acadêmica tem pouca influência nos fóruns decisórios e está focada nas novas exigências de produção de artigos científicos descontextualizados da realidade da agricultura e do meio rural. Evidentemente que não há questionamentos sobre a importância de publicação dos resultados acadêmicos em revistas científicas, mas o foco excessivo na produção de artigos torna as ações de pesquisa mais meritórias que de ensino e extensão na avaliação de desempenho profissional, o que resulta na falta de prioridade ao ensino contextualizado ao meio rural e na lacuna de materiais para uso prático no ambiente produtivo.

**Tabela 13:** Aspectos negativos entre pesquisa agrícola e políticas públicas

<b>Pergunta 4 – Qual é a capacidade de influência da pesquisa agrícola nacional nos processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos?</b>								
<b>CATEGORIAS (legados negativos)</b>	<b>Aval</b>	<b>GP</b>	<b>Drap</b>	<b>ADL</b>	<b>Univ</b>	<b>Iniaav</b>	<b>Total</b>	<b>AGRIC</b>
Relação institucional fraca entre políticas públicas e ciência e tecnologia	-	5	1	2	2	3	13	-
	+	0	0	0	0	3	3	-
Desestruturação da pesquisa pública (adesão UE 1986; crise econômica 2008)	-	1	2	1	4	2	10	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.



Os entrevistados *on-line*, com destaque para os coordenadores de ADL, gestores públicos regionais e professores universitários, apresentaram ainda um contraponto na relação entre pesquisa agrícola nacional e processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento rural com abordagem territorial: há pouca influência da pesquisa agrícola nas decisões políticas, com avanços recentes e oportunidades de protagonismo em crises. Outra observação foi que os avanços e retrocessos dessas relações dependem das forças políticas no poder (Tabela 14).

Para os entrevistados *on-line*, a crise da Vaca Louca de 1990 trouxe à necessidade de se considerar as contribuições da pesquisa agrônômica e veterinária, a crise econômica de 2008 ofereceu protagonismo aos acadêmicos em economia, assim como a pandemia do Covid-19 abriu oportunidades de diálogo entre governantes e acadêmicos em infectologia, medicina preventiva e saúde pública. A ciência é igualmente chamada a opinar em temas que envolvem interesses políticos e econômicos robustos, como a aprovação de organismos geneticamente modificados (OGMs). Sobre as forças políticas, os entrevistados *on-line* afirmaram ainda que os governos progressistas são mais abertos à ciência e tecnologia que os governos conservadores, pois os últimos reduzem ou eliminam os espaços de interação, e promovem cortes sucessivos de verbas que colaboram para a desestruturação da pesquisa pública.

**Tabela 14:** Contrapontos entre pesquisa agrícola e políticas públicas

Pergunta 4 – Qual é a capacidade de influência da pesquisa agrícola nacional nos processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos?								
CATEGORIAS (contraponto)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Pouca influência, mas com avanços; força política no poder; protagonismo em crises	+/-	1	6	8	6	5	26	-

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

## 4.5

# Pesquisa agrícola nacional e construção do conhecimento territorial

Os entrevistados *on-line* destacaram cinco categorias como legados positivos da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português: projetos em parceria com universidades, institutos politécnicos e escolas superiores agrárias; projetos em parceria com o Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV); existência dos Grupos Operacionais, EPI-AGRI (sistema de inovação) e AKIS (redes de conhecimento e inovação); Centros de Competência (fóruns temáticos de desenvolvimento de cadeias produtivas); fontes financeiras de apoio à pesquisa (FEADER, Horizonte 2020, FCT, CCDR) (Tabela 15).

Os projetos de universidades, institutos politécnicos e escolas superiores agrárias foram destacados como primeira categoria em frequência por todos os perfis de entrevistados *on-line*, principalmente, pelos gestores públicos regionais e professores universitários, seguido dos coordenadores de ADLs. Mas a frequência de resposta dos agricultores é a mais notável, o que revela reconhecimento social do trabalho acadêmico no campo, apesar da desestruturação da pesquisa nacional, especialmente em ciências agrárias, desde a crise econômica de 2008.

Para os entrevistados *on-line*, as novas parcerias locais entre universidades, municípios e ADLs abriram oportunidades de acesso às verbas regionais, o que resultou na reestruturação da extensão universitária, na revalorização do papel da pesquisa agrícola para embasar os serviços agrícolas e na formação de redes que fortalecem essas parcerias. Os entrevistados *on-line* e agricultores também salientaram a importância de projetos de pesquisa nos territórios rurais em temas como economia agrícola, sociologia rural, inovação social, novas tecnologias, análise de políticas públicas, mudanças climáticas, produtos regionais, agricultura orgânica, fortalecimento da vitivinicultura (desenvolvimento de novas castas de uva e avanços em tecnologias baratas de fabricação de vinhos), melhoramento genético vegetal (cereais e fruticultura) e animal (raças autóctones, sistemas de montados), nutrição animal, produtos florestais (madeira, papel e cortiça), *Dieta Mediterrânica*, nutrição humana, apoio ao sistema de denominação de origem DOC-DOP-IGP e à elaboração de seus cadernos de especificações, além da prestação de serviços em licenciamentos (sanitário, ambiental, pecuário), análises laboratoriais (solos, água, planta e caracterização de produtos), intercâmbio de conhecimentos, oferta de estágios e visitas técnicas de estudantes e profissionais em ciências agrárias.

Os projetos do INIAV foram destacados como segunda categoria em frequência por todos os perfis de entrevistados *on-line*, principalmente, pelos próprios pesquisadores do INIAV e gestores públicos nacionais (GPP e DGADR), além da frequência intermediária dos agricultores em relação aos dois perfis supracitados.

Apesar de todo o processo de desestruturação da pesquisa nacional em ciências agrárias e de todas as dificuldades inerentes aos processos neoliberais avassaladores, o INIAV demonstrou capacidade de resistir e de continuar a ter protagonismo no terreno. A instituição tem boa infraestrutura, com sede (Oeiras), Estação Experimental de Me-

lhramento Animal (Santarém), Banco de Germoplasma Animal (Santarém), Estação Experimental de Melhoramento Vegetal (Elvas), Banco de Germoplasma Vegetal (Braga), Estação Experimental de Vitivinicultura (Dois Portos), Estação Experimental de Fruticultura (Alcobaça), Unidades Experimentais (diversas) e quadro de profissionais qualificados, constituindo-se como um organismo ativo na construção do conhecimento, no embasamento aos serviços agrícolas e no apoio técnico-científico aos setores de produção agrícola, pecuário e florestal, agroindústrias, empresas privadas, associações e cooperativas de produtores. Os projetos de pesquisa do INIAV mais destacados pelos entrevistados *on-line* e agricultores foram aqueles voltados ao desenvolvimento de programas de melhoramento genético vegetal e animal, multiplicação de sementes, técnicas de produção, agricultura orgânica, conservação genética de raças autóctones, leite e derivados de pequenos ruminantes, olivas tradicionais, produtos regionais e segurança alimentar e nutricional, além do apoio ao sistema de denominação de origem DOC-DO-P-IGP, elaboração de cadernos de especificações, prestação de serviços de análises laboratoriais e transferência de tecnologia.

As opiniões convergentes entre gestores públicos nacionais (GPP e DGADR) e pesquisadores do INIAV resulta da relação institucional próxima entre eles, afinal, todos se ligam ao Ministério da Agricultura. Não por acaso, a construção do Plano Nacional de Inovação e da Agenda de Inovação teve protagonismo dos pesquisadores do INIAV. Por outro lado, a ligação estreita entre professores universitários, gestores públicos regionais das DRAPs e coordenadores de ADLs ocorre devido à atuação regionalizada das universidades perante a atuação nacional do INIAV, apesar do reconhecimento do papel do último no terreno.

De acordo com Baptista *et al.* (2014), o sistema nacional de pesquisa agrícola é composto por universidades, institutos politécnicos, escolas superiores agrárias e INIAV (isto é, as duas categorias acima avaliadas com a maior frequência positiva entre as cinco categorias manifestadas), sofrendo uma redução drástica em seu papel nas últimas décadas, seja pela renovação insuficiente de seu quadro científico e operacional, seja pela fusão ou fechamento de diversas entidades e serviços públicos. A rede de estações experimentais também diminuiu drasticamente (contemplando, inclusive, fechamento de estações experimentais das DRAPs), com a transferência dessa função às universidades. Nesta circunstância, o INIAV apresenta modelos de organização e financiamento em constante mudança e sem objetivos claros.

Baptista *et al.* (2014) explicam que o ensino superior em ciências agrárias está alocado em universidades públicas e o ensino secundário profissional em institutos politécnicos e escolas superiores agrárias igualmente públicos. Já os serviços de ATER, treinamento e informação estão principalmente sob a atribuição do ambiente privado das associações e cooperativas de agricultores. Também há organizações nacionais integradas às redes regionais e locais que dispõem de estruturas e recursos humanos para apoiar as atribuições das organizações de produtores. Vale destacar que o treinamento é a principal demanda do setor agrícola, seguido da elaboração dos planos de investimento agrícola e da gestão das subvenções agrícolas relacionadas à PAC.

A terceira categoria positiva mais mencionada corresponde aos Grupos Operacionais (compostos por pesquisadores do INIAV, professores de universidades, institutos politécnicos e escolas superiores agrárias, associações e cooperativas de agricultores, agricultores individuais, pequenas e médias empresas), Sistema EPI-AGRI (sistema de inovação) e Rede AKIS (rede de conhecimento e inovação). A Medida 1 (Inovação) e a Medida 2 (Conhecimento) do Pilar II do PDR 2014-2020 se relacionam com a categoria em análise.

As medidas supracitadas, em tese, estimulam a formação de Grupos Operacionais para a solução de problemas concretos (exemplo: mudanças climáticas e outros problemas modernos) por meio de pesquisa experimental inovadora. A execução da Agenda de Inovação é realizada pelo conjunto de Grupos Operacionais, visando a otimização da verba pública e a aproximação da pesquisa pública à produção agrícola. Os gestores públicos regionais e nacionais foram os entrevistados *on-line* que mais manifestaram entusiasmo com essas medidas, porém, coordenadores de ADL e professores universitários são críticos aos Grupos Operacionais por serem fechados em suas áreas de conhecimento, pela falta de visão estratégica e cooperação transfronteiriça, pelo uso de metodologias conservadoras e pela seleção de temas *mainstream* advinda de gestores públicos nacionais que desconhecem a realidade do campo português. Os resultados obtidos pelo estudo revelam os conflitos de visão sobre o tema e o meio rural.

O Sistema EPI-AGRI (*Agricultural European Innovation Partnership* – Parceria Europeia de Inovação em Agricultura) e a Rede AKIS (*Agricultural Knowledge and Innovation Systems* – Sistema de Conhecimento e Inovação Agrícola) são ambientes que ligam pessoas e organizações para, em tese, promover aprendizagem mútua, gerar, compartilhar e utilizar tecnologia, conhecimento e informação em agricultura. As organizações de prestação de serviços de ATER dos Estados-Membros da União Europeia são contempladas com as disposições das Parcerias Europeias de Inovação (*European Innovation Partnership* – EPI) (European Commission, 2012). No caso de Portugal, o *Sistema de Aconselhamento Agrícola* (SAA) se soma às redes europeias EPI-AGRI e AKIS, sob gestão da DGADR.

Estudos de caso na Alemanha, Reino Unido, Itália e Portugal demonstram que esses Estados-Membros (ocasião em que o Reino Unido pertencia à União Europeia) adotaram o Sistema EPI-AGRI, com envolvimento de múltiplos atores em redes de conhecimento e geração de processos de aprendizagem. As redes estudadas eram de base local, um atributo propício para a criação e intercâmbio de conhecimento necessário no âmbito local e regional. Em alguns casos, os Sistemas EPI-AGRI se originaram de iniciativas públicas (projeto de pesquisa na Alemanha; programa de desenvolvimento de competências na Escócia), enquanto noutros foram iniciados pelos agentes locais (Rede Anti-Máfia na Itália; Rede dos Pequenos Frutos em Portugal). As redes funcionam como plataformas de aprendizagem que facilitam a troca de conhecimento entre agricultores e atores sociais (Baptista *et al.*, 2014).

As redes apresentaram padrões de inovação incremental de pequena escala, assentadas em melhorias marginais contínuas nas práticas agrícolas e nos modelos de negócio. As inovações são potencializadas pela combinação de conhecimento proporcionado pelas relações interpessoais e profissionais informais entre os diversos atores da rede. As mudanças ocorridas no meio rural favoreceram o surgimento de novos atores, novos processos de inovação e novas redes (entre agricultores, agricultores e instituições, agricultores e consumidores), modificando as relações sociais pré-existentes local e nacionalmente (Baptista *et al.*, 2014).

Se por um lado, as redes complementam o papel dos serviços públicos de ATER pela presença de pesquisadores, especialistas e técnicos, por outro lado, há de se considerar que o Sistema EPI-AGRI, assim como a Rede AKIS, não têm perfil para substituir ou assumir a atribuição de prestação dos mesmos serviços públicos. Portanto, as redes de conhecimento e inovação e os serviços públicos agrícolas são iniciativas complementares, e não substitutas.

No caso de Portugal, o Estado-Membro passou por grave crise econômica entre 2008-2012

que resultou na equivocada desestruturação dos serviços agrícolas e da pesquisa agrícola ligadas à esfera pública. Consequentemente, os serviços de ATER foram assumidos quase totalmente pelas associações e cooperativas de agricultores (com a possibilidade de apoio dos fundos europeus) ou substituídos pelas consultorias privadas (aos agricultores e empreendimentos agrícolas mais capitalizadas). Entretanto, muitos agricultores portugueses ainda não pertencem a nenhuma organização de produtores, grande parte composta pela agricultura familiar, pois não tem meios para contratar consultorias privadas, além de não serem beneficiados por sistemas e redes de inovação. Dessa forma, parte dos agricultores familiares fica desassistida de processos fundamentais à sua própria permanência ativa na agricultura nacional.

A Rede AKIS tem como objetivo preencher lacunas de conhecimento e identificar como e onde os agricultores podem acessar conhecimentos e obter suporte para resolver seus problemas. A Rede AKIS é composta pelos setores público, privado e sem fins lucrativos ligados à agricultura, podendo incluir agricultores, trabalhadores, professores universitários, pesquisadores, especialistas, técnicos, representantes da cadeia de abastecimento, representantes de organizações não governamentais, gestores públicos e outros. Cada Estado-Membro desenvolveu uma Rede AKIS adaptada à sua particularidade, portanto, as estruturas nacionais não são comparáveis devido às suas inserções nas instituições, leis e culturas próprias. Na maioria dos países, o setor público fornece as informações e assegura a coordenação das atividades. E em países com estruturas regionais consolidadas, os AKIS têm disposições em cada unidade administrativa regional do país.

Existem Estados-Membros que fazem apenas investimentos mínimos e não promovem integração de seus sistemas e redes de inovação agrícola. Nesses países, vários atores são envolvidos nos sistemas e redes, mas atuam de forma descoordenada e sem muita influência política, como em Portugal e Grécia (AKIS fracos e fragmentados). Em contraste, atores públicos ou privados com capacidade financeira apoiam os AKIS na França e Alemanha (AKIS fortes), assim como programas integrados de treinamento e suporte de sistemas e redes recebem verbas públicas na Áustria e Irlanda (AKIS integrados) (Baptista *et al.*, 2014).

A Rede AKIS em Portugal envolve atores públicos ligados a formulação de políticas públicas, regulamentação e monitoramento, pesquisa, informação, educação e treinamento, atores sem fins lucrativos como organizações de agricultores envolvidos em treinamento, transferência de informações e extensão universitária, atores privados vinculados às indústrias que fornecem equipamentos e insumos agrícolas ou às pequenas empresas de consultoria prestadoras de serviços em desenvolvimento de projetos, planos de investimento agrícola, contabilidade agrícola e treinamento. A experiência nacional é desorganizada devido à ausência de coordenação pelo Estado português. Como resultado, a pesquisa agrícola está fracamente conectada aos agricultores e às políticas públicas (Baptista *et al.*, 2014).

Para a Comissão Europeia, assistência técnica, extensão rural, inovação e conhecimento são essenciais para a sustentabilidade do sistema agroalimentar. Assim, a União Europeia exige que no próximo Quadro Comunitário de Apoio (QCA 2021-2027), os Planos Estratégicos da PAC Pós-2020, a serem elaborados por cada Estado-Membro, reforcem o papel e o apoio financeiro ao Sistema EPI-AGRI, à Rede AKIS e aos serviços de ATER, visando atingir as metas do Acordo Verde Europeu. E o FEDER investirá na inovação e nas cadeias de valor dos alimentos (European Commission, 2020b). Essa orientação é importante para estimular Portugal a rever suas estratégias à agricultura, serviços e coordenação de redes.

A quarta categoria positiva mais mencionada pelos entrevistados *on-line* corresponde aos Centros de Competência, que são fóruns temáticos de pesquisa e de cooperação para o desenvolvimento de cadeias produtivas e para tratar os desafios de caráter transversal. Os gestores públicos nacionais aparecem como os entrevistados *on-line* mais confiantes no sucesso dos Centros de Competência, seguido dos pesquisadores do INIAV. A exemplo da terceira categoria mais mencionada, isto é, Grupos Operacionais, EPI-AGRI (sistema de inovação) e AKIS (redes de conhecimento e inovação), os gestores públicos nacionais demonstram novamente confiança em instâncias pouco apontadas pela própria comunidade científica, o que não é bom indicador. Exceto no caso pontual da relação entre Centros de Competências e pesquisadores do INIAV, as alternativas para fortalecimento de sistemas e redes propostas pela União Europeia parecem não ser bem aproveitadas pelo Estado português.

De acordo com os entrevistados *on-line*, os 22 Centros de Competências de Portugal foram importantes na revalorização do INIAV (projetos em agricultura orgânica, horticultura, olivais tradicionais, olivais irrigados, cereais) e na otimização da verba pública devido às agendas de trabalho. Porém, entre os professores universitários, houve uma crítica de que os Centros de Competência utilizam metodologias conservadoras e pautam assuntos *mainstream* definidos pelos gestores públicos nacionais que desconhecem a realidade do campo português, mesma crítica aos Grupos Operacionais. Outra crítica é que os Centros de Competência não apresentam estratégias territoriais à cadeia de produção. Esta categoria foi mais relevante ao INIAV que às universidades, institutos politécnicos e escolas superiores agrárias.

O confronto de visão entre os professores universitários e os pesquisadores do INIAV repete os embates entre os professores universitários do Brasil e da França e, respectivamente, os pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do INRA (*Institut National de la Recherche Agronomique* – Instituto Nacional de Pesquisa Agrônômica), que resultam mais em corporativismo não construtivo e menos em benefícios à ciência, à sociedade e aos processos de desenvolvimento local. O processo de desestruturação da pesquisa pública característico da era neoliberal urge pelo fortalecimento das relações entre ciência básica e ciência aplicada, entre universidades e institutos de pesquisa aplicada, na luta pelo aumento de participação de verbas públicas à ciência nos PIBs nacionais.

A quinta categoria positiva mais mencionada pelos entrevistados *on-line* foram as fontes financeiras de apoio à pesquisa [FEADER (Medida 1 – Inovação; Medida 2 – Conhecimento); Programa Horizonte 2020 (fonte financeira europeia – principal fonte de recursos à ciência); FCT (fonte financeira nacional – poucos recursos à ciência); CCDR (fonte financeira regional – recursos pontuais à ciência)], manifestadas pelos pesquisadores do INIAV, seguidos de gestores públicos nacionais e regionais, mas quase ausente entre professores universitários. Devido à crise sanitária da pandemia da Covid-19, o Programa Horizonte 2020 previu 10 bilhões de euros adicionais ao período 2021-2027, visando o apoio à pesquisa e a inovação em agricultura, pesca, aquicultura, meio ambiente, recursos naturais, desenvolvimento rural e tecnologias digitais (European Commission, 2020b; GPP, 2020). O Conselho de Ministros de Portugal também estruturou a Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030, com aumento de 60% no aporte financeiro à pesquisa e inovação no país (Presidência do Conselho de Ministro, 2020). Se cumpridos, esses aportes financeiros adicionais à pesquisa podem ser mitigar os efeitos negativos provocados pelo receituário neoliberal de desestruturação da pesquisa pública europeia (sobretudo, em Portugal) após a crise econômica mundial de 2008.

**Tabela 15:** Legados positivos da pesquisa agrícola no conhecimento territorial

Pergunta 5 – Qual é a importância da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português?								
CATEGORIAS (legados positivos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniaiv	Total	AGRIC
Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Superiores Agrárias	+	2	16	9	16	5	48	33
Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV)	+	11	3	3	4	15	36	13
Grupos Operacionais, EPI-AGRI (inovação) e AKIS (inovação)	+	4	5	2	2	3	16	2
	-	0	0	2	2	0	4	0
Centros de Competência (fóruns temáticos de desenvolvimento de cadeias)	+	5	2	1	1	3	12	0
	-	0	0	0	1	0	1	0
Fontes financeiras de apoio à pesquisa (FEADER, Horizonte 2020, FCT, CCDR)	+	3	2	0	1	5	11	2

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

Os entrevistados *on-line* destacaram três categorias como legados negativos do papel da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português: desestruturação da pesquisa pública (adesão U.E. 1986; crise econômica 2008); conexão fraca entre ADLs, universidades e instituições de pesquisa; falta de estratégia nacional em ciência e tecnologia (Tabela 16).

Os entrevistados *on-line*, com destaque para os professores universitários, seguidos dos pesquisadores do INIAV e gestores públicos nacionais, foram críticos ao receituário neoliberal de desestruturação da pesquisa pública como resposta à crise econômica mundial de 2008. Para eles, a redução drástica de verbas públicas de ciência e tecnologia não é um fato novo, mas decorrente desde a adesão de Portugal à União Europeia, ainda que os impactos da desregulamentação financeira internacional tenham sido mais aguçados entre 2008-2012.

A aposta neoliberal na pesquisa privada traz riscos estratégicos, pois universidades e institutos de pesquisa podem se tornar fontes de consultorias ao setor privado em vez de cumprir a função pública estratégica de ensino, pesquisa e extensão. A desestruturação dos centros de pesquisa e de laboratórios, somados à renovação insuficiente de recursos humanos, reduzem a massa crítica para a construção do conhecimento. Nos anos 80, as DRAPs assistiram, embora com refutação, à extinção de suas estações experimentais e seus centros de formação profissional. Somente o Centro de Experimentação Agrária de Paul (2000-2007), no Algarve, que cumpria importante atribuição em experimentações agrossilvipastoris, manejo de pastagens e melhoramento genético animal, além de promover a aproximação com a comunidade local por meio de programa de visitação escolar, sofreu a extinção de sua sede e de mais 8 Unidades Demonstrativas em áreas de produto-

res rurais. No caso do INIAV, há centralização excessiva em Lisboa e falta de renovação de quadros de excelência em ciência e tecnologia nos últimos anos, sobretudo, no período após a crise econômica mundial de 2008.

A expectativa é que a PAC Pós-2020 reverta o histórico de desestruturação da pesquisa pública e encoraje maiores investimentos em pesquisa e inovação para o benefício da ciência, das comunidades rurais e dos agricultores inovadores. A inclusão do Sistema EPI-AGRI (sistema de inovação) e da Rede AKIS (rede de conhecimento e inovação) nos Planos Estratégicos da PAC Pós-2020 poderão incentivar a organização do ambiente nacional de pesquisa e inovação (GPP, 2020), caso os aportes financeiros adicionais sejam cumpridos.

A conexão fraca entre ADLs, universidades e instituições de pesquisa foi apontada como segundo legado negativo do papel da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português. Entretanto, este é o resultado mais controverso do estudo, pois a categoria obteve menções positivas (15) e negativas (20) com frequências próximas.

Os gestores públicos regionais e os coordenadores de ADLs foram os entrevistados *on-line* que mais deram respostas à categoria, curiosamente, com frequência igual de menções positivas e negativas. Os pesquisadores do INIAV também se dividiram entre respostas positivas e negativas, mas com menos da metade da frequência dos primeiros, enquanto os professores universitários nada mencionaram sobre a relação (o que revela certa distância da extensão universitária à realidade de campo, apesar dos avanços recentes). As menções mais pessimistas sobre a relação entre as ADLs e a ciência advêm dos gestores públicos nacionais.

Nas visitas de campo, o que foi possível comprovar é que as relações das ADLs com universidades e INIAV são muito variáveis. Em territórios com ADLs mais consolidadas, coordenadores de ADLs com visão de futuro, presença de universidades (providas de extensões universitárias atuantes) e ações do INIAV no terreno, há a tendência de boa conexão entre ADLs e ciência e tecnologia, com projetos técnico-científicos que causam impactos positivos. Ao mesmo tempo, há territórios com ADLs distantes da ciência e tecnologias por falta de visão estratégica ou devido a ausência de entidades locais de ensino, pesquisa e extensão (ainda que a ausência física das mesmas entidades possa ser sanada por meio de visão estratégica, planejamento de ações e parcerias no longo prazo). Quanto aos agricultores, somente um, entre 50 entrevistados, mencionou voluntariamente a participação em projeto científico que une ADL e universidade local (cessão de terra própria para experimentação pública), o que denota que não há uma orientação estratégica para a conexão entre ADLs e universidades.

Como frisado anteriormente, os gestores públicos nacionais foram os mais céticos nas respostas sobre a categoria, sendo assim, deveriam promover o apoio à construção de uma agenda estratégica de conexão local entre ciência e territórios, com embasamento nas conexões locais bem-sucedidas. À Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local (Minha Terra) compete ir além da participação em projetos analíticos sobre o Programa Leader e reivindicar, do poder público nacional, o apoio à construção de uma agenda estratégica de conexão local entre ciência e territórios, identificação de conexões locais bem-sucedidas, assim como preparar e estimular os coordenadores de ADLs na articulação dessas conexões locais, envolvendo as próprias ADLs, associações e cooperativas de agricultores e agricultores não organizados. Aos gestores públicos nacionais compete planejar, estimular e considerar as propostas dos gestores públicos regionais no apoio às conexões



locais entre ciência e território. E às universidades e INIAV compete reestruturar, respectivamente, a extensão universitária e as estações experimentais, para que DRAPs, ADLs, associações e cooperativas de agricultores, além de agricultores não organizados, possam ser incluídos nas ações técnico-científicas favoráveis aos processos de desenvolvimento rural com abordagem territorial. As redes de pesquisa também precisam se conectar melhor com os territórios, por meio de estudos mais amplos que embasem o conhecimento do meio, que definam escalas sustentáveis de uso da terra e dos recursos naturais e que orientem o manejo sustentável da agrobiodiversidade.

A falta de orientação estratégica para a conexão de ADLs, universidades e institutos de pesquisa trazem consequências ruins, como contratação de consultorias acadêmicas pelas ADLs que, em certas vezes, são similares às entregues para outras ADLs. A pesquisa muito fechada na academia também é consequente de um processo de avaliação de desempenho que valoriza mais os artigos publicados em revistas internacionais que as intervenções locais.

As regras restritivas dos fundos europeus para a oferta de cursos de formação e capacitação, apoio aos projetos de pesquisa-ação e promoção de intercâmbios prejudicam as conexões locais entre ciência e território. Estudo de caso de Baptista (2003) demonstra que 15 cursos oferecidos pela Associação In Loco, para 200 participantes, a maioria mulheres desempregadas e jovens à procura do primeiro emprego, resultou em 80% de taxa de inserção profissional, pois o sucesso da iniciativa tem relação com programações dos cursos delineadas de baixo para cima, contextualizados à realidade local. Depoimentos dados ao estudo revelam que as mulheres atestam novos comportamentos em relação ao solo, água e ambiente.

Os estudos de Mattos *et al.* (2022), Jacq (2019) e Mattos (2010) trazem resultados similares no Brasil ao revelar a união de ações de capacitação, intercâmbio e pesquisa-ação conectaram território e ciência, com legados relevantes à agricultura familiar amazônica como controle e eliminação do uso do fogo no preparo do plantio, redução e erradicação do uso de insumos químicos, uso de bioinsumos e insumos orgânicos, redesenho de sistemas de produção e implementação de estratégias de conservação da floresta primária e dos recursos hídricos.

E para Costa (2012), Santos (2007) e Dosi (2006), a base de recursos naturais, o capital social, a capacidade política dos gestores públicos locais, a governança entre Estado e sociedade, a infraestrutura e a integração de políticas públicas contextualizadas ao território são elementos fulcrais que devem se somar à atuação de excelência em ciência e tecnologia. E considerando as incertezas na adoção de tecnologias, o ambiente institucional assume relevância na configuração de trajetórias tecnológicas e no processo de desenvolvimento rural.

A falta de estratégia nacional de ciência e tecnologia foi identificada como terceiro legado negativo do papel da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português. Invariavelmente, a falta de estratégia nacional de ciência e tecnologia (terceira categoria) é consequência da desestruturação da pesquisa pública (primeira categoria) e causa da conexão fraca entre ADLs, universidades e instituições de pesquisa (segunda categoria).

Para os entrevistados *on-line*, com ênfase aos coordenadores de ADLs e professores universitários, em Portugal não há política governamental estratégica em ciência e tecnologia, ao mesmo tempo em que o ambiente acadêmico é pouco interativo nas respostas científicas ao

desenvolvimento rural. As universidades, os institutos politécnicos e as escolas de estudos agrários não têm papel estruturado na compreensão dos agroecossistemas, nas orientações ao manejo da agrobiodiversidade, na valorização dos modos de produção tradicional, dos produtos regionais, orgânicos e sementes nativas, e na indução do desenvolvimento rural.

Como destacado por Cazella (2007), os processos de desenvolvimento rural demandam a criação de um programa de pesquisa, desenvolvimento e inovação com abordagem territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos. Para o autor, um sistema territorial de ciência e tecnologia seria capaz de articular os conhecimentos técnico-científicos aos conhecimentos empíricos e às experiências exitosas locais. Como efeito, fortaleceria políticas territoriais.

Uma solução interessante para a territorialização da ciência se remonta à França, que estruturou Unidades Mistas de Pesquisa (UMR – *Unité Mixte de Recherche*), com atuação integrada de pesquisadores de instituições diferentes em um mesmo tema de pesquisa. Essa proposta é semelhante à apresentada pela comunidade científica brasileira para atrair talentos e promover a integração institucional na Amazônia e guarda certa similaridade com os Laboratórios Colaborativos existentes em Portugal (que tratam de questões mais pontuais que os UMRs).

Entretanto, a união de pesquisadores e instituições em um mesmo espaço por si só não garante a atuação integrada local, mas facilita os processos de aproximação e de ação estratégica interinstitucional no território. Nesse sentido, a conexão entre a pesquisa pública e as medidas de apoio ao processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial passa pela estruturação de uma estratégia nacional em ciência e tecnologia construídas com as DRAPs, as ADLs e as associações e cooperativas agrícolas.

**Tabela 16:** Legados negativos da pesquisa agrícola no conhecimento territorial

Pergunta 5 – Qual é a importância da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português?								
CATEGORIAS (legados negativos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Desestruturação da pesquisa pública (adesão U.E. 1986; crise econômica 2008)	-	5	4	3	6	5	23	0
Conexão fraca entre ADLs, universidades e instituições de pesquisa	-	5	6	6	0	3	20	0
	+	1	6	6	0	2	15	1
Falta de estratégia nacional em ciência e tecnologia	-	1	3	5	4	2	15	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

## 4.6

# Principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português

Os entrevistados *on-line* destacaram quatro categorias como legados positivos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português em consequência do processo de desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos: dinamização da economia regional, valorização e modernização da agricultura; melhoria da infraestrutura pública e da qualidade de vida no meio rural; valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos (ainda que insuficientemente); criação de universidades e parques de ciência e tecnologia (novos cursos, apesar da falta de valorização da Agronomia) (Tabela 17).

A dinamização da economia regional e a valorização e modernização da agricultura foi a categoria mais destacada entre os legados positivos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991, a primeira maior frequência (73) de legados positivos de todo o presente estudo e uma das categorias (entre duas) apontadas de forma significativa por todos os perfis de entrevistados *on-line* e pelos agricultores (frequência superior a 10% para cada perfil). O resultado significativo manifestado pela totalidade de entrevistados *on-line* (com destaque para os pesquisadores do INIAV) e, notadamente, pelos agricultores (mais da metade da frequência total de todos os entrevistados *on-line*) ocorreu somente na presente categoria de legado positivo e em mais uma categoria de legado negativo das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português, representada pelos fenômenos de êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais (a serem discutidos).

Para os entrevistados *on-line*, a agricultura voltou a ser uma atividade econômica atrativa e uma ocupação profissional alternativa à redução de empregos urbanos causados pela crise econômica mundial de 2008. Ao longo do período de programação do Proder 2007–2013, jovens agricultores, empreendedores com visão profissional e novos agentes procuraram a recolocação profissional por meio da proposição de projetos aos fundos europeus, com papel importante das ADLs e das DRAPs no apoio aos proponentes e no próprio processo de recuperação econômica do meio rural português.

Desde a crise econômica de 2008, Portugal teve a formação de um novo empresariado rural, com melhores condições de gestão das unidades de produção devido aos novos processos de inovação social e inovação tecnológica, ao acesso às novas tecnologias, novas variedades genéticas de diversas culturas agrícolas e novas castas de uvas, e aos investimentos em mecanização e irrigação na produção agrícola. O resultado desse processo é o surgimento de novas unidades de produção, novos produtos e elevação da produtividade física da produção agrícola (volume de produção) e da produtividade do trabalho (eficácia de produção), o que evidencia a valorização e a modernização da agricultura.

Novas atividades econômicas rurais agrícolas, não agrícolas e urbanas também surgiram em conexão com a nova agricultura, como pequenas e médias empresas de prestação de serviços agrícolas (atividade rural agrícola), agroindústrias (atividade rural não agrícola ou atividade urbana), pequenas e médias empresas urbanas (atividade urbana), empresas

de turismo urbano, ecoturismo e agroturismo (atividade urbana e atividade rural não agrícola), bares e restaurantes com oferta de produtos regionais e orgânicos (atividade urbana com forte conexão à atividade agrícola) e outros empreendimentos. Esse processo trouxe geração de novos empregos, melhoria da qualidade dos serviços agrícolas, rurais não agrícolas e urbanos, e mitigação do processo de êxodo rural (a ser discutido), o que ilustra a dinamização da economia regional.

Outro ponto lembrado por alguns entrevistados *on-line*, na discussão sobre a dinamização da economia regional e a valorização e modernização da agricultura, foi o aumento representativo de IDE na agricultura portuguesa, opinião controversa por dois motivos discutidos anteriormente: (1) evasão de divisas para países mais ricos devido aos pagamentos diretos (Pilar I da PAC) recebidos por empresas transnacionais que realizam IDE em um modelo de agricultura capitalista dissociada do perfil produtivo e cultural do meio rural local; (2) empreendimentos de produção de horticultura com alta pegada ecológica (que provocam impactos ambientais drásticos na paisagem rural e colaboram com as mudanças climáticas, temas a serem discutidos) e mão de obra estrangeira (imigrantes da Ásia, principalmente Bangladesh, Índia, Nepal e Paquistão, do Leste Europeu, sobretudo Bulgária, Hungria e Romênia, e mais recentemente, de países africanos) sob condições humanas e de trabalho que geram fortes críticas da sociedade e da academia portuguesa.

Se por um lado, a presença de IDE traz investimentos produtivos, conhecimento científico e produção agrícola de valor comercial para exportação (ponto relevante para qualquer país com déficit na balança comercial como Portugal), por outro lado, provoca evasão de capitais direcionados à agricultura portuguesa, impactos ambientais nocivos à sociedade portuguesa (exemplo: contaminação de recursos hídricos por insumos químicos e consequências potenciais graves à saúde humana local), mudanças climáticas nocivas à população europeia e mundial (exemplo: colaboração com o efeito estufa) e exploração do trabalho migrante, o que contradiz a proposta de qualidade ambiental e coesão socioterritorial da União Europeia.

Não se sabe ao certo a quantidade de mão de obra imigrante na agricultura portuguesa, mas há estimativas de que 30 mil imigrantes exerçam atividades laborais no Alentejo e no Algarve, o que representa 90% do trabalho agrícola de ambas as regiões. Grande parte dos trabalhadores imigrantes revezam-se em ocupações sazonais de colheita nas duas regiões, e muitos vão além, ocupando-se de serviços no Oeste ou até nas vinhas do Douro e de Trás-os-Montes.

De maneira geral, o ciclo de trabalho sazonal de colheita exercido pelos imigrantes começa no Algarve, em janeiro e fevereiro, nos frutos vermelhos (framboesas, amoras, morangos), depois segue para o Oeste, em março e abril, ainda nos frutos vermelhos, desloca-se para o Alentejo, entre maio e setembro, na uva sem sementes e nos frutos vermelhos, retorna ao Oeste, em outubro, na pera Rocha, e termina nos olivais do Alentejo, entre novembro e dezembro. As férias sem direitos trabalhistas são gozadas entre final de dezembro e início de janeiro, quando muitos imigrantes visitam os seus países de origem (Prudêncio, 2020).

A polêmica em torno do trabalho imigrante na agricultura portuguesa é que, raramente, os agricultores os empregam diretamente, recorrendo às empresas de trabalho temporário terceirizado ou às empresas prestadoras de serviços que alugam mão-de-obra por hora, contextos que colaboram com a precarização das condições trabalhistas. Raramente há um mês de pagamentos regulamentar do salário mínimo nacional sem descontos (como cobrança por alojamentos em *containers* insalubres), assim como os deslocamentos para trocas de regiões com trabalhos temporários inviabilizam o ganho integral no final do mês (Prudêncio, 2020).

Portanto, essa situação do trabalho imigrante sazonal depõe contra a percepção de dinamização da economia regional e de valorização e modernização da agricultura portuguesa, afinal, nem todos os profissionais envolvidos nos processos supracitados estão incluídos nos próprios, o que vem a ser um grande contrassenso sob o ponto de vista social. O que se percebe é que há forte dualidade na agricultura portuguesa, com parte liderada por portugueses, centrada na qualificação dos processos de produção e transformação, valorização da agricultura orgânica e de produtos regionais, e outra parte comandada pela agricultura capitalista patronal, com IDE, evasão de capitais provenientes do pagamento direto (que deveriam ser dedicados aos agricultores portugueses), alto impacto ambiental, exploração de mão de obra estrangeira e comprometimento da imagem nacional. Ao certo, a fragilidade da economia portuguesa, com balança comercial deficitária, é o motivo do interesse pelo IDE com perfil agroexportador.

Conforme enfatiza o GPP (2018), abordagens clássicas com base em critérios quantitativos, que buscam apenas uma tipologia geral dos territórios, como as realizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), devem ser qualificadas de modo a incluir critérios qualitativos. Estudo da Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (2017), assim como estudos mais detalhados de Rolo e Cordovil (2018) e Cordovil (2021) enfatizam que o mundo rural português está em mutação, sendo muito distinto do passado tradicional, reconhecendo-se que as suas tipicidades e limites, assim como a dicotomia urbano-rural, apresentam contornos substancialmente diferentes dos que outrora foram assumidos. As análises desenvolvidas ressaltam a crescente complexidade na fronteira assumida entre o rural e o urbano, por um lado, porque estas realidades têm-se tornado difusas, o que justifica a definição de uma série de outras categorias territoriais intermédias (não puramente rurais nem urbanas) e, por outro lado, porque se configura a presença de territórios diferenciadas por características antes não observadas, como coesão socioterritorial, competitividade econômica e sustentabilidade ambiental.

Portanto, a observação de novos indicadores é essencial para a interpretação dos processos de dinamização da economia regional e de valorização e modernização da agricultura. O GPP (2018) propõe a Análise de Componentes Principais (ACP), que é um dos métodos estatísticos mais usados na análise de dados multivariados (Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2017). O modelo ACP estabelece três etapas sequenciais para a análise dos territórios: Etapa 1 - Segmentação Urbano-Rural (estabelece fronteira coerente e estatisticamente robusta entre o rural e o urbano baseado na seleção de indicadores de segmentação grossa); Etapa 2 - Aprofundamento Rural (constitui o objetivo do trabalho de caracterizar a realidade rural em Portugal por meio de um conjunto de variáveis teoricamente explicativas do mundo rural atual); Etapa 3 - Aprofundamento Urbano (o mundo urbano não é o *core* do estudo, mas é abordado como apontamento pertinente ao enquadramento do rural).

A dimensão qualitativa ganha importância, uma vez que há fenômenos que não são interpretáveis pelos dados quantitativos. Por esse motivo, a consultoria do Professor Augusto Mateus propõe a utilização da ACP, que partiu do universo de 308 municípios portugueses e resultou na divisão em municípios urbanos consolidados (territórios que apresentam características urbanas como as Zonas Metropolitanas de Lisboa e Porto e as capitais de distritos); municípios de transição (municípios urbanos em consolidação e territórios híbridos tendencialmente rurais, mas com particularidades); municípios rurais (territórios com matriz rural evidente, partilhando tendências fortes observadas nas áreas de baixa densidade).

O estudo supracitado identificou 262 municípios portugueses (85% do total) com ruralidades, e não puramente urbanos. Como o desenvolvimento rural tem de entrar em uma nova fase marcada pela competitividade econômica, inclusão social e sustentabilidade ambiental, essas distinções são profundamente relevantes para orientar a concepção de medidas e otimizar o uso de verbas públicas no processo de dinamização das economias regionais e de valorização e modernização da agricultura de forma socialmente inclusiva.

Apesar de representar um passo importante, o modelo ACP proposto pelo Professor Augusto Mateus ainda é insuficiente para tratar as particularidades das economias regionais e os recortes específicos dos territórios de um país tão diverso como Portugal. Por isso, Rolo e Cordovil (2018) vão mais a fundo e definem sete zonas rurais, assim como Cordovil (2021) divide a agricultura portuguesa em quatro categorias.

Rolo e Cordovil (2018) dividiram a porção continental de Portugal em sete zonas rurais: Baixa Densidade Norte, Baixa Densidade Centro, Baixa Densidade Sul, Zona de Transição Agrícola, Zona de Transição de Indústrias e Serviços, Alta Densidade com Rural Denso e Alta Densidade com Rural Metropolitano. As três primeiras apresentam densidade populacional e integração urbana inferiores às demais zonas rurais, além de baixo potencial demográfico e de capital humano, especialmente no Norte e Centro. As zonas de Alta Densidade com Rural Denso e Alta Densidade com Rural Metropolitano têm densidade populacional, integração urbana, potencial demográfico e de capital humano superiores às zonas rurais (Rural Denso localizada no litoral compreendido entre as Zonas Metropolitanas de Porto e Lisboa; Rural Metropolitano nas Zonas Metropolitanas de Porto, Lisboa e Setúbal). A Zona de Transição Agrícola detém características semelhantes às zonas rurais de Baixa Densidade, mas com densidade populacional, potencial demográfico e de capital humano mais favorável (zonas do Norte e Centro, entre Baixa Densidade Norte e Centro, litoral do Rural Denso e Zona Metropolitana do Porto). A Zona de Transição de Indústrias e Serviços tem patamar de densidade populacional, potencial demográfico e de capital humano semelhante à Zona de Transição Agrícola, mas níveis superiores de integração urbana e inferiores de população ativa rural (zonas do Centro, entre Baixa Densidade Centro e Sul, litoral do Rural Denso e Zona Metropolitana de Lisboa).

Essa diversidade de zonas rurais se interliga com a classificação mais recente de Cordovil (2021) das quatro agriculturas portuguesas: a agricultura agronegócio (grande dimensão econômica, capitalizada, tecnológica, inserida em cadeias internacionais e finalidade de maximização do retorno financeiro de seus ativos investidos), a grande agricultura de base fundiária (investimentos de capital menos pronunciados que a agricultura agronegócio, focada nos rendimentos líquidos, aumento do patrimônio, bem-estar e prestígio de seus pares), a agricultura familiar inserida nos mercados consumidores (venda da maior parte da produção, obtenção de proveitos pecuniários e de autoconsumo para viabilizar a continuidade de sua atividade e contribuir para o bem-estar da família) e a agricultura familiar de proximidade (produtora de bens de consumo à família e às suas redes de proximidade, comumente denominada de agricultura de subsistência, ainda que a atividade primária represente parte menor dos proventos familiares, dando continuidade à agricultura por razões que extravasam a razão de demanda alimentar e cumprindo papel fundamental na proteção de paisagens; sem essa parte da agricultura familiar, os problemas de incêndios florestais seriam bem mais críticos).

Como demonstra Cordovil (2021), a agricultura agronegócio está localizada na região do Alentejo, no entorno da Represa de Alqueva, fonte de irrigação sob preço da água inferior às demais zonas rurais do país (um subsídio público concentrador de renda). A grande

agricultura de base fundiária encontra-se em outras partes do Alentejo e regiões adjacentes da Beira Baixa e Ribatejo, com protagonismo aos montados. A agricultura familiar inserida nos mercados consumidores está no Oeste, Ribatejo, Beira Litoral, Beira Alta, Minho, e em manchas de Trás-os-Montes e Alto Douro, ao passo que a agricultura familiar de proximidade está localizada nas zonas mais elevadas e acidentadas do Algarve, Beira Alta, Trás-os-Montes e Minho, além da faixa atlântica em composição com outras agriculturas.

Vale salientar que não se procura construir um modelo de análise que sublinhe a oposição entre o mundo rural e o mundo urbano, mas um modelo que permita salientar a relação de complementaridade que emerge dessa dicotomia rural-urbana. O objetivo consiste em ir para além de uma oposição urbano-rural, identificando pontos de contato entre ambos.

Para o GPP (2018), o futuro da coesão territorial em Portugal deve passar por novo referencial assentado na capacidade de aproveitar as oportunidades de desenvolvimento, levando-se em consideração aspectos como a diferenciação territorial como fator de sucesso na integração europeia e na globalização, a necessidade da colaboração supramunicipal para garantir a descentralização regional liberta dos limites físicos dos municípios, mas sempre ancorada na legitimidade democrática do poder local, e a valorização do papel dos territórios na renovação dos paradigmas competitivos em Portugal. Outra estratégia importante é a construção de sinergias territoriais que combinem economias de aglomeração e economias de especialização suficientemente diferenciadas e descentralizadas.

As quatro alavancas para a dinamização da economia regional e a valorização e modernização da agricultura centram-se na (1) identidade e recursos endógenos dos territórios, para atrair pessoas e povoar o território; (2) inovação e produção, para criar riqueza e atrair empresas e investimentos; (3) mobilização do turismo, da cultura e do património, para valorizar a internacionalização com base no consumo centrado na cultura e no património; (4) sustentabilidade ambiental, para valorizar o capital natural, os novos serviços públicos ambientais e nos novos paradigmas do desenvolvimento sustentável (GPP, 2018).

As quatro alavancas propostas pelo GPP (2018) podem ser consideradas adequadas, ainda que possam parecer contraditórias (turismo em massa e sustentabilidade ambiental) e insuficientes (devido à diversidade territorial do país) para a dinamização da economia regional e a valorização e modernização da agricultura. Dados censitários do INE (2021) ilustram desafios futuros ao revelar desde queda produtiva da agricultura nacional nas duas décadas deste século e inexistência de qualquer forma de pagamento base entre quatro em cada dez unidades de produção do país, até dados que desnudam as desigualdades territoriais face aos seus problemas estruturais e de incidência de incêndios florestais (em especial, no Norte e Centro).

A melhoria da infraestrutura pública e da qualidade de vida no meio rural foi a segunda categoria mais destacada pelos entrevistados *on-line* entre os legados positivos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991, com destaque para a percepção dos gestores públicos regionais, seguido dos professores universitários. Os agricultores também apresentam percepção dessa categoria em igualdade de frequência aos professores universitários. Os gestores públicos nacionais pouco mencionaram a categoria, o que indica a distância dos mesmos da realidade do interior do país, assim como os pesquisadores do INIAV, talvez pelo perfil mais agrônomo que propriamente remetido às condições sociais dos territórios.

Para os entrevistados *on-line*, a melhoria da infraestrutura local e regional (construção e reformas de aeroportos, portos, marinas e estradas expressas, reforma de caminhos rurais, criação de zonas industriais, melhoria dos serviços de telecomunicações, eletrificação rural, água, esgoto e saneamento básico, construção de bibliotecas municipais e centros desportivos) resultou na melhoria da qualidade de vida no meio rural, mitigação do êxodo rural (ainda que insuficientemente), promoção de feiras regionais e eventos culturais que atraem turistas nacionais e estrangeiros para o consumo de produtos regionais, e recuperação do património rural (pequenos museus, alojamentos de turismo, rotas romanas e outros atrativos turísticos).

A melhoria da infraestrutura local e regional é resultado da adesão de Portugal à União Europeia, sendo que a melhoria da qualidade de vida no meio rural é resultante desse processo e de outros benefícios levados ao interior do país pelos fundos europeus, seja pelo apoio aos programas nacionais de desenvolvimento rural com abordagem territorial, seja por outros programas apoiados pela União Europeia. A melhoria da infraestrutura local e regional também pode ser relacionada com a categoria discutida de dinamização da economia regional e valorização e modernização da agricultura, afinal, sem infraestrutura, isso seria impossível.

Portanto, a discussão provocada pelo Professor Augusto Mateus e a proposição da metodologia ACP, um dos métodos estatísticos mais usados na análise de dados multivariados, pode ser considerada relevante para analisar e discutir a dinamização da economia regional, a valorização e a modernização da agricultura, e também para abordar, de forma integrada, os efeitos da melhoria da infraestrutura pública na qualidade de vida no meio rural e nos próprios processos de dinamização da economia regional e de valorização e modernização da agricultura. Optou-se por dividir as categorias para evidenciar as diferenças de percepções entre os entrevistados *on-line*, e entre eles e os agricultores, o que foi exitoso, pois os resultados demonstram que falta sensibilidade aos gestores públicos nacionais e aos pesquisadores do INIAV na ligação de causas e efeitos benéficos entre ambas as categorias.

A valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos representa a terceira categoria mais mencionada pelos entrevistados *on-line* como legados positivos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991, com mais peso entre os pesquisadores do INIAV, ainda que somente a soma das respostas de todos os entrevistados *on-line* manifeste significância estatística. A agricultura familiar é tema de preocupação e debate acadêmico em Portugal, sobretudo, devido ao seu processo de envelhecimento e às dificuldades inerentes à renovação geracional na agricultura nacional. Não à toa, a agricultura familiar foi mencionada em quatro categorias do presente estudo, três anteriormente abordadas e discutidas, além da presente categoria em discussão.

A título de resgate para basear a discussão, a agricultura familiar foi mencionada na categoria “não promove o desenvolvimento territorial rural e desestrutura a agricultura familiar” como segundo legado negativo do Pilar I da PAC (pagamentos diretos), na categoria “falta de apoio à agricultura familiar e aos sistemas e produtos locais sem certificação” como terceiro legado negativo do Pilar II da PAC (Medida 10 – Leader) e na categoria “valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos” como segundo legado positivo do Pilar II da PAC (Medida 10 – Leader) e terceiro legado positivo de todo o presente estudo.



Em relação à valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos como terceiro legado positivo das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991, os entrevistados *on-line* frisaram a profissionalização da agricultura familiar (embora tenham observado que essa realidade representa uma parte da agricultura familiar portuguesa), a colaboração da agricultura familiar na expansão da agricultura orgânica (especialmente entre os jovens agricultores familiares) e o protagonismo da agricultura familiar na produção e transformação dos produtos regionais (que resulta na proximidade dos consumidores portugueses e dos turistas estrangeiros interessados na gastronomia lusitana de excelente qualidade alimentar e nutricional).

Portanto, a discussão sobre a agricultura familiar perpassou diversos temas no presente estudo, valendo destacar agora a relação entre a própria agricultura familiar e a *Dieta Mediterrânica*, um tema de interesse não somente de Portugal, mas de todos os Estados-Membros envolvidos culturalmente nesses hábitos alimentares, sendo eles, Espanha, França, Itália, Grécia, Chipre e Croácia, além de parcerias com Marrocos.

A palavra dieta deriva do grego *diaita*, que significa *estilo de vida equilibrado*. A *Dieta Mediterrânica* é um estilo de vida marcado pela diversidade e conjugado com características de (a) consumo elevado de alimentos de origem vegetal (cereais pouco refinados, hortícolas, frutas, leguminosas secas e frescas, frutos secos e oleaginosos); (b) consumo de produtos locais frescos, pouco processados, respeitando a sua sazonalidade; (c) utilização do azeite como principal gordura para cozinhar ou temperar alimentos; (d) consumo baixo a moderado de laticínios; (e) consumo frequente de pescado e pouco frequente de carnes vermelhas; (f) consumo de água como a bebida principal e consumo de vinho moderado para acompanhar as refeições principais; (g) preparação de culinárias simples e com os ingredientes nas proporções certas; (h) prática de atividade física diária; (i) realização de refeições em família ou entre amigos, promovendo a convivência entre as pessoas à mesa (Serra-Majem *et al.*, 2004).

Os hábitos alimentares portugueses modificaram-se de forma significativa nas duas últimas décadas do século passado. Atualmente, come-se em excesso e de forma desequilibrada, com surgimento generalizado de doenças crônicas e degenerativas (cardiovasculares, diabetes, obesidade, câncer) que representam uma das principais causas da mortalidade contemporânea. Mas a alimentação dos portugueses era antes reconhecidamente saudável e estava associada a um bom nível de saúde cardiovascular. Baseava-se no consumo de alimentos ricos em hidratos de carbono complexos, fibras, vitaminas, minerais e numerosos antioxidantes protetores da saúde do coração, ao mesmo tempo em que era baixo o consumo de alimentos ricos em gordura saturada e de grande valor calórico (Barros, 2014a).

A modificação dos hábitos alimentares causou um problema de saúde pública muito grave, com custos financeiros elevados. A solução passará pela volta dos bons hábitos alimentares e pela adoção de estilos de vida saudáveis. Os méritos do regime alimentar mediterrânico prendem-se na diversidade de alimentos funcionais, com efeitos benéficos à saúde humana. As leguminosas e, em particular, os feijões, um dos elementos-chave da *Dieta Mediterrânea*, possuem características de alimentos funcionais. Sendo assim, a *Dieta Mediterrânea*, reconhecida como patrimônio cultural e imaterial da humanidade, pode abrir oportunidades à agricultura familiar e ao processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial, devendo receber estratégia mais clara na PAC (Barros, 2014a), o que denota a centralidade das decisões da União Europeia baseadas nos padrões de produção agrícola do Norte europeu.

A transição para sistemas alimentares sustentáveis, como preconiza a *Dieta Mediterrânea*, é uma grande oportunidade econômica para a agricultura familiar. As expectativas dos cidadãos estão evoluindo e gerando mudanças no mercado de alimentos. E é claro que um processo de transição de sistemas de produção requer igualmente a transição da dieta da população do Sul da Europa. No entanto, 33 milhões de europeus não podem pagar uma refeição de qualidade a cada dois dias, com a assistência alimentar cumprindo papel essencial para parte da população de muitos Estados-Membros (European Commission, 2020b), equação que presume a integração de políticas públicas de apoio à agricultura familiar, produção sustentável, alimentação saudável e transferência de renda governamental às famílias de baixa renda.

A criação de universidades e parques de ciência e tecnologia surge como a quarta categoria mais lembrada pelos entrevistados *on-line* como legados positivos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991, com mais peso entre os professores universitários, o que era de se prever, seguido dos agricultores, o que é surpreendente e louvável, ainda que somente a soma das respostas de todos os entrevistados *on-line* manifeste significância estatística.

Para os entrevistados *on-line*, a interiorização das universidades nas últimas duas décadas foi notável, com melhorias na ligação da extensão universitária às comunidades locais que resultou na execução de projetos de pesquisa orientados ao desenvolvimento local. O surgimento de cursos em diversos temas, a formação de novos professores para atuação no setor agrícola e no meio rural, a criação de parques de ciência e tecnologia, a melhoria da formação profissional no interior e a inserção internacional das universidades portuguesas foram considerados como legados positivos. Ao mesmo tempo, houve lamento pelo desinteresse acadêmico na criação de novos cursos de Agronomia.

Para Vale (2009), as redes de inovação estão relacionadas com as vantagens da aglomeração geográfica, em que a proximidade espacial facilita a geração de externalidades e o processo de aprendizagem localizada. Essas redes conformam universidades, institutos de pesquisa, empreendimentos inovadores e outras instituições. No caso de Portugal, faz-se necessário relacionar a oferta de cursos universitários às demandas locais para subsidiar a criação de novos cursos, fortalecer as redes locais e, conseqüentemente, promover mudanças socioeconômicas positivas decorrentes do processo de desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos.

No Brasil, a região de Petrolina (estado de Pernambuco) e Juazeiro (estado da Bahia), no Vale do Rio São Francisco, é um bom exemplo, pois o estabelecimento da Embrapa Semiárido, Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), agroindústrias e empresas de prestação de serviços agrícolas, além da atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil (BB) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) no incentivo financeiro público à produção agrícola, mecanização, irrigação e transformação de produtos, resultou no estabelecimento do maior polo brasileiro de fruticultura tropical desde os anos 1980, seguido do surgimento da produção de vinhos do sertão nordestino e do enoturismo, turismo náutico e turismo gastronômico nordestino.

Coelho (2014) e Mattos (2010) também salientam que no contexto brasileiro, a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, das Universidades Federais e dos Centros de Pesquisa da Embrapa, durante os Governos Lula e Dilma, cumpriu papel estratégico nos processos de desenvolvimento rural, territorial e regional. A provisão de soluções tecnológicas alcançadas por essas instituições é estratégica para a criação e inova-

ção em produtos e processos. Investigações científicas inovadoras em sistemas produtivos, tecnologia de alimentos, energia renovável, biodiversidade, medicamentos fitoterápicos, entre tantos temas, devem se somar a outras temáticas consolidadas e igualmente importantes, como conservação de solos e água, manejo de pastagens, tecnologias pós-colheita e outras mais, fortalecendo o potencial competitivo dos territórios e suas capacidades de conexão externa.

Complementarmente, Pires (2020) expõe que os avanços científicos e tecnológicos permitem redescobrir qualidades dos recursos endógenos, valorizando-os através de múltiplos produtos, enquanto as tecnologias de comunicação permitem ligar cadeias de valor. A leitura do histórico de políticas públicas e das trajetórias tecnológicas dos territórios rurais traz a reflexão sobre o que é ser uma região rural no século XXI. As dinâmicas de inovação no meio rural precisam ser estimuladas a partir do reconhecimento da capacidade de inovação das comunidades locais, com apoio permanente das instituições de ensino, pesquisa e extensão. Ensino contextualizado, conhecimento científico dos recursos endógenos e extensão universitária voltada ao processo de desenvolvimento local são pontos fundamentais na integração da ciência ao seu entorno.

**Tabela 17:** Legados positivos das mudanças socioeconômicas no meio rural local

Pergunta 6 – Quais são as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português resultante do processo de desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos?								
CATEGORIAS (legados positivos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Dinamização da economia regional, valorização e modernização da agricultura	+	13	16	12	12	20	73	40
Melhoria da infraestrutura pública e da qualidade de vida no meio rural	+	3	13	8	11	5	40	11
Valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos	+	2	0	5	6	8	21	1
	-	0	0	0	0	0	0	1
Criação de universidades e parques de ciência e tecnologia	+	2	0	2	4	2	10	3
	-	0	0	0	1	0	1	0

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.

Os entrevistados *on-line* destacaram três categorias como legados negativos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português em consequência do processo de desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos: êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais; alterações na paisagem rural, impactos ambientais, mudanças climáticas e processo de concentração fundiária; redução dos serviços públicos e de empregos públicos e privados nas zonas rurais e pequenos municípios (Tabela 18).

O processo de êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais, uma soma de diversas subcategorias com fenômenos

socioeconômicos e ambientais que se associam, foi a categoria mais destacada entre os legados negativos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991, a primeira maior frequência (100) de legados negativos de todo o presente estudo e uma das categorias (entre duas) apontadas de forma significativa por todos os perfis de entrevistados *on-line* (frequência de respostas superior a 10%), sobretudo, entre gestores públicos nacionais, e por mais da metade dos agricultores entrevistados.

Não sem razão, esta categoria é a que causa mais preocupações entre os entrevistados *on-line* e agricultores, com temas correlatos de causa e efeito que mobilizam o país em debates acadêmicos e jornalísticos. Surpreendentemente, a categoria também recebeu cinco menções positivas entre gestores públicos nacionais. Ainda que a frequência dos legados positivos não atinja significância estatística, é preocupante observar que metade dos gestores públicos nacionais entrevistados avalie um problema tão grave de forma equivocada, embora sejam responsáveis pela definição de medidas de desenvolvimento rural com abordagem territorial.

Estimulados a expor os motivos das respostas, a qualidade de vida no meio rural foi considerada pior que no meio urbano, permanecendo a visão ultrapassada de inferioridade do rural em relação ao urbano, além da insensibilidade perante os que permanecem rurais por opção ou falta dela. Para esses entrevistados, a redução de mão-de-obra no meio rural é um “fenômeno desejável” (mas para quem?), pois as pessoas podem ser absorvidas pela indústria e serviços nas cidades médias, onde há (supostamente) melhor da qualidade de vida. Esse tipo de visão é incompatível com as propostas de coesão socioterritorial e desenvolvimento rural defendidas pela União Europeia. A visão de parte dos gestores públicos nacionais descontextualizada da realidade do meio rural português é algo muito preocupante, afinal, os valores culturais imbricados na produção agrícola tornam-se cada vez mais invisíveis na gestão pública.

Voltando aos legados negativos, os entrevistados *on-line* enfatizaram que o envelhecimento da população rural e o êxodo de jovens profissionais qualificados, sobretudo nas regiões Norte, Centro e Algarve, reduziram a natalidade do interior, a quantidade de agricultores e a oferta de mão de obra no meio rural, provocando o abandono de imóveis rurais e a perda de dinamismo econômico regional. Esses fenômenos socioeconômicos contribuíram também com o processo de desertificação física, iniciado nos anos 30/40, desde o lançamento da campanha do trigo de combate à fome, e aguçado nos tempos recentes.

Como argumentam Simões *et al.* (2018), o despovoamento das zonas rurais é apontado como um dos principais sintomas da falta de coesão socioterritorial do país. Para os autores, a reversão dessa situação é utópica, contudo, políticas públicas voltadas ao interior podem fortalecer os processos de coesão socioterritorial português. Para os autores, Estado, Câmaras Municipais e participação social devem encontrar soluções inovadoras para redinamizar a economia local e estancar o esvaziamento dos serviços públicos. Outro ponto é que os fundos estruturais são usados em excesso para investimento físico, sem a devida atenção aos investimentos na qualificação dos serviços públicos e privados, pois a falta deles também causa êxodo rural.

Na Europa, a visão da floresta como fornecedora de matéria prima e criadora de emprego e renda no meio rural se acentua a partir da década de 1980, quando se torna mais evidente o abandono das áreas agrícolas e a redução do peso da agricultura no emprego e na renda rural. Em 1988, a Comissão Europeia difunde a ideia de que a floresta cria uma variedade de empregos rurais que devem ser considerados na estratégia de desenvolvimento rural, de

modo a reter a população e melhorar o seu nível de vida. As renovadas funções da floresta passam a ser a conservação da natureza, biodiversidade e paisagem, a preservação do meio ambiente e o suporte para atividades de recreio e lazer (Canadas e Novais, 2018, 2014). Vê-se que o principal papel da floresta na Europa já não é o produtivo, dado que a população rural a tem mais como natureza e menos como atividade econômica (Elands *et al.*, 2004).

Nas últimas décadas, o governo português adotou as orientações da União Europeia e promoveu a adesão de agricultores idosos ao setor florestal, apoiado na argumentação de que se tratava de uma alternativa econômica com menor demanda de mão de obra, portanto, adequada à uma classe produtiva de faixa etária mais avançada. Entretanto, a falta de orientações técnicas para o manejo das florestas plantadas (eucalipto ou pinheiro manso) e a continuidade do processo de abandono de imóveis rurais provocou (e vem provocando) incêndios florestais de proporções gravíssimas, como mortes de camponeses e turistas, perda de safras e de patrimônios públicos e privados, aceleração dos fenômenos de desertificação física local e colaboração ao processo de mudanças climáticas globais.

O problema é que produtores florestais praticamente não realizam intervenções produtivas, como limpeza do terreno e podas para revigorar o crescimento do eucalipto ou pinheiro manso. O modelo tradicional da floresta camponesa (pomares de sequeiro algarvios compostos por figueiras, amendoeiras, alfarrobeiras e oliveiras; áreas de montados alentejanos com presença de azinheiras, sobreiros, carvalhos e castanheiros) e as reservas transmontanas (carvalhos e pinheiros bravos), em que as matas se encontram subordinadas à economia familiar e são utilizadas como reserva para despesas, de algum modo, saem da rotina da vida familiar no meio rural (Baptista, 2003), entrando outra formação florestal estranha ao conhecimento local.

Os incêndios florestais de 2017, com consequências trágicas irreparáveis, trouxeram a público a contabilidade dos danos e, sobretudo, a premência de medidas de prevenção. E neste contexto que se multiplicam diagnósticos, nos quais se afloram questões como a gestão da carga combustível da floresta plantada e a da vulnerabilidade demográfica e econômica dos territórios e das suas populações rurais (Canadas e Novais, 2018, 2014). Nesse contexto, uma atividade que pode atrair jovens empreendedores é o investimento na profissionalização dos serviços privados de combate à desertificação física e de manejo de florestas plantadas.

Em seu estudo, Rego (2016) diferencia as terminologias *fogo* (nem sempre nocivo, se houver manejo florestal e uso controlado do fogo) e *incêndio florestal* (sempre nocivo e decorrente da falta de manejo florestal e de medidas preventivas), além de alertar que a preocupação de defesa da floresta contra incêndios no meio rural se tornou menos visível que a priorização da proteção das pessoas e dos bens contra o fogo nas zonas peri-urbanas. Consequentemente, a pauta fogo ganhou visibilidade, porém, o olhar à floresta, ao uso controlado do fogo e ao incentivo ao manejo florestal (como limpeza do terreno com uso auxiliar de animais) para evitar incêndios florestais no meio rural não recebem atenção igual ao combate ao fogo de zonas peri-urbanas.

O problema atual dos incêndios florestais vai além do seu combate. Além da reação à ocorrência do fogo, passa a ser fundamental o estabelecimento de um novo modelo de governança que envolva a organização de estudos para interpretação aprofundada de suas causas, a participação das comunidades rurais na concepção e implementação de estratégias de prevenção e erradicação do fogo, o fortalecimento das instâncias de combate aos incêndios florestais e a estruturação de competências para tomadas de decisão em contextos de grande incerteza relacionadas às mudanças climáticas (Simões, 2018; Tedim, 2016).

A floresta, sendo um bem econômico e indispensável à conservação da biodiversidade e à minimização das mudanças climáticas, deve obedecer a uma gestão coletiva eficiente e preventiva de incêndios florestais. Para além de acorrer a situações de emergência às pessoas e comunidades vítimas dos incêndios florestais, torna-se necessária uma abordagem territorial mais integrada a médio e longo prazo (Silva *et al.*, 2018), com governança democrática.

As medidas recentes de contenção das monoculturas de alta inflamabilidade e de promoção de espécies autóctones são importantes, mas a aprovação dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROFs), com orientações assumidas pelos PDMs, é que podem garantir prioridade ao ordenamento florestal e à orientação estratégica às florestas, com vínculo entre entidades públicas e privadas. Em um país onde existem milhões de pequenos fragmentos florestais, a palavra-chave é agregação, preferencialmente, com modo de produção e comercialização associativo ou cooperativo, conferindo escala e racionalidade econômica, assim como observados os critérios de ordenamento florestal, de sustentabilidade ambiental (Soares, 2018) e de inclusão social.

Vale lembrar que às propriedades rurais se atrelam direitos e deveres, com dispositivo constitucional que as contextualizam em uma lógica de utilidade e função social. Em 2021, foi aprovado o novo regime jurídico de arrendamento forçado de áreas privadas abandonadas (transferência temporária de um determinado terreno privado a favor do Estado português). O novo regime é um dos instrumentos para a execução dos Planos de Gestão Integrada de Paisagem (PGIP), que pretendem mudar o perfil de um quinto das áreas florestais do país, com elevado risco de incêndio florestal. Cinco ministérios são envolvidos: Ministério do Ambiente (jurisdição em florestas inflamáveis em Parques Naturais), Ministério da Agricultura (jurisdição em desenvolvimento rural), Ministério dos Negócios Estrangeiros (notificação de potenciais proprietários rurais residentes no exterior), Ministério das Finanças (gestão financeira do novo regime) e Ministério da Administração Interna (gestão administrativa do novo regime).

O novo marco jurídico é voltado às propriedades rurais inseridas nas Áreas de Gestão Integrada de Paisagem (AGIP), um instrumento criado e regulado em 2020 para tornar multifuncional, resiliente e biodiversa a área florestal em perda ecológica e com histórico de incêndio florestal. As entidades da AGIP (Estado, Câmaras Municipais, associações e cooperativas, entidades gestoras de baldios e outras) devem elaborar um plano de ação para a Operação de Gestão Integrada da Paisagem (OGIP), que será apresentada aos proprietários rurais, com previsão de renda anual aos que não concordem com a ação. A gestão da ação será do Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) (Coentrão, 2021) e guarda grandes expectativas na classe política e entre produtores, académicos, imprensa e sociedade em geral.

As alterações na paisagem rural, impactos ambientais, mudanças climáticas e processo de concentração fundiária, outra soma de subcategorias, foi a segunda categoria mais destacada pelos entrevistados *on-line* entre os legados negativos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991. As percepções advêm, sobretudo, dos professores universitários e pesquisadores do INIAV, além dos agricultores, sempre muito afetados por esse conjunto de fenômenos.

Entre os argumentos mais destacados pelos entrevistados *on-line* estão o abandono das florestas plantadas que causam riscos de incêndios florestais e, por sua vez, aguçam os processos de desertificação física no meio rural. Outro ponto destacado foi a ampliação de olivais adensados e irrigados (com capital espanhol) em áreas antes ocupadas por pomares

tradicionais de sequeiro (uma tradição portuguesa), com elevação substancial do consumo de água na irrigação e uso excessivo de agrotóxicos, além de queda na qualidade de um produto regional marcante para Portugal. Outras causas de alterações na paisagem rural e de impactos ambientais relatadas foram os critérios socioambientais inadequados na seleção de empreendimentos apoiados pelos fundos europeus e atividades econômicas com prejuízos potenciais futuros ao turismo rural.

Ciente dos problemas ambientais e dos riscos das mudanças climáticas, a União Europeia pretende integrar diversas estratégias nos seus Estados-Membros, com destaque para a *Farm to Fork* (Do Prado ao Prato) nos temas de interesse do presente estudo, de outras estratégias com grande relevância como *Biodiversity Strategy* (Estratégia da Biodiversidade), *Zero Waste* (Poluição Zero), *Eco-Scheme* (Eco-Regime) e *European Green Deal* (Acordo Verde Europeu), e da adesão internacional ao Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e aos compromissos para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A sistema alimentar global tem contribuído para as mudanças climáticas, pois emite gases de efeito estufa e poluentes químicos, depende de energia fóssil, consome água potável, provoca erosão e perda de fertilidade de solos, reduz a biodiversidade, traz riscos à saúde humana e gera assimetrias socioterritoriais. Para Veiga (2018), Mattos (2017), Santos (2016) e Avillez (2015), mesmo em casos de sucesso econômico, a intensificação da agricultura baseada no pacote tecnológico da Revolução Verde tornou-se ineficiente e insustentável, pois gera crises e conflitos socioambientais, trabalhistas, fundiários, de saúde animal e de saúde pública.

A pandemia Covid-19 sublinhou a importância de um sistema alimentar resiliente, capaz de garantir acesso aos alimentos a preços acessíveis a todos os consumidores. A recorrência de secas, inundações, incêndios florestais e novas pragas são um lembrete constante de que nosso sistema alimentar está sob ameaça e deve se tornar mais resiliente. Nesse sentido, a Estratégia *Farm to Fork* (Do Prado ao Prato) é uma nova abordagem europeia de valorização da alimentação, dos estilos de vida, da saúde humana e do meio ambiente. Um sistema alimentar resiliente será também essencial para alcançar os objetivos climáticos e ambientais do Acordo Verde Europeu (*European Green Deal*), melhorando os rendimentos dos agricultores e a competitividade da União Europeia (European Commission, 2020b).

De acordo com a estratégia *Farm to Fork* (Do Prado ao Prato), a União Europeia apresenta meta de 20% de redução do uso de fertilizantes (com diminuição das perdas de nutrientes em 50%, sem deterioração da fertilidade dos solos) e 50% de redução do uso de agrotóxicos até 2030. A última meta pode parecer tímida perante as novas tecnologias disponíveis, mas há de se considerar que os agrotóxicos usados pelos Estados-Membros apresentam toxicidade mais amena que os usados pelos concorrentes americanos. As práticas agrícolas que reduzem o uso de agrotóxicos e disponibilizam substâncias ativas biológicas, previstas na PAC Pós-2020, serão de suma importância, desde que planos estratégicos sustentem a transição do sistema agroalimentar, garantam a segurança alimentar e promovam o acesso ao conhecimento.

A redução dos serviços públicos e de empregos públicos e privados nas zonas rurais e pequenos municípios foi a terceira categoria lembrada pelos entrevistados *on-line* entre os legados negativos das principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader, em 1991. As percepções mais acentuadas são dos professores universitários, enquanto as respostas dos agricultores não foram relevantes, apesar dos efeitos indiretos no trabalho agrícola e no consumo local de alimentos.

Para os entrevistados *on-line*, a redução de serviços públicos de educação, saúde, correios e bancos nas últimas décadas prejudicaram a atratividade do interior e do meio rural, além da drástica redução de empregos públicos e privados. O fomento à criação de serviços florestais privados, somado às medidas aos jovens agricultores e pequenos investimentos (em unidades de produção, transformação e comercialização da produção) não podem prescindir de uma política de concursos e fortalecimento dos serviços públicos no interior e no meio rural.

A sociedade e o poder público devem assumir a relevância do rural. A agricultura familiar e os jovens agricultores devem receber incentivos à produção de alimentos saudáveis e à preservação da natureza nos processos de desenvolvimento rural. E deve haver conjugação de esforços entre Estado e Câmaras Municipais para a recriação de infraestruturas e de serviços públicos de proximidade (educação, saúde, correio e bancos) (Silva *et al.*, 2018).

**Tabela 18:** Legados negativos das mudanças socioeconômicas no meio rural local

Pergunta 6 – Quais são as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português resultante do processo de desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos?								
CATEGORIAS (legados negativos)	Aval	GP	Drap	ADL	Univ	Iniav	Total	AGRIC
Êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais	-	30	16	14	22	18	100	26
	+	5	0	0	0	0	5	0
Alterações na paisagem rural, impactos ambientais, mudanças climáticas e processo de concentração fundiária	-	0	2	0	5	5	12	15
Redução dos serviços públicos e de empregos públicos e privados nas zonas rurais e pequenos municípios	-	0	1	2	5	3	11	3

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos resultados obtidos pelo estudo.





# Conclusões

O presente estudo apurou 58 categorias como respostas às suas 6 perguntas, discriminadas em 22 categorias de legados positivos (+), 19 categorias de legados negativos (-), 2 categorias de perspectivas e contrapontos (+/-), 6 categorias relacionadas diretamente à Medida 10 (+/-) e 9 categorias relacionadas diretamente às Medidas 1 a 9 (+/-).

As categorias que se destacaram entre os legados positivos manifestados pelos entrevistados *on-line* foram “dinamização da economia regional, valorização e modernização da agricultura” (pergunta 6 – principais mudanças no meio rural local – frequência 73), “desenvolvimento com proximidade ao território rural e participação social” (pergunta 2 – legados Pilar II – Medida 10 Leader – frequência 59), “valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos” (pergunta 2 – legados Pilar II – Medida 10 Leader – frequência 52), “universidades, institutos politécnicos e escolas superiores agrárias” (pergunta 5 – papel da C&T no processo de desenvolvimento rural – frequência 48) e “melhoria da infraestrutura pública e da qualidade de vida no meio rural” (pergunta 6 – principais mudanças no meio rural local – frequência 40).

Por outro lado, as categorias que se notabilizaram entre os legados negativos apontados pelos entrevistados *on-line* foram “êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais” (pergunta 6 – principais mudanças no meio rural local – frequência 100), “burocratização na incorporação do Leader ao Proder 2007-2013 e PDR 2014-2020” (pergunta 2 – legados Pilar II – Medida 10 Leader – frequência 59) e “pagamentos sem equidade entre unidades de produção e regiões” (pergunta 1 – legados Pilar I – pagamentos de base – frequência 46). E na visão dos entrevistados *on-line*, as duas categorias de perspectivas e contrapontos não apresentaram frequência de respostas comparáveis aos legados positivos e negativos.

Inusitadamente, a categoria que mais recebeu menções de legados negativos também obteve metade da frequência mínima de 10% como legado positivo entre os gestores públicos nacionais. Ainda que não haja significância estatística, é preocupante que metade dos gestores públicos nacionais abordados pelo estudo avaliem as consequências decorrentes do êxodo rural como positivas. Para os mesmos, a qualidade de vida no meio rural é considerada pior que no meio urbano, permanecendo a visão ultrapassada de inferioridade do rural em relação ao urbano, além da insensibilidade aos cidadãos que optaram em permanecer rurais e da invisibilidade dos valores culturais imbricados na produção agrícola. No mais, essa visão também é incompatível com as propostas de coesão socioterritorial e desenvolvimento rural defendidas pela União Europeia e gestadas pelos próprios depoentes.

Entre os agricultores, as 6 categorias de legados positivos identificadas com frequência mínima de 10% foram “redirecionamento do pagamento único sob condições agrícolas e ambientais” (pergunta 1 – legados Pilar I – pagamentos de base – frequência 46), “dinamização da economia regional, valorização e modernização da agricultura” (pergunta 6 – principais mudanças no meio rural local – frequência 40), “universidades, institutos politécnicos e escolas superiores agrárias” (pergunta 5 – papel da C&T no processo de desenvolvimento rural – frequência 33), “Programa de Extensão Rural – anos 70/80 (baseado no modelo angolano – anos 60)” (pergunta 3 – outras políticas públicas, programas e medidas nacionais e municipais – frequência 15), “Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV)” (pergunta 5 – papel da C&T no processo de desenvolvimento rural – frequência 13) e “melhoria da infraestrutura pública e da qualidade de vida no meio

rural” (pergunta 6 – principais mudanças no meio rural local – frequência 11). E somente 2 categorias de legados negativos foram lembradas pelos agricultores, sendo elas “êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais” (pergunta 6 – principais mudanças no meio rural local – frequência 26) e “alterações na paisagem rural, impactos ambientais, mudanças climáticas e processo de concentração fundiária” (pergunta 6 – principais mudanças no meio rural local – frequência 15).

Vê-se que a visão dos agricultores é bem mais pragmática, sendo que a formulação das perguntas foi realizada exatamente para explorar esse pragmatismo cotidiano da esfera produtiva privada. Na avaliação dos agricultores, o pagamento único é o benefício mais notável, o que revela a complexidade política de se estruturar mudanças que venham a questionar o direito adquirido ao pagamento fundiário. A dinamização da economia regional e a melhoria da infraestrutura pública também são legados importantes para o sucesso produtivo dos agricultores, seja para encontrar mão de obra rural e serviços agrícolas, além de outros serviços públicos e privados fulcrais para seu sucesso profissional e para a qualidade de vida no interior, seja para criar e fortalecer o mercado consumidor local.

Entretanto, uma demanda clara dos agricultores refere-se à estruturação de um programa nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER). A transferência desse serviço agrícola do Estado para as associações e cooperativas privadas não parece um caminho adequado. Ainda que o incentivo à presença desse serviço agrícola em associações e cooperativas deva permanecer, assim como o impulso à organização de produtores, passa a ser fundamental o resgate e a valorização da ATER nos serviços públicos, afinal, muitos agricultores ainda não estão vinculados a qualquer organização de produtores. Ademais, a execução desse serviço agrícola somente na esfera privada tende a favorecer a assistência técnica e a invisibilizar a extensão rural e seu papel complementar de inclusão de agricultores familiares socialmente mais vulneráveis em políticas públicas. A presença das instituições superiores de ensino, pesquisa e extensão (universidades, institutos politécnicos, escolas superiores agrárias e INIAV) no terreno, cumprindo papel no desenvolvimento rural e na valorização de produtos regionais e orgânicos, foi reconhecida pelos agricultores, reforçando a demanda fundamental de integração entre ciência e tecnologia e serviços públicos de ATER. O serviço público de ATER pode ser considerado “o pé da pesquisa”.

Ao mesmo tempo, os legados negativos que passam pelo êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais provocam alterações na paisagem rural, impactos ambientais, mudanças climáticas e processo de concentração fundiária que são indesejados pelos agricultores. Além de restringir a contratação de mão de obra, a oferta de serviços agrícolas e a formação de mercado local, esses fenômenos provocam mudanças no meio ambiente e nos ciclos naturais que comprometem a produção agrícola e despertam preocupações cotidianas entre os agricultores entrevistados.

Com relação às 6 categorias da Medida 10 Leader (pergunta 2 – legados Pilar II), três se destacaram positivamente entre os agricultores: “pequenos investimentos nas unidades de produção (até 40 mil euros)” (frequência 32), “pequenos investimentos na transformação e comercialização (até 200 mil euros)” (frequência 23) e “promoção de produtos locais de qualidade – certificação DOC-DOP-IGP” (frequência 17). No caso da última categoria, ela suscita opiniões positivas e negativas entre os entrevistados *on-line*, como aquelas que enfatizam que produtos locais de qualidade reconhecida trazem oportunidades de reaproximação e de provisão de alimentação saudável aos consumidores, mas detêm normalização excessiva, cara e morosa, com exigências descontextualizadas e valorização do aspecto

visual em detrimento às características organolépticas e nutricionais. Entretanto, entre os agricultores, a certificação DOC-DOP-IGP não foi criticada como entre os entrevistados *on-line*, enaltecendo mais as suas vantagens comerciais e a relevância dos pequenos investimentos para a produção agrícola.

Entre as Medidas 1 a 9 (pergunta 3 – legados Pilar II), a Medida 3 (Jovens Agricultores) (frequência 16) foi mencionada pelos agricultores como legado positivo, o que denota que a renovação geracional da agricultura portuguesa apresenta demanda e têm importância para a dinamização das economias regionais e para a garantia de segurança alimentar à sociedade portuguesa. Entre os entrevistados *on-line*, a Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais) (frequência 26) foi mais destacada, o que sugere dissonâncias entre gestão pública e campo.

De maneira geral, o presente estudo evidencia a inexistência de uma política nacional de desenvolvimento rural com abordagem territorial ou mesmo de uma política agrícola em Portugal, propriamente, apenas a gestão centralizada de um programa com contrapartes exigidas pelos fundos europeus, alinhado ao cumprimento de metas estabelecidas pela União Europeia e aos *lobbies* nacionais realizados diretamente em Bruxelas junto aos tomadores de decisão da PAC. Embora haja espaço para a definição de medidas que garantam mais autonomia aos Estados-Membros na execução da PAC, Portugal não tem aproveitado essas oportunidades, de modo que os interesses estratégicos nacionais ficam em segundo plano em comparação aos interesses setoriais de classes produtivos defendidos pelos *lobbies* nacionais.

Nesse sentido, Portugal deveria definir um critério nacional mais equânime de pagamento base (coapoiado pelo Pilar I da PAC) e uma política nacional de desenvolvimento rural com abordagem territorial (coapoiada pelo Pilar II da PAC), assim como uma política agrícola nacional e uma política nacional de ciência e tecnologia (integradas às duas primeiras), e utilizar os fundos europeus para fortalecer as mesmas políticas. A verdade é que, nas últimas décadas, há desigualdades alimentadas pelo Pilar I da PAC e medidas do Pilar II da PAC que não corrigem plenamente essas distorções e que, muitas vezes, nem encontram demanda local, assim como, ao revés, há demandas locais sem elegibilidade em medidas nacionais. Ao certo, essas incongruências decorrem de *lobbies* e processos decisórios centralizados.

Os desequilíbrios da PAC têm início com a primeira reforma de 1992, quando a União Europeia, pressionada pela OMC a abrir as suas fronteiras ao mercado mundial, trocou a sustentação de preços pela transferência de renda aos agricultores, visando compensar as perdas pela abertura de mercado. Os montantes eram calculados em produtividade histórica regional e pagos em hectare ou cabeça animal, o que denota a iniquidade entre as partes. Os pagamentos evoluíram sem qualquer contrapartida de uso da terra, tornando-se rendas fundiárias permanentes decorrentes não mais da condição de agricultor, mas de proprietário de terra.

A consequência atual é que 48% do orçamento da PAC em Portugal é destinado aos pagamentos diretos, sendo que 2% do número de beneficiários do Pilar I da PAC recebe mais de um terço do total, ao mesmo tempo em que a 90% dos beneficiários cabe menos de um terço do montante. Ademais, quatro em cada dez unidades de produção de Portugal não recebem qualquer forma de pagamento direto (INE, 2021). Medidas agroambientais inefetivas e justificativas focadas no abastecimento alimentar, por exemplo, têm sido adotadas mais para beneficiar produtores de cereais e tomate (com fortes *lobbies* na União Europeia) que para promover ajustes adequados à distribuição de renda mais equânime entre os agricultores portugueses. A União Europeia já fez orientações no sentido de

tornar os pagamentos diretos mais equânimes, mas Portugal permanece com normas que causam distorções sociais.

Nas primeiras décadas deste século, em geral, houve queda produtiva da agricultura portuguesa e, em algumas regiões, especialmente, Norte e Centro, fragilização de muitos territórios face à desestruturação dos serviços públicos, êxodo rural e incêndios florestais. Ao certo, as ações do Pilar I da PAC estão no cerne desses problemas. Somado às estratégias equivocadas ao setor primário, existem outras razões para a malsucedida integração europeia da agricultura portuguesa, como condições agronômicas desfavoráveis (solos pouco férteis, relevos acidentados, condições climáticas desfavoráveis) agravadas pela ação humana (desmatamento, desertificação dos solos), diversidade de estruturas agrárias e sistemas agrícolas (não totalmente solucionáveis pela política de parcelamento de terras e medidas de apoio à produção), relações complexas entre agricultura familiar e mercado de trabalho (regulações excessivas, êxodo rural e pluriatividade no meio rural), escolaridade baixa dos agricultores e baixo nível tecnológico nas unidades de produção (não que haja uma relação de causa e efeito absoluta, mas há percalços), fragilidade das instituições públicas (falta de quadros profissionais e recursos financeiros), relacionamento corporativo entre Estado e grupos de interesses mais influentes (*lobbies* que definem medidas) e intervenções nos mercados desalinhas da PAC.

A PAC Pós-2020 traz desafios estratégicos, como garantir segurança alimentar da sociedade europeia (desde seus primórdios), assegurar produção alimentar sustentável (um novo desafio de modo a ser harmonizar com o anterior), estimular práticas sustentáveis de transformação alimentar, de comércio atacadista e varejista e de serviços de hotelaria, bares e restaurantes, promover o consumo sustentável de alimentos e facilitar a transição para regimes alimentares saudáveis e sustentáveis, reduzir as perdas e os desperdícios alimentares, e lutar contra a fraude ao longo da cadeia de abastecimento alimentar (European Commission, 2020a; 2020b).

Como fora mencionado anteriormente, o “redirecionamento do pagamento único sob condições agrícolas e ambientais” aparece como a primeira categoria em legados positivos manifestada pelos agricultores em todo o presente estudo, e se relaciona com “pagamentos sem equidade entre unidades de produção e regiões”, a terceira categoria em legados negativos apresentada pelos entrevistados *on-line* em todo o presente estudo. Vê-se que Portugal necessita estruturar novos critérios ao Pilar I da PAC, de modo a promover pagamentos a todos os agricultores, territórios e regiões. A distribuição de recursos deve ser regionalizada e os critérios de pagamento podem unir critérios nacionais gerais e critérios regionais específicos, com teto de pagamentos, compensações pela condição social dos agricultores familiares e volume de trabalho relacionado às exigências dos sistemas de produção.

Nesse sentido, Cunha (2021) propõe inovações como pagamento direto sob condicionalidades produtivas e ambientais efetivas, pagamentos temporários aos setores que vão sofrer perdas (cereais, tomate, leite) com prazo de ajustes às novas condições produtivas, pagamentos em eco-regimes ao uso adequado da terra e dos recursos naturais (incorporação de matéria orgânica, substituição de insumos químicos por insumos orgânicos), pagamentos redistributivos aos primeiros 10-15 hectares (ampliação dos 5 hectares atuais), pagamentos especiais para zonas com riscos de incêndios florestais, pagamentos coletivos em minifúndios e baldios, além da continuidade de alternativas como o pagamento às zonas desfavoráveis e jovens agricultores.

Uma questão complexa a se resolver é a drenagem de capital do Pilar I da PAC para os pagamentos aos empreendimentos transnacionais com IDE. Portugal é um país pequeno que desde sua adesão à União Europeia (em 1986) detém baixo poder de barganha, e com a extensão para 27 Estados-Membros (eram 28 antes do *Brexit*), os espaços para negociações de interesses nacionais dentro da União Europeia se tornaram ainda mais limitados aos países mais fracos. Na outra ponta, as decisões são cada vez mais centradas nos interesses de Alemanha e França. O crescimento do IDE na agricultura nacional direciona os pagamentos para corporações transnacionais que não os necessitam, em vez de serem destinados aos produtores portugueses (ainda mais quando 40% dos agricultores portugueses estão fora dos pagamentos diretos).

A relação entre Pilar I e pagamento ao IDE é uma forte manifestação do legado negativo representado indiretamente pela categoria “pagamentos sem equidade entre unidades de produção e regiões” e diretamente pela categoria “pagamentos sem equidade entre Estados-Membros”, pois causa distorções dentro e fora das fronteiras do Estado-Membro receptor do IDE. As distorções internas redundam dos pagamentos desiguais entre produtores e regiões nacionais (além da exclusão de 40% dos agricultores portugueses, como já registrado), ao passo que as distorções externas advêm do efeito concentrador de renda fundiária entre os Estados-Membros (afinal, os ganhos de capital são transferidos do país receptor para outros centros financeiros de países mais ricos, com prejuízos a balança de pagamentos do primeiro) e da necessidade de contraparte financeira que reduz a capacidade de captação de recursos financeiros e a competitividade dos Estados-Membros mais fracos.

Ao certo, a União Europeia tem noção sobre essas desigualdades provocadas pelos pagamentos da PAC, mas não há vontade política de resolvê-las, ainda que seja muito claro que os pagamentos do Pilar I aos empreendimentos agrícolas sob IDE representam uma fonte de inequidade social e territorial que ferem o princípio de coesão socioterritorial da própria PAC, além de elemento catalisador das desigualdades econômicas entre Estados-Membros.

A criação do Pilar II da PAC, após o encerramento do Leader+ (2000-2006) e a partir da vigência do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) 2007-2013, contraditoriamente, representa a busca da superação dos desalinhamentos causados pelos pagamentos da PAC, embora os resultados demonstrem que a solução plena passe também pela revisão do Pilar I.

Os resultados do presente estudo são claros ao apontar que as fases Leader I (1991-1993) e Leader II (1994-1999) tiveram sucesso na promoção do “desenvolvimento com proximidade ao território rural e participação social”. Obviamente, que por serem fases de um programa piloto, os resultados esperados não eram tão contundentes. Os primeiros sinais do enfraquecimento desse legado positivo aparecem no desenrolar do Leader+ (2000-2006), uma fase que anunciava o processo de “burocratização na incorporação do Leader ao Proder 2007-2013 e PDR 2014-2020”, ou seja, a incorporação do Leader na programação nacional.

A incorporação do Leader na programação nacional tem se deparado com alguns problemas que limitam a eficácia e o potencial dos seus resultados, como desajustes na execução dos projetos regionais, nacionais e transnacionais perante os prazos dos fundos europeus, limitação de dois anos para a execução dos projetos e o predomínio de lógicas de justaposição de projetos individuais. Como Portugal recebe em torno de 4% de seu PIB dos fundos europeus, os seus gastos devem ser planejados estrategicamente para mudar definitivamente a vida das pessoas e dos territórios, assim como para tornar os empreendimentos

locais mais competitivos. Mudanças duradouras exigem proximidade ao território rural e participação social.

O Pilar II da PAC em Portugal também precisa recuperar o perfil *bottom up* e a governança democrática, com definição clara dos papéis das Câmaras Municipais e das ADLs, processos decisórios com participação social, execução de projetos estratégicos com proximidade aos territórios rurais, autonomia na definição de medidas locais e disponibilização de mecanismos e ferramentas para a implementação das EDLs.

Sobre governança, é importante considerar dimensões e estruturas. A governança multinível, com estrutura vertical, traz dimensão redutora de desenvolvimento rural. A governança multiescala, com muitos atores sociais, pode se tornar muito dinâmica, mas sem enraizamento local. A governança territorial parece ser a escala ideal para a relação entre poder local e comunidades locais, desde que haja participação social de todas as comunidades locais.

De maneira geral, em Portugal, as Câmaras Municipais, que representam o poder municipal, apresentam baixa competência em agricultura e desenvolvimento rural. Inevitavelmente, os poderes municipais são demandados no dia a dia para lidar com as questões de agricultura e de desenvolvimento rural, mas falta *know-how* e objetivos em si. Com o advento do Leader, havia mais estímulos para parcerias que, indiretamente, atenuavam os conflitos potenciais de relações de poder e distribuição de competências entre Câmaras Municipais e ADLs, mas atualmente, quando há conflitos de competências, a solução pode ser o consenso ou a imposição dos poderes municipais, o que revela que a governança está em segundo plano. E em certas circunstâncias, não há duplicações, mas vazios de competências, algo pior.

Ao longo da experiência Leader, as ADLs tiveram papel fundamental na animação socio-territorial, no estímulo à participação social, no trabalho de proximidade, na promoção de intercâmbios e nas trocas de conhecimentos, na valorização da produção, das sementes, das tradições e da cultura local. O resultado virtuoso foi o processo de elaboração participativa das EDLs, que definem as estratégias para o desenvolvimento rural com abordagem territorial. No entanto, com o processo de incorporação do Leader à programação nacional, as ADLs se fragilizaram e se tornaram muito dependentes dos fundos europeus, com exceções. No dia a dia, transformaram-se em máquinas burocráticas, em uma reprodução do Estado, focadas na elaboração de candidaturas (reconhecidas como muito boas), mas com perda de ação estratégica (ainda mais importante). A exceção são as ADLs mais antigas e com líderes hábeis, como a Associação In Loco (São Brás do Aportel, Algarve), que conseguiu se manter dinâmica e influente por encampar outras áreas de intervenção, tornando-se menos dependente dos fundos europeus.

A recuperação da autonomia dos territórios para a definição de medidas locais e a implementação das EDLs são os pontos mais relevantes para potencialização dos legados positivos e a redução dos legados negativos do processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial em Portugal. As EDLs são compromissos excelentes não colocados em prática devido à falta de instrumentos de articulação e execução no DLBC. Nesse sentido, o DLBC (ou o mecanismo que vier a sucedê-lo) deve ser readaptado para apoiar a execução das EDLs com amplo envolvimento das comunidades rurais que compõem os territórios portugueses. O processo de aprovação de projetos também poderia ser reestruturado de modo a aproximar as comunidades locais, fortalecer a implementação das EDLs e compatibilizar os benefícios individuais e coletivos.

Portanto, Portugal já detém uma base de EDLs de excelente qualidade, conseqüentemente, essa base precisa ser considerada e executada com simplificação de atos administrativos. Outra questão é fazer uma releitura das EDLs para incluir atores sociais invisíveis à PAC e dimensionar o tamanho do desafio na implementação das próprias EDLs. Quais são, quanto custam, quanto tempo precisam para a obtenção de resultados e quais são os órgãos públicos e entidades privadas responsáveis pelas demandas apresentadas nas EDLs? Quais demandas são solucionáveis localmente no território e quais demandas precisam de atores sociais, parcerias e estratégias inter-territoriais, regionais, nacionais, transfronteiriças e internacionais? Outro ponto é que nem todos os problemas estruturais podem ser resolvidos pelo DLBC (ou pelo mecanismo que vier sucedê-lo), por isso é importante haver estratégias para que as demandas não atendidas por um programa nacional de desenvolvimento rural tenham redirecionamento às instâncias nacionais competentes. Devido aos problemas similares aos acima é que Laidin e Berriet-Sollic (2016) definem o Programa Leader como um laboratório ainda carente de normalização e fortalecimento da ação pública local.

As categorias “dinamização da economia regional, valorização e modernização da agricultura” e “melhoria da infraestrutura pública e da qualidade de vida no meio rural” se interligam entre si e demandam a recuperação da autonomia local conferida pelo Leader. Essas categorias foram bem destacadas por entrevistados *on-line* e agricultores, e muitos de seus aspectos também podem não encontrar apoio no DLBC (ou no mecanismo que vier sucedê-lo), sendo importante que as EDLs contem com outras fontes de apoio financeiro, e que os poderes municipais e a ação das entidades públicas nacionais cumpram o papel de preenchimento dessas lacunas.

A “valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos” encontra propostas bem elaboradas no estudo de Carvalho *et al.* (2018): atuação territorial ampla, com abrangência em todas as unidades de produção, de modo a promover o ordenamento do território, a rentabilizar os investimentos e a assegurar a sustentabilidade da produção; fortalecimento das instituições de ciência e tecnologia e financiamento público estável às ações de pesquisa e desenvolvimento que ofereçam novas técnicas às diferentes realidades produtivas e que respondam às necessidades da agricultura familiar e de vida em seus territórios; apoio público ao investimento produtivo para a valorização de produtos e serviços, com adoção de inovação e redução de custos; incentivo às associações e cooperativas de produtores, e outras formas de organização coletiva capazes de promover o conhecimento técnico, a transformação dos produtos e a sua comercialização competitiva; apoio à organização de mercados consumidores de proximidade aos produtos e serviços oriundos da agricultura familiar nos territórios; governança territorial, com democracia, legitimidade de representação e cidadania, com mobilização do conjunto de instituições e atores locais públicos e privados, focados em objetivos comuns e desenvolvimento de longo prazo. Em complementação às propostas acima, cabe destaque à proposta de Barros (2014b) concernente à *Dieta Mediterrânea*, reconhecida como patrimônio cultural e imaterial da humanidade, com perfil produtivo adequado à realidade da agricultura familiar, mas sem estratégia na PAC.

Entre todos os temas discutidos no presente estudo, a mudança geracional parece ser o grande desafio na agricultura portuguesa. Primeiramente, Portugal deve definir as suas prioridades em relação à agricultura, ou seja, deve-se apostar na renovação geracional da agricultura portuguesa, no fortalecimento da agricultura familiar e dos médios produtores portugueses, na valorização da agricultura orgânica e dos produtos regionais? Deve-se priorizar o IDE e sua pauta agroexportadora? Ou deve-se dar continuidade à um



perfil dual na agricultura nacional? Vale recordar que a composição dual nem sempre é harmônica, pois os empreendimentos com IDE têm lastro para multiplicar rapidamente o modelo químico e transgênico de agricultura, gerar contaminações de solo e água nocivos à agricultura orgânica e aos produtos regionais, provocar impactos no mercado fundiário e criar barreiras de entrada à terra aos jovens agricultores, um dos grandes desafios para a renovação geracional da agricultura portuguesa.

A Medida 3 (Jovens Agricultores), a Medida 5 (Organização de Produtores) e a Medida 7 (Agricultura e Recursos Naturais) devem ser trabalhadas de maneira integrada, buscando a organização de produtores com protagonismo gerencial dos jovens agricultores e opção pela agricultura orgânica e produtos regionais. A Medida 5 pode ser melhor trabalhada se o processo de animação socioterritorial, sob a liderança das ADLs, for resgatado nacionalmente, além de incentivos fiscais que podem ser concedidos para estimular a organização no campo. Para a potencialização dos resultados da Medida 7 é necessária a simplificação da base legal de certificação oficial da agricultura orgânica, com a criação das modalidades de certificação participativa “Sistema Participativo de Garantia (SPG)” e de certificação por partes “Organização de Controle Social (OCS)”, além da redução da carga burocrática, dos custos e dos prazos da presente modalidade de Certificação por Auditoria (AUD). E a certificação DOC-DOP-IGP deve ser estimulada somente para exportação. A Medida 3 deve estruturar estratégias plurais para atrair novos empreendedores de diversas classes sociais, prezando-se inclusive por estratégias de atração de jovens agricultores familiares. E o imbróglio é o acesso à terra.

A Lei nº 62/2002 criou a Bolsa de Terras e o SIBT, com o objetivo de disponibilizar informações fundiárias e facilitar o acesso à terra através da identificação e divulgação de terras não utilizadas, além de analisar a evolução do mercado fundiário e produzir indicadores de preços locais e regionais. Apesar de ser um serviço público interessante e inovador, o Bolsa de Terras é insuficiente para regular e combater a especulação fundiária, o que dificulta a renovação geracional na agricultura portuguesa.

A atração de jovens agricultores para realizar investimentos agrícolas em suas regiões de origem deve continuar, mas outros mecanismos precisam ser criados, tanto para viabilizar o acesso à terra aos jovens interessados em investir na agricultura que não possuem heranças fundiárias, quanto para permitir a compra de terras a preços viáveis pela agricultura familiar e dar condições para a reprodução social das famílias rurais. Nos casos em que mais de um filho se interesse em permanecer no campo, a unidade de produção familiar original pode não ser suficiente para abrigar o sustento de mais de uma família, sendo fundamental a existência de mecanismos de compra de terras para viabilizar a reprodução social da agricultura familiar.

Nesse sentido, Portugal precisa criar um instituto de terras e uma política de crédito fundiário para permitir o acesso à terra, a renovação geracional da agricultura portuguesa e a reprodução social da agricultura familiar. Estratégias que envolvam o estímulo à agricultura orgânica, aos produtos regionais e à *Dieta Mediterrânica* não terão sucesso pleno se não houver uma forma de acesso à terra que ofereça condições competitivas aos empreendedores portugueses de todas as escalas produtivas, caso contrário, o que irá predominar ao longo do tempo será uma agricultura química e transgênica financiada por IDE e com trabalho imigrante degradante. Além de um instituto de terras e de uma política de crédito fundiário, Portugal demanda resgatar os serviços públicos de ATER, criar uma política nacional de crédito agrícola (além do crédito fundiário) atrativa aos jovens agricultores e à agricultura familiar, além de estimular a criação de serviços não agrícolas, entre eles,

serviços florestais e urbanos.

Regiões como Minho, Beira Litoral, Beira Baixa, Alentejo e Ribatejo detêm valores de terras muito altos, o que demanda a intervenção de um instituto de terra e de uma política de crédito fundiário que permitam a aquisição de terras com prazos longos de pagamento. Em zonas do Norte e Centro, há ainda diversos minifúndios com terras pouco férteis e donos desconhecidos em que processos de desapropriações não resolvem o problema, pois há carência de outros tipos de serviços agrícolas e não agrícolas para encorajar investimentos agrícolas.

Portanto, há regiões que passam por processos de despovoamento em que os investimentos agrícolas podem não ser atrativos devido à lacuna de serviços agrícolas e não agrícolas fundamentais para qualquer novo empreendimento. Nesse caso, Portugal deve prezar o Zoneamento Econômico-Ecológico de sua base fundiária e definir as modalidades de investimentos e serviços públicos e privados que devem ser atraídos para cada território.

Onde há despovoamento estrutural, isto é, zonas que nunca mais serão povoadas como antes (mas que viviam miseravelmente antes do processo de desenvolvimento rural estimulado pelos fundos europeus), há espaços abertos para estruturá-las como zonas prestadoras de serviços ecossistêmicos. Itália e Catalunha têm experiências semelhantes que poderiam servir de base de intercâmbios e trocas de conhecimentos para Portugal conceber a sua própria estratégia nacional. Entretanto, em zonas em que há despovoamento gerível, a mitigação do despovoamento deve ser trabalhada com visão integrada, unindo a recuperação dos serviços públicos às inovações como criação de telesserviços, de novas formas de serviços de mobilidade que vão até a população (sem que população precise migrar para acessar os serviços públicos) e de estruturas multifuncionais (que unam diversos serviços públicos em um mesmo local, possibilitando aperfeiçoar os gastos públicos em regiões cada vez menos povoadas). Em função das observações anteriores, o despovoamento em áreas rurais deve ser gerido com visão estratégica nacional, como sucede com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (Ferrão, 2018).

Para o contexto português, não parece concretizar-se a expectativa criada pela União Europeia, a partir dos anos 1980, de que nas zonas deprimidas demograficamente, a floresta pudesse contribuir para o desenvolvimento rural pelo aumento das oportunidades de emprego, renda e fornecimento de matéria prima (Canadas e Novais, 2018, 2014). Uma política florestal desastrosa resultou em riscos permanentes de incêndios florestais em muitas regiões do país, configurando-se como um problema gravíssimo a ser solucionado por Portugal.

Por um lado, esses riscos afugentam investimentos, por outro, podem resultar em oportunidades de incubação de empresas privadas de serviços florestais lideradas por jovens empreendedores. Portanto, além da atração de jovens agricultores, Portugal precisa atrair jovens empreendedores para serviços agrícolas e não agrícolas. Uma dessas oportunidades pode ser a incubação de empresas privadas de serviços florestais para proceder o manejo de florestas plantadas e de todos os ambientes abertos sob risco de incêndio florestal. O componente animal deve se somar às estratégias de limpeza de terrenos, afinal, o ditado popular no campo é claro: “onde há animal não há fogo”. Ditados populares à parte, este a ciência comprova (Albuquerque *et al.*, 2020).

Em zonas com economias dinâmicas ou de despovoamento gerível, os empreendimentos privados podem cobrir total ou parcialmente os custos dos serviços florestais, e em zo-

nas de despovoamento estrutural, o poder público deve intervir estrategicamente, e parte desses custos, ou mesmo sua integralidade, a depender das estratégias a serem traçadas e das potencialidades a serem exploradas localmente, podem ser recuperados por meio da criação de parques naturais (esfera pública) ou do incentivo aos empreendimentos de ecoturismo (esfera privada financiável pelos fundos europeus). Zonas de economias dinâmicas e de despovoamento gerível também podem conceber atrativos naturais como complemento às suas atividades econômicas locais. Enfim, uma política de renovação geracional da agricultura portuguesa passa não somente pelos jovens agricultores, mas por múltiplas ações de apoio aos jovens empreendedores e aos investimentos locais, além da renovação da ação pública, com concursos com teto de idade.

O presente estudo ainda constatou que inexistente uma política nacional de ciência e tecnologia, mas mesmo com essa lacuna, os agricultores reconhecem a importância das universidades, institutos politécnicos, escolas superiores agrárias e INIAV às suas atividades econômicas, além de muitos relatarem projetos em parceria com instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão. A renovação da extensão universitária e a recuperação do INIAV são ações relevantes ao processo de renovação geracional da agricultura nacional e ao processo de desenvolvimento rural com abordagem territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos. Somadas àquelas ações deve ser considerada também a recuperação dos serviços públicos de ATER, um elo imprescindível entre a pesquisa pública e o ambiente produtivo privado. Os jovens agricultores e os jovens empreendedores tendem a ser mais abertos aos processos de inovação social e inovação tecnológica, logo, a concepção ampliada de uma política nacional de ciência e tecnologia não pode prescindir desse público dinâmico, ativo e ávido por conhecimentos e desafios empreendedores.

O XXII Governo Constitucional de Portugal, formado nas eleições legislativas de 2019, apresentou a Agenda de Inovação para a Agricultura 2020-2030, em resposta aos desafios do setor agroalimentar. A Agenda está alinhada com as prioridades estabelecidas no Programa do Governo: combate às mudanças climáticas, redução das desigualdades sociais, alteração da estrutura demográfica e transição digital (Presidência do Conselho de Ministros, 2020).

Vê-se que as três primeiras prioridades do XXII Governo Constitucional de Portugal podem ser em parte trabalhadas com a integração de estratégias de fortalecimento dos jovens agricultores, dos jovens empreendedores em outros serviços (agrícolas e não agrícolas) e dos serviços públicos locais. Ao mesmo tempo, a aposta na agricultura agro-exportadora com IDE apresenta alta pegada ecológica e mão de obra imigrante em condições humanas degradantes, o que não condiz com as duas primeiras prioridades. E em relação à quarta prioridade, sem a transição digital, não há como atrair povoamento e negócios privados, nomeadamente, entre jovens agricultores e jovens empreendedores conectados virtualmente da escala local à global.

A aplicação da PAC Pós-2020 e das demais políticas comuns estarão condicionadas às metas ambientais e climáticas previstas no Pacto Ecológico Europeu, assim como a sua integração à iniciativa Do Prado ao Prato, às Estratégias da Biodiversidade, à Poluição Zero e ao Eco-Regime. Essas estratégias são também fundamentais para a efetivação dos pagamentos diretos sob condições produtivas e ambientais e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Entretanto, os resultados efetivos no terreno somente se consumarão se essas estratégias mais amplas se somarem aos mecanismos de apoio à implementação das EDLs. Somente as EDLs serão capazes de promover mudanças benéficas e duradouras, pois são centradas nos problemas e soluções locais. A sua implementação plena significa

o respeito à participação local ampla e o reconhecimento de processos sociopolíticos que fortalecem a democracia nacional.

Essas estratégias devem passar pela ação das novas instâncias de ciência e tecnologia criadas pela União Europeia, como os Grupos Operacionais, o sistema de inovação EPI-AGRI, a rede de conhecimento e inovação AKIS, os Centros de Competências e os Laboratórios Colaborativos. O período de existência dessas instâncias é curto para uma avaliação mais detalhada, mas são instâncias que dependem de boas lideranças para seu sucesso. O que se espera é que não gerem mais demandas burocráticas que tiram os pesquisadores do terreno em vez de aproximá-los às realidades locais.

Nesse sentido, o fortalecimento da extensão universitária é fundamental para a valorização da ação científica no terreno com proximidade social. A União Europeia sinaliza a elevação de 60% do orçamento de ciência e tecnologia no QCA 2021-2027, com destaque à pesquisa médica e em ciências agrárias devido ao contexto da pandemia de Covid-19. Essa é uma oportunidade para fortalecer a ciência portuguesa e conectá-la mais estrategicamente ao ambiente produtivo no meio rural, valorizando tecnologias limpas e circuitos curtos de comercialização.

Por fim, nada como encerrar as conclusões com duas perguntas: O que Portugal deseja na relação futura com os fundos europeus, dar continuidade aos territórios de projetos desintegrados (que levam benefícios, mas não têm capacidade de mitigar outros processos mais pujantes) ou conceber um projeto de territórios dinâmicos e integrados? E qual será o papel das comunidades locais, das ADLs, das EDLs e da ciência e tecnologia na relação a ser trilhada? As respostas devem refletidas não somente pelos leitores, mas dadas pela gestão pública nacional a partir da interpretação dos resultados obtidos nos programas pilotos executados desde os anos 90, onde há registros de protagonismo da sociedade portuguesa na busca de seu futuro comum.



# Referências bibliográficas

Abramovay, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? *Novos Estudos*. Nº 87, jul, 2010.

Albuquerque, L.B.; Ferreira, I.C; Malaquias, J.V. Bovinos e a restauração ecológica: vilões ou benfeitores? *Associação Brasileira dos Criadores de Zebu*, v. 109, p. 128-130, 2020.

Avillez, F. A Reforma da PAC: proposta de um novo sistema de pagamentos ligados à produção agrícola em Portugal. *Artigo Técnico*. Lisboa: Agro.Ges Estudos e Projetos, abril de 2020.

Avillez, F. *Agricultura Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015, 114p.

Araújo, J.S. *Contributos da Coesão Territorial para o Desenvolvimento Europeu*. Associação Portuguesa de Estudos Europeus, 2(4), 2017, p. 16-40.

Baptista, F.O. Um rural sem território. In Portela, J. e Caldas, J.C. (orgs.). *Portugal Chão*. Oeiras: Celta Editora, 2003, p. 47-66.

Baptista, F.O.; Cristovão, A.; Koehnen, T.; Madureira, L.; Pires, M. *AKIS and advisory services in Portugal: report for the AKIS inventory (WP3) of the PRO AKIS project*. Vila Real: UTAD/Cetrad, March 2014.

Bardin, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

Barros, V. Motivações e Estrutura do Seminário. In: Barros, V. *Agricultura e Desenvolvimento Rural: biodiversidade e promoção da saúde*. Lisboa: Animar, 2014a, p.7-10.

Barros, V. Aposta numa agricultura sustentável ao serviço duma alimentação saudável. In: Moreno, L. (editor). *O Rural – Leituras, Dinâmicas, Animação e Desenvolvimento*. *Revista Vez e Voz*. Animar: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local. Edição Especial, Outubro, 2014b, pag. 53-55.

Belletti, G.; Marescotti, A.; Touzard, J.M. Geographical Indications, Public Goods, and Sustainable Development: The Roles of Actor Strategies and Public Policies. *World Development*. Vol. 98, pp 48-57, 2015.

Bica, M.C. O sistema alimentar global, a crise climática e o aumento da pobreza e das desigualdades. *Jornal Esquerda*. Edição de 13 de julho de 2019.

Bica, M.C. A nova PAC também deve ser uma política alimentar e ambiental. *Jornal Esquerda*. Edição de 27 de novembro de 2018.

Bolsa de Terras. Acesso ao <https://www.bolsanacionaldeterras.pt/> em 16 de fevereiro de 2021.

Brandão, C. Territórios e Mudanças no Padrão de Sociabilidade no Brasil. In: Ortega, A (org.) *Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento*. Campinas: Editora Alínea. 2ª edição. 2015. 284p.

Canadas, M.J.; Novais, A. Floresta familiar, floresta externalizada e floresta entregue à própria sorte: a gestão dos proprietários e os territórios rurais. *Cadernos de Análise e Prospectiva*. No 11, março 2018, p.31-38.

Canadas, M.J., Novais, A. Proprietários florestais, gestão e territórios rurais. *Análise Social*. 211, 2014, p.2182-2999.

Carvalho, A.; Mendes, A.C., Covas, A.; Freitas, H.; Guerreiro, J.; Portela, J.; Rocha, J.R.; Reis, J.; Alves, M.B.; Amaral, P.B.; Hespanha, P.; Louro, V. Repensar a Agricultura e os Territórios: apostar na agricultura familiar e na sua valorização. *Jornal Nordeste*, Coimbra, 29 de janeiro de 2018.

Carvalho, P.N. A Política Agrícola Comum (PAC) da Europa: Controvérsias e Continuidade. *Texto para Discussão 2258*. Brasília: IPEA, 2016.

Caserta, A. As Duas Almas do Comércio Justo. *Antípodes* (161-162), jul-set, 2003.

Cazella, A. A. Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise prospectiva. *Anais do XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural* (SOBER), Londrina: SOBER, 2007.

Chevalier, P. L'approche Leader et le développement local en France. In: Halamska, M., Maurel, M.C. *Les acteurs locaux à l'épreuve du modèle européen Leader: France, Hongrie, Pologne*. Centre Français de Recherche en Sciences Sociales (CEFRES), pp.53-70, 2010.

Chiffolleau, Y ; Akermann, G. ; Canard, A. Les Circuits Courts Alimentaires, Un Levier Pour Une Consommation Plus Durable? *Terrains & Travaux* (31), 157-177, 2017/2.

Chiffolleau, Y.; Paturel, D., Les circuits courts alimentaires pour tous, outlis d'analyse de l'Innovation sociale. *Innovations* (50/2), 191-210, 2016.

Coelho, V.L.P. *A Política Regional do Governo Lula (2003-2010)*. 188p. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). 2014.

Coentrão, A. Consulados entram no combate às terras ao abandono. *O Público*. 17 de fevereiro de 2021, p-2.

Comunidades Europeias. *A Abordagem Leader: um guia básico*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

Cordovil, F. *Agricultura e Política Agrícola*. Edição própria on-line. Maio de 2021, 31p.

Cordovil, F. Desenvolvimento, Território e Política Agrícola – Portugal 2015. *Pessoas e Lugares*, nº 18, junho de 2015, p.18-19.

Cordovil, F. Agricultura Familiar em Portugal: esboço da sua importância e diversidade no limiar da década de 2010. *Revista da Rede Rural Natural*. Nº5 (Agricultura Familiar: uma agricultura com rosto), 2014, p.13-21.

Correia, M.C. Editorial. *Revista da Rede Rural Natural*. Nº5 (Agricultura Familiar: uma agricultura com rosto), 2014a.

Correia, M.C. Editorial. *Revista da Rede Rural Natural*. Nº4 (Jovens Agricultores: uma aposta no futuro), 2014b.

Costa, F.A. O Momento, Os Desafios e As Possibilidades da Análise Territorial para o Planeamento do Desenvolvimento Nacional. *Texto para Discussão 1788*. Brasília: IPEA, 2012.

Council of Europe. Spatial Development Glossary – European Conference of Ministers responsible by Spatial / Regional Planning (CEMAT). *Territory and Landscape – Series n° 2*. Council of Europe Publishing, September, 2011.

Covas, A. União Europeia: uma breve história do futuro para um governo dos bens comuns europeu. *Análise Europeia* (3), 2017, p. 56–78.

Covas, A. *Política agrícola e desenvolvimento rural: temas e problemas*. Lisboa: Colibri. 2004, 199p.

Covas, A. Ajustamento, Diversificação e Desenvolvimento Rural. *Coleção Estudos e Análises*. Lisboa: Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR), 36p. 1997.

Covas, A.; Covas, M.M. *Os Territórios Rede: a inteligência territorial da 2ª ruralidade*. Lisboa: Colibri, 2014, 230p.

Cunha, A. A Política Agrícola para 2021–2027: na hora das opções. *Espaço Rural*, no 140, 2021, 22–26p.

DGADR – Direção Geral De Agricultura e Desenvolvimento Rural. *A Produção Biológica em Portugal*. Lisboa: DGADR, 2019, 76p.

DGT – Direção Geral do Território. *Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa: DGT, 2020, 333p.

Diaz Pedregal, V. Le commerce équitable: un des maillons du développement durable? *Développement Durable et Territoires*. Dossie 5, January 2006, p.1–13.

Domingos, T; Neves, A. Oliveira; Marta-Pedroso, C. (Eds.) *Relatório Final da Avaliação Contínua do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007–2013 (ProDeR) do ano 2011*. Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do ProDeR. Lisboa/Bragança, Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, 2012. 197p.

Dosi, G. Technological paradigms and technological trajectories. *Revista Brasileira de Inovações*, (5), no1, jan–jun 2006, p. 17–32.

Elands, B., O’Leary, T., Boerwinkel, H.; Wiersum, F. Forests as a mirror of rural conditions: local views on the role of forests across Europe. *Forest Policy and Economics* (6), 2004, p 469–482.

Embrapa. *Marco Referencial em Agroecologia*. Coordenação: Luciano Mansor de Mattos. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica. 2006, 70p.

ENRD – European Network For Rural Development. *Orientações relativas à implementação das atividades de Cooperação LEADER nos Programas de Desenvolvimento Rural 2014–2020* (versão Português). Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2013.

European Commission – *List of potential agricultural practices that Eco-Schemes could support*. Brussels: European Commission, 2021, 5p.

European Commission – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *EU Biodiversity Strategy for 2030 – bringing nature back into our lives*. COM (2020), 380–final. Brussels, 2020a, 25p.



European Commission – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A Farm to Fork Strategy – for a fair, healthy and environmental-friendly food system*. COM (2020), 381-final. Brussels, 2020b, 21p.

European Commission – Standing Committee on Agricultural Research. *Agricultural Knowledge and Innovation Systems in Transition – a reflection paper*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, 117p.

Favareto, A. A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural: mudança institucional ou “inovação por adição”. *Estudos Avançados*. 24 (68). 2010.

Fennell, R. *The common agricultural policy: continuity and change*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Ferrão, J. Despovoamento em áreas rurais: entre a inevitabilidade e a capacidade de transformação. *Cadernos de Análise e Prospectiva*. Nº 11, março 2018, p. 13-19.

Ferrão, J. Responsabilidade social territorial e localismo ético. *Revista de Economia Solidária*, 2013(5), pp. 18-39.

Ferrão, J. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 2011. 130p.

Ferreira, F.; Seixas, P.C. Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9 (3), set/dez 2017, p.487-499.

Fouilleux, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura* (19/1), 88-125, 2011.

GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. *Plano Estratégico da PAC 2023-2027 – documento de contexto para consulta alargada*. Lisboa: GPP, novembro de 2020.

GPP – Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. O mundo rural e o desenvolvimento econômico e social de Portugal. *Cadernos de Análise e Prospectiva*. Nº 11, março 2018, p.113-116.

Haggblade, S.; Hazell, P.B.R; Reardon, T. The Rural Nonfarm Economy: Prospects for Growth and Poverty Reduction. *World Development* (38) Issue 10, Elsevier.

Hespanhol, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *Campo-Território – Revista de Geografia Agrária*, 5(10), 2010, p.123-147.

Ilhéu, M.J. O Papel dos Jovens Agricultores na Sustentabilidade da Agricultura. *Revista da Rede Rural Natural*. Nº4, 2014, p.2-10.

INE – Instituto Nacional de Estatística. *Recenseamento Agrícola 2019*. Lisboa: INE, 2021.

INE – Instituto Nacional de Estatística. *Recenseamento Agrícola 2009*. Lisboa: INE, 2011.

INE – Instituto Nacional de Estatística. *Recenseamento Agrícola 1999*. Lisboa: INE, 2001.

Kilkenny, M. Linkages between the Agro-food Sector and the Rural Economy. In: Diakosavvas, D. (Ed.) *Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*. OCDE Publishing, 2006.

Jacq, C.J. *Desenvolvimento Rural e Políticas Públicas: O caso do Proambiente*. 117p. Dissertação (Mestrado). Programa De Pós-Graduação em Ciência Ambiental (Procam), Instituto de Energia e Ambiente (IEE), Universidade de São Paulo (USP), 2010.

Laidin, C.; Berriet-Sollic, M. Leader pour les campagnes littorales. Une analyse critique Leader in coastal areas: a critical analysis. *Économie Rurale – agricultures, alimentations, territoires*. Vol 351. Janvier-Février 2016.

Lamine, C. Changer de système: une analyse des transition vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agrialimentaires territoriaux. *Terrains & Travaux* (20), 2012/1, p.139-156.

Léger, F.; Vollet, D.; Urbano, G. Le Contrat Territorial d'Exploitation : la rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. Vol 72 (3). 2006. P. 405-419.

Le Velly, R. Quel commerce équitale pour quel développement durable. *Innovations*. N° 30, pp98-113, 2009/2.

Margarian, A. A Constructive Critique of the Endogenous Development Approach in the European Support of Rural Areas. *Growth and Change* (44), N° 1, 2013, p-1-29.

Mascarenhas, G.; Touzard, J.M. Construção da qualidade em sistemas agroalimentares localizados (SIAL). *Revista de Política Agrícola*. Ano XXIV, no 3, jul-ago-set 2015, p.43-61.

Mattos, L. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. *Análise* n° 39. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung, 2017.

Mattos, L. *Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do Proambiente*. 458p. Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2010.

Mattos, L.; Brondízio, E.; Romeiro, A; Orair, R. Agricultura de pequena escala e suas implicações na transição agroecológica da Amazônia Brasileira. *Revista Amazônica*, 2(2), 2010a, p. 220-248.

Mattos, L.; Brondízio, E.; Romeiro, A; Orair, R. Influência da origem da família e de variáveis econômicas no uso da terra e no desmatamento de lotes familiares da Amazônia brasileira. *Revista Novos Cadernos NAEA*, 13 (2), 2010b, p. 27-65.

Mattos, L.; Ferreira, E.A.B.; Turetta, A.P.D.; Balieiro, F.C.; Coutinho, H.L.C. *Validação científica de indicadores empíricos de serviços ambientais*. Brasília: Embrapa Cerrados, 2019.

Mattos, L.; Jacq, C.S.; Lassmann, E.T.; Cabral, P.G.; Ishii, S.Y.; Vasconcelos, M.A.M., Faria, I.T.; Mello-Théry, N.A.; Ávila, M.L. Do Ponto de Partida aos Legados do Proambiente na Amazônia. *Coleção Agroecologia – Série Água*. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2022.

Mattos, L.; Madi, M.A.C.; Hercowitz, M. Macroeconomia e estratégias de desenvolvimento. In: Mattos, L.; Hercowitz, M. *Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais: estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas*. Brasília: Embrapa. 2011b, p.31-50.

Mattos, L.; Romeiro, A.R.; Hercowitz, M. Economia do meio ambiente. In: Mattos, L.; Hercowitz, M. *Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais: estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas*. Brasília: Embrapa. 2011c, p.51-99.

Mattos, L.; Silva, A.L.G.; Hercowitz, M. Microeconomia: a lógica na formação de preços e as imperfeições dos mercados. In: Mattos, L.; Hercowitz, M. *Economia do Meio Ambiente e Serviços Ambientais: estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e aos povos indígenas*. Brasília: Embrapa. 2011a, p.15-30.

Milward, A. S. *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge, 1992.

Moreno, L. O desenvolvimento rural e local face aos desafios da governança em Portugal. In: Moreno, L. (editor). *O Rural – Leituras, Dinâmicas, Animação e Desenvolvimento*. Revista *Veze e Voz*. Animar: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local. Edição Especial, outubro, 2014, pag. 57-62.

Moreno, L. *Governança nas Políticas de Desenvolvimento Local e Inovação Institucional*. Lisboa: Animar – ISA – INIAV – Rota do Guadiana, 2013, 71p.

Moreno, L. Empreendedorismo e promoção territorial em áreas rurais. In: Baptista, F.O.; Jacinto, R.; Mendes, T. *Os Territórios de Baixa Densidade em Tempos de Mudança*. Proença-a-Nova: Centro de Ciência Viva da Floresta, jan. 2009, pp.121-132.

Moreno, L. *Desenvolvimento Territorial – de um sentido ocidental às orientações coesivas para um meio rural inovador: caminhos e caminhantes*. E-book. 382p. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2008.

Moreno, L.; Esteves, A.; Fonseca, M.L. Opções empresarias, agricultura e contingências laborais no Sul de Portugal: o caso de Odemira no contexto da mundialização. In: Madureira, L.; Silva, P.G.; Sacramento, O.; Marta-Costa, A.; Koehnen, T. *Smart and Inclusive Development in Rural Areas – Book of proceedings of the 11th Iberian Conference on Rural Studies*. Vila Real: Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), 2016.

Nobre, S.; Baptista, A.; Portela, J. Idosos agricultores em Trás-os-Montes: modos de vida e razões de permanência em meio rural. In: Portela, J. E Caldas, J.C. (orgs.). *Portugal Chão*. Oeiras: Celta Editora, 2003, p. 323-336.

North, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Northern Ireland – Department of Agriculture and Rural Development. *Review of Leader Methodology in Northern Ireland Report* – August 2013.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris: OECD Publishing, 2009.

Oliveira das Neves, A.; Ferreira, G. *Estudo Cooperação Leader: Caracterização, instrumentos de monitorização e avaliação*. Lisboa: Gabinete Oliveira das Neves, 2017.

Ollivier, G.; Bellon, S.; Sá, T.D.A.; Magda, D. Aux frontières de l'agroécologie – les politiques de recherche de deux instituts agronomiques publics français et brésiliens. *Natures Sciences Sociétés*. 2019.

Parlamento Europeu. A Política Agrícola Comum (PAC) e o Tratado. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*, 2018a. [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt) – acesso em 15/03/2019.

Parlamento Europeu. O Financiamento da Política Agrícola Comum (PAC). *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*, 2018b. [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt) – acesso em 15/03/2019.

Parlamento Europeu. O Acordo Agrícola no Âmbito da OMC. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*, 2018c. [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt) – acesso em 15/03/2019.

Parlamento Europeu. A Rodada de Doha e a Agricultura. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*, 2018d. [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt) – acesso em 15/03/2019.

Parlamento Europeu. Instrumentos da Política Agrícola Comum (PAC) e Respectivas Reformas. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*, 2018e.

Parlamento Europeu. Primeiro Pilar da Política Agrícola Comum (PAC): Pagamentos Diretos aos Agricultores. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*, 2018f. [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt) – acesso em 15/03/2019.

Parlamento Europeu. Segundo Pilar da Política Agrícola Comum (PAC) A Política de Desenvolvimento Rural. *Fichas Técnicas sobre a União Europeia*, 2018g. [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt) – acesso em 15/03/2019.

Pires, A.R. Inovação Territorial: conceitos, desafios e oportunidades para os territórios rurais. *Revista da Rede Rural Natural*. Nº10 (Inovação Territorial em Espaços Rurais), 2020, p.4–9.

Portela, J. (Coord.); Hespanha, P.; Nogueira, C.; Teixeira, M.S.; Baptista, A. *Microempreendedorismo em Portugal: experiências e perspectivas*. Lisboa: INSCOOP. Junho, 2008. 272p.

Porto, S.I. *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil*. 132p. Tese (Doutorado). Instituto de Sociología y Estudios Campesinos (ISEC), Universidad Internacional de Andalucía, 2014.

Portugal. Assembleia da República. Lei nº 75/2013 de 12 de setembro. Lisboa: *Diário da República*, 1.ª série, nº 176, 13 de setembro de 2013.

Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros no 86/2020. *Diário da República*, 1ª série, nº 199, 13/10/2020, pag.38–59.

Prudêncio, J. Trabalhadores agrícolas imigrantes: precários e explorados. *Jornal do Algarve*. 01 de maio de 2020.

Queirós, M.; Vale, M. O espaço e o lugar no planeamento territorial: um reflexo do debate teórico em geografia. In: Serrano, M.M.; Neto, P. *Espaço: perspectivas multidisciplinares sobre a construção dos territórios*. 1ª ed, Lisboa: Sílabo, 2003, p.37–49.

Ray, C. The EU Leader Programme – rural development laboratory. In. *Sociologia Ruralis*. Vol. 40, nº 2, April 2000.

Rego, F.C. a Defesa da Floresta contra Incêndios (DFCI). In: Neves, A.O. *Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural*. Lisboa: IESE, 2016, 139–145p.

Rolo, J. O rural no Portugal que encolhe. In: Moreno, L. (editor). *O Rural – Leituras, Dinâmicas, Animação e Desenvolvimento*. Revista *Veze e Voz*. Animar: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local. Edição Especial, outubro, 2014, pag. 13–20.

Rolo, J.C.; Cordovil, F. Territórios, Rural e Agriculturas. *Caderno Técnico Nº 4 de Silva Lusitana* (versão alargada). Oeiras: INIAV, 2018.

Rolo, J.C.; Cordovil, F. *Rural, Agriculturas e Políticas*. Lisboa: Animar, 2014.

Rover, O.J.; Henriques, M.A. A gestão democrática em debate: o Programa Leader e a sua relação com a sociedade civil local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. V.75. 2006.

Sabourin, E. Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: conceitos, estratégias e atores. In: Sabourin, E.; Teixeira, O. A. (Ed.). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais; conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa, 2002.

Sabourin, E.; Massadier, G.; Sotomayor, O. As políticas de desenvolvimento rural na América Latina: uma hibridação do referencial de implementação. *Mundos –Plurales*. Vol. 3, nº 1, maio 2016, p.75–98.

Santos, J.L. Intensificação sustentável: um novo modelo tecnológico na agricultura. *Cadernos de Análise e Prospectiva*. Nº 3, março 2016, p.13–21.

Santos, M. *Economia espacial*. São Paulo: EDUSP, 2007.

Serra-Majem, L.; Trichopoulou, A.; De La Cruz, J.N.; Cervera, P.; Álvarez, A.G.; La Vecchia, C.; Lemtouni, A.; Trichopoulos, D. Does the definition of the Mediterranean diet need to be updated? *Public Health Nutrition*. 7(7), 2004, p.927–929.

Silva, A.P.; Chaves, L. *Cooperação Leader – Avaliação, monitorização e repertório de projetos*. Lisboa: Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) e Minha Terra (Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local), 2017.

Silva, M.C.; Bica, M.C.; Soares, P. Do abandono da pequena agricultura ao drama dos incêndios rurais. In: Simões, O. (ed). *O Rural Depois do Fogo*. Coimbra: SPER, 2018.p.61-72.

Simões, O. Depois da tempestade, terá de vir a bonança. In: Simões, O. (ed). *O Rural Depois do Fogo*. Coimbra: SPER, 2018.p.1-22.

Simões, O.; Nogueira, J.; Moreno, L. Aprender a coexistir com o fogo. In: Simões, O. (ed). *O Rural Depois do Fogo*. Coimbra: SPER, 2018.p.259–269.

Soares, P. Dramática e Enigmática Contradição. *Revista da Rede Rural Natural*. Nº6 (Florestas: da urgência do imediato ao planeamento do futuro), 2018, p.12.

Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados. *O mundo rural e o desenvolvimento económico e social de Portugal: uma Agenda para o futuro*. Idanha-a-Nova: Câmara Municipal de Idanha-a-Nova. 1ª edição, dezembro, 2017. 141 p.

TCE – Tribunal de Contas Europeu. Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental. *Relatório Especial*, no 21. Luxemburgo: União Europeia, 2017, 57p.

Tedim, M, F. O conceito de fire smart territory: contributo para a mudança de perspectiva na gestão dos incêndios florestais em Portugal. In: Lourenço, L. (coord.), *Geografia, paisagem e riscos: livro de homenagem ao Prof. Doutor António Pedrosa*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2016.

Vale, M. Conhecimento, inovação e políticas de desenvolvimento regional. *Prospectiva e Planeamento*. Vol. 16, 2009, p.61-76.

Vale, M. Pequenas empresas e desenvolvimento territorial: estruturas produtivas, medidas de apoio à indústria e intervenção dos municípios. *Finisterra*, XXVI, 52, Lisboa, p.361-395, 1991.

Veiga, J.F. Agricultura e desenvolvimento rural no Sul de Portugal. In: Canadas, M.J.; Novais, A.; Santos, J.L.; Reis, P.; Jorge, R.; Amaral, C. *Racionalidades e Dinâmicas em Espaço Rural: escritos em homenagem a Fernando Oliveira Baptista*. Lisboa: ISA, 2018, 462p.

World Bank. Portugal Economic Indicators. *The Global Economy* - <https://www.theglobaleconomy.com/Portugal/> - acesso em 01/04/2021. 2021a

World Bank. Download Economic Data. *The Global Economy* - <https://www.theglobaleconomy.com/download-data.php> - acesso em 01/04/2021. 2021b

**Anexo I**  
**Categorias e  
subcategorias**

As categorias (letra negrito) e subcategorias (letra normal) são apresentadas abaixo, discriminadas por pergunta:

---

### ENTREVISTAS ON-LINE

**Pergunta 1** – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar I (sustentação de preços internos, rendimentos desligados da produção, pagamento sob condições)?

### ENTREVISTAS PRESENCIAIS

**Pergunta 1** – Qual a importância do pagamento direto (ligados ou desligados da produção) ou do pagamento sob condições agrícolas e ambientais para suas atividades econômicas? PAC – Pilar I

---

Tabela 3 – Legados positivos (com contrapontos negativos dentro da mesma categoria)

#### **Pilar I alinhado aos objetivos da Política Agrícola Comum (PAC)**

(+) Pilar da integração europeia; valorização da agricultura; abertura de mercados internacionais (adesão à UE retira barreiras comerciais, mas abre concorrência interna); estabilização de preços agrícolas e garantia de preços aos consumidores; garantia de abastecimento e segurança alimentar; controle de excedentes (até 1992); Objetivos da Estratégia Europa 2020.

(–) Portugal dá importância excessiva ao Pilar I, que é menos importante que Pilar II; visão única de sustentação de preços nos 20 primeiros anos de adesão à UE; visão setorial.

#### **Manutenção de rendimentos no setor primário desvinculados da produção**

(+) Renda mais equitativa ao setor primário para se equiparar aos setores secundário e terciário; indenização compensatória; estabilidade dos rendimentos; rendimento extra à unidade de produção importante aos minifúndios e agricultura familiar e criadores de raças autóctones e pequenos ruminantes.

(–) Rendimento sem vínculo com a produção (histórico de produção é um critério inadequado que traz distorções históricas; histórico de produção está desatualizado e não corresponde mais à realidade produtiva); pagamento único desestimula a produção; estagnação do setor agrícola; impacto nulo na gestão de preços (fim do controle de preços); apoio ao pousio para controle de preços.

#### **Redirecionamento do pagamento único sob condições agrícolas e ambientais**

(+) Redirecionamento do pagamento único para manutenção de condições produtivas, medidas agroambientais, transição à agricultura orgânica, proteção de raças autóctones e agricultura familiar.

(–) Medidas agroambientais são inefetivas e deveriam ser trocadas por pagamento de serviços ecossistêmicos à agricultura familiar; ações ambientais baseadas em decisões individuais sem orientações técnicas não surtem efeitos ambientais desejados.

Tabela 4 – Legados negativos (não há contrapontos positivos dentro das mesmas categorias)

#### **Pagamentos sem equidade entre unidades de produção e regiões**

(–) Pagamentos sem equidade entre unidades de produção de diferentes dimensões e regiões com diferentes estruturas fundiárias; *lobbies* dificultam mudanças de critérios (CAP tem muita força política; CONFAGRI perdeu força política com êxodo rural; CNA tem pouca força política); distribuição desigual de pagamentos (desenhado à agricultura competitiva, grandes agricultores e corporações; poucos recursos à agricultura familiar/ minifúndios); não há teto de pagamento; valor uniforme por hectare ou por cabeças (renda concentrada); regras não regionalizadas; assimetrias entre regiões e produtores; prejuízos à coesão territorial; manutenção da dualidade agrária portuguesa.



### **Não promove desenvolvimento territorial rural e desestrutura a agricultura familiar**

(–) Não promove desenvolvimento rural; não impacta territórios rurais; desestrutura pequenas unidades de produção; Portugal aposta pouco no desenvolvimento rural; não é mecanismo de desenvolvimento rural; não tem importância para regiões produtivas; muitos produtos não contemplados; conversão produtiva só para acessar benefício; não sana dificuldades de produção; não impacta atividades territoriais; não gera empregos agrícolas e não agrícolas; liberalização econômica e precarização dos serviços públicos; alteração dos mecanismos de abastecimento e privatização das estruturas; produção de apenas 40% do consumo interno (nos 20 primeiros anos de adesão à UE); ausência de investimentos e desestruturação de unidades de produção da agricultura familiar.

### **Pagamentos sem equidade entre Estados-Membros da União Europeia**

(–) Leva vantagem quem tem mais terras e modelos de agricultura de grande escala dos países fundadores da UE; mecanismo adaptado à agricultura dos Estados-Membros fundadores da UE / Norte da Europa (Alemanha, França, Itália, Holanda, Bélgica, Luxemburgo); regras não consideram especificidades locais e capacidade de concorrência dos novos Estados-Membros; condicionalidades europeias e regra de cofinanciamento nacional geram assimetrias entre países mais ricos e pobres; IDE recebe apoio direto e evade capital do país; agricultura portuguesa perde na adesão UE.

### **Desestímulo à produção, competitividade e inovação**

(–) Desinvestimento na produção; fileiras pagas para não produzir; agricultura orgânica e novos produtos não contemplados (fruticultura, horticultura); inibição à inovação e à diversificação produtiva; pagamentos podem reduzir competitividade da agricultura.

### **Pagamentos permanentes, rentismo e impactos no mercado de terras**

(–) Mecanismo temporário tornou-se permanente; estímulo ao rentismo; rendimento fundiário; compra e venda de direito de pagamentos desvinculado da posse da terra; elevação do preço da terra; dificuldades de acesso à terra por novos empreendedores.

## Tabela 5 – Perspectivas em relação à PAC Pós-2020 – Pilar I

### **Perspectivas QCA e PAC Pós-2020**

Perspectivas sobre o novo Quadro Comunitário de Apoio (QCA) Pós-2020; perspectivas sobre a nova Política Agrícola Comum Pós-2020; revalorização da pesquisa; recuperação de laboratórios e de centros experimentais; inovação; eco-regimes e conservação do meio ambiente; pagamento serviços ecossistêmicos (ar, água, biodiversidade); agenda digital; PAC Pilar I regionalizada e critérios baseados na geração de emprego e condições ambientais de produção; oportunidades à agricultura familiar e sistemas de produção tradicionais.

---

## ENTREVISTAS ON-LINE

**Pergunta 2** – Quais são os legados positivos e negativos da Política Agrícola Comum (PAC) – Pilar II (Programa Leader, Abordagem Leader e Desenvolvimento Local de Base Comunitária – DLBC)?

## ENTREVISTAS PRESENCIAIS

**Pergunta 2** – Quais medidas Leader (Medida 10) do PDR (2014–2020), Proder (2007–2013), Leader+ (2000–2006), Leader II (1994–1999) e Leader I (1991–1993) são ou foram relevantes às suas atividades econômicas?

---

### **Tabela 6 – Legados positivos (não há contrapontos negativos dentro das mesmas categorias)**

#### **Desenvolvimento com proximidade ao território rural e participação social**

(+) Programa descentralizado, com participação social e proximidade ao território rural; aplicação democrática do desenvolvimento rural territorial; visibilidade aos processos decisórios; empoderamento das comunidades locais; construção social do conceito de desenvolvimento local; governança; medidas construídas localmente com busca de resposta às especificidades locais; benefícios ao interior; Leader I e II: BOTTOM UP (medidas com base em diagnósticos e respostas locais; diagnóstico, estratégia e ação; prestação de contas ágil); autonomia e protagonismo local das ADL/GAL; formação de equipes e redes multidisciplinares; presença de jovens com conhecimento técnico e competência; massa crítica; construção de confiança entre técnicos e instituições; estímulo às parceiras; retomada da extensão rural (ainda que sem a qualidade dos serviços de ATER dos 70/80 do século XX); animação das zonas rurais; criação de capacidade local e captação de recursos financeiros; apoio à elaboração de projetos de sucesso; Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL).

#### **Valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos**

(+) Valorização da agricultura familiar, dos sistemas de produção tradicionais, dos produtos regionais e orgânicos, das raças autóctones; valorização dos recursos endógenos agrícolas e não agrícolas, geológicos, patrimoniais, materiais e imateriais; dinamização de associações e cooperativas, apoio à produção e revalorização de feiras livres e mercados locais, conscientização e valorização dos hábitos alimentares locais pelos consumidores urbanos.

#### **(+) Promoção de desenvolvimento rural com abordagem territorial**

Atuação em todo o território nacional; instrumentos de desenvolvimento rural e territorial; geração de emprego e renda com os ativos locais; apoio indireto à renda; Abordagem Leader 2007–2013 com intervenções territoriais integradas; Abordagem Leader 2007–2013 e DLBC 2014–2020 são positivos ao desenvolvimento rural.

#### **(+) Fortalecimento das Câmaras Municipais e das Associações de Des. Local (ADLs)**

Poder local assume papel no processo de descentralização; visão de desenvolvimento local; mais interdependência institucional; integração entre Câmaras Municipais e ADL/GAL; visão interinstitucional; redes de mobilização e colaboração; jovens assumem cargos administrativos; mais foco das Autarquias e ADL/GAL aos produtos tradicionais.

#### **(+) Complementaridade entre Pilar I e Pilar II da Política Agrícola Comum (PAC)**

Pilar II criado para reparar os equívocos do Pilar I, que desestrutura pequenas unidades de produção (contradição benéfica); Pilar II é mais flexível e mais importante que Pilar I, pois Portugal tem muitos produtos locais; divisão equitativa de recursos entre Pilar I e II.

### **Tabela 7 – Legados negativos (não há contrapontos positivos dentro das mesmas categorias)**

#### **Burocratização na incorporação do Leader ao Proder 2007–2013 e PDR 2014–2020**

(–) Leader I: candidaturas de projetos enviadas diretamente para Bruxelas; Leader II e Leader +: estruturas nacionais de acompanhamento; Abordagem Leader e DLBC: incorporação aos programas nacionais; atendimento de todo o território nacional com perda do perfil BOTTOM UP, imposição de regras *mainstream* e gestão TOP DOWN; DRAP são executores de burocracias de projetos ADL/GAL, pois perderam atribuição como instrumento de desenvolvimento rural; ADL/GAL perderam autonomia e se tornaram extensão da ADM pública na análise de candidaturas que precede a análise do Ministério da Agricultura; atividade meio que supera atividade fim; processos morosos; gestão partilhada de projetos, burocratização na gestão multifundos e na prestação de contas; PDR 2020 encampa grandes e pequenos produtores sem políticas diferenciadas como antes da adesão à UE; decisões nacionais com medidas não aplicáveis em muitos territórios; medidas iguais para territórios diferentes; afastamento da realidade local; quebra de planeamento local; parcerias locais perdem importância com controle nacional que inibe inovação sob riscos baixos que havia na lógica do Leader.

#### **Baixa participação orçamentária do Leader (5%) no PDR 2014–2020**

(–) Medida 10 tem somente 5% dos recursos financeiros do PDR 2020 (decisão do governo liberal de Passos Coelho); enfraquecimento do programa ao longo do tempo; poucos recursos para dinamização de territórios, pagamento de equipe e execução de atividades burocráticas (sem espaço para animação); custo ADM (custo de transação) mais elevado que em comparação ao Pilar I.

#### **Falta apoio à agricultura familiar e aos sistemas/produtos locais sem certificação**

(–) FEADER, FEDER e FSE não adaptados à agricultura familiar; falta de apoio aos sistemas produtivos locais e aos produtos locais sem certificação; prioridade excessiva de recursos financeiros às medidas agroambientais e de culturas irrigadas (arroz e tomate) em detrimento dos modos de produção da agricultura familiar.

#### **Projetos sem grandes impactos nos territórios rurais e na coesão territorial**

(–) Portugal não aproveitou bem as experiências Leader para estruturar política nacional de desenvolvimento rural e coesão territorial; visão setorial de agricultura predomina em relação à economia territorial; visão de produto e falta de visão de desenvolvimento rural; muitos projetos pequenos e/ou irrelevantes; projetos para quem não precisa; empreendedores que precisam não habilitados; projetos não inovadores; sem estratégia de prospecção de demandas; lógica concorrencial de projetos; falta de conexão entre agricultura e turismo; DLBC exige geração de empregos diretos nos projetos, mas ignora empregos indiretos; lógica neoliberal compensatória.

### **Tabela 8 – Legados positivos e negativos (medida 10)**

#### **Promoção de produtos locais de qualidade (certificação DOC–DOP–IGP)**

(–) Normalização excessiva; valorização do aspecto visual em detrimento às características organolépticas e nutricionais; certificação com exigências descontextualizadas (matéria-prima e insumos); processo moroso e caro; muitos processos em reversão devido ao desconhecimento dos consumidores; dificuldades na organização de criadores de pequenos ruminantes e de produtores agrícolas. OBS: Frequência > 10%.

#### **Diversificação de atividades nas unidades de produção (pesca, turismo, artesanato)**

Sem subcategorias. OBS: Frequência < 10%.

#### **Pequenos investimentos nas unidades de produção (até 40 mil euros)**

Sem subcategorias. OBS: Frequência > 10%.

**Pequenos investimentos na transformação e comercialização (até 200 mil euros)**

Sem subcategorias. OBS: Frequência > 10%.

**Cadeias curtas e mercados locais (circuitos curtos de produção e consumo)**

(-) Escassez de demanda do mercado consumidor local; medida não contempla investimentos individuais e pontos de vendas ambulantes; moda. OBS: Frequência < 10%.

**Renovação de aldeias (restauração de patrimônios rurais)**

Sem subcategorias. OBS: Frequência < 10%.

---

## ENTREVISTAS ON-LINE

**Pergunta 3** – Quais políticas públicas, programas e medidas nacionais foram ou ainda são relevantes no desenvolvimento territorial português e na valorização dos produtos regionais e orgânicos?

## ENTREVISTAS PRESENCIAIS

**Pergunta 3** – Quais outras medidas (medidas 1 a 9) do PDR (2014–2020), Proder (2007–2013), Leader+ (2000–2006), Leader II (1994–1999) e Leader I (1991–1993) são ou foram relevantes às suas atividades econômicas?

---

### **Tabela 9 – Legados positivos (outras políticas públicas, programas, medidas)**

#### **Programa de Extensão Rural – Anos 70/80 (baseado no modelo angolano – anos 60)**

(+) Entre 25 de abril de 1974 e adesão à UE em 1986, a ATER foi baseada no modelo angolano (Paul Singer)

#### **Planos Nacionais como suporte ao PDR 2014–2020 (Portugal 2020, PNPOT)**

(+) Portugal 2020 – acordo de parceria entre Portugal e Comissão Europeia para atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo de Coesão (FC), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas (FEAMP) – e programação da política de desenvolvimento econômico, social e territorial em Portugal. Plano Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) – instrumento principal de gestão territorial – objetivos e estratégias de desenvolvimento territorial; organização do território nacional; documento de referência aos planos territoriais e demais programas; integração com PAC 2014–2020, PAC Pós-2020, Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (2030) e Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD). Plano Nacional de Inovação – Agenda de Inovação; Plano Nacional de Agricultura Biológica; Plano Nacional de Recursos Genéticos Florestais; Plano Nacional de Recursos Genéticos Animais; Projetos condizentes aos Planos Nacionais e que contemplem a agricultura familiar recebem pontuação maior no processo seletivo.

#### **Programa Regional – CCDR – Ministério do Ambiente e das Alterações Climáticas**

(+) Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional (CCDR) do Ministério do Ambiente e das Alterações Climáticas; CoLab – disposição de verbas regionais e concepção de Laboratórios Colaborativos; Centros Rurais – Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS): formação e emprego, recuperação patrimonial, investimentos sociais, dinamização econômica; Aldeias Rurais – dinamização econômica de aldeias pelo apoio aos hotéis e gastronomia; Programa Cooperação Territorial Europeia – INTERREG – programa de cooperação e dinamização do desenvolvimento econômica das zonas transfronteiriças; CRESCE Algarve 2020 – medidas para articulação com PDR 2020 e territórios (GAL); PADRE – Plano de Ação de Desenvolvimento de Recursos Endógenos – em articulação com municípios e GAL; NORTE 2020 – pesquisa, agricultura e turismo; recuperação dos caminhos rurais e do património rural – Rota do Romântico (museus, igrejas, capelas, moinhos); Manual de Boas Práticas de Restauração de Caminhos Rurais (subsídio técnico às obras municipais); complexo à escala portuguesa da agricultura familiar; faltam instrumentos ao microempreendedorismo; criação da marca MADEIRA prejudica os produtos de qualidade e com denominação de origem da Ilha da Madeira.

### **Tabela 10 – Legados negativos (outras políticas públicas, programas, medidas)**

#### **(–) Falta de estratégia e de integração de políticas públicas nacionais e regionais**

Estados-Membros têm autonomia para conceberem políticas públicas nacionais, mas falta política interna (vontade política) e autonomia financeira em Portugal; praticamente não há políticas públicas nacionais além das vinculadas à União Europeia [PDR 2020 atrelado à PAC com 50% UE + 50% Portugal; PDR 2020 e Coesão Territorial atrelados aos Fundos Europeus Estruturais e

de Investimento (FEEI)]; políticas não alinhadas às macro-tendências; falta de integração e continuidade de políticas em geral e de programas territoriais (com evoluções recentes); ministérios fazem políticas setoriais que dificultam gestão pelas ADL; desenvolvimento rural sem visão regional; fragilidades nas políticas de ocupação e gestão territorial; falta de política e crédito fundiário; falta de estratégia territorial à produção familiar, agricultura sustentável, PME e criação de empregos com visão territorial; Planos Diretores / PMOT com visão urbanista e sem abordagem rural; PNPT tem que se aproximar dos territórios rurais (incêndios florestais despertam a causa territorial).

### **(-) Fragilidades na política de crédito (crédito agrícola bancário, cooperativas de crédito)**

Agricultura deixa de ser prioritária; desestruturação de serviços públicos voltados à agricultura, pecuária e floresta; Portugal passa a importar alimentos; faltam instrumentos de desenvolvimento rural; não há política nacional de crédito agrícola, somente Caixas Agrícolas (agentes financeiros locais), Caixa Geral de Depósitos (agente financeiro nacional) e outros bancos (agentes financeiros privados) em condições financeiras reguladas pelo Ministério da Agricultura; dificuldade de acesso à tecnologia sem os serviços públicos de ATER; falta apoio ao investimento; liberalização da economia e desestruturação dos serviços públicos após a crise econômica de 2008; ADL não tem capacidade para exercer funções antes sob tutela da DRAP.

## **Tabela 11 – Legados positivos e negativos (Medidas 1 a 9)**

### **Medidas com frequência > 10%**

#### **Medida 7 – Agricultura e Recursos Naturais (diversas ações sustentáveis)**

Agricultura biológica (conversão para agricultura biológica; manejo em agricultura biológica); Produção integrada (produção integrada); Pagamentos Rede Natura (pagamento Natura; apoios zonais de caráter agroambiental); Conservação de solo (sementeira direta ou mobilização na linha; enreivamento da entrelinha de culturas permanentes); Uso eficiente da água (uso eficiente da água); Culturas permanentes tradicionais (culturas permanentes tradicionais – Douro vinhateiro); Pastoreio extensivo (pastoreio extensivo – apoio à manutenção de lameiros de alto valor natural; pastoreio extensivo – apoio à manutenção de sistemas agro-silvo-pastoris sob montado; pastoreio extensivo – apoio à proteção do lobo ibérico); Recursos genéticos (recursos genéticos – manutenção de raças autóctones em risco; recursos genéticos – conservação e melhoramento de recursos genéticos animais; recursos genéticos – conservação e melhoramento de recursos genéticos vegetais; conservação e melhoramento de recursos genéticos florestais); Mosaico agroflorestal (mosaico agroflorestal); Silvoambientais (manutenção de habitats do lince-ibérico; conservação dos locais de nidificação de grandes águias, cegonha preta e abutre negro; manutenção e recuperação de galerias ripícolas); Investimentos não produtivos (investimentos não produtivos); Apoio agroambiental à apicultura (apoio agroambiental à apicultura).

#### **Medida 3 – Valoração da Produção Agrícola (Jovens Agricultores)**

Jovens Agricultores (Jovens Agricultores; investimento de Jovens Agricultores na exploração agrícola; investimento de Jovens Agricultores na exploração agrícola apoiado por um instrumento financeiro);

Investimento na Exploração Agrícola (investimento na exploração agrícola; pequenos investimentos nas explorações agrícolas; investimento nas explorações agrícolas apoiado por um instrumento financeiro);

Investimento na Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas (pequenos investimentos de transformação e comercialização de produtos agrícolas; investimento na transformação e comercialização de produtos agrícolas; investimento na transformação e comercialização de produtos agrícolas apoiados por um instrumento financeiro);

Infraestruturas Coletivas (desenvolvimento do regadio eficiente; melhoria da eficiência dos regadios existentes; drenagem e estruturação fundiária).

## **Medidas com frequência < 10%**

### **Medida 1 – Inovação**

Grupos Operacionais.

### **Medida 2 – Conhecimento**

Capacitação e Divulgação (ação de formação, ação de informação); aconselhamento (apoio a criação de serviços de aconselhamento);

Apoio a formação de conselheiros das entidades prestadoras do serviço de aconselhamento; apoio ao fornecimento de acompanhamento agrícola e florestal)

### **Medida 4 – Valoração dos Recursos Florestais**

Valoração dos recursos florestais (investimentos em produtos florestais identificados como agrícolas; investimentos em produtos florestais não identificados como agrícolas)

### **Medida 5 – Organização da Produção**

Criação AP /OP (criação de agrupamentos e organizações de produtores);

Organizações Inter-profissionais (Inter-profissionais; redimensionamento empresarial)

### **Medida 6 – Gestão de Riscos e Restabelecimento do Potencial Produtivo**

Seguros (seguros) e prevenção de riscos e restabelecimento de potencial produtivo (prevenção de calamidades e catástrofes naturais; restabelecimento do potencial produtivo)

### **Medida 8 – Proteção e Reabilitação de Povoamentos Florestais**

Silvicultura sustentável (florestação de terras agrícolas e não agrícolas; instalação de sistemas agroflorestais; prevenção da floresta contra agentes bióticos e abióticos; restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou acontecimentos; melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas; melhoria do valor económico das florestas); Gestão de recursos cinegéticos e aquícolas (gestão de recursos cinegéticos; gestão de recursos aquícolas)

### **Medida 9 – Manutenção de Atividades Agrícolas em Zonas Desfavorecidas**

Zonas de Montanha (zonas de montanha; zonas sujeitas a condicionantes naturais significativas; zonas sujeitas às condicionantes específicas)

---

### ENTREVISTAS ON-LINE

**Pergunta 4** – Qual é a capacidade de influência da pesquisa agrícola nacional nos processos de tomadas de decisão sobre desenvolvimento territorial português e valorização de produtos regionais e orgânicos?

### ENTREVISTAS PRESENCIAIS

**Pergunta 4** – Não se aplica às entrevistas presenciais com agricultores e representantes de instituições coletivas.

---

### Tabela 12 – Legados positivos (pesquisa agrícola x políticas públicas)

#### Comitês de acompanhamento (QCA, PAC, PDR), consultas públicas e consultorias acadêmicas

(+) Peritos acadêmicos da PAC; consultorias acadêmicas; confederações; participação da Federação Minha Terra no Comitê de Acompanhamento PDR 2020 (documentos de avaliação disponíveis para consulta pública – mas nem sempre há melhorias desejáveis); elaboração do Plano Estratégico da PAC pelo GPP com participação do INIAV; Comitê de Acompanhamento PAC Pós-2020 [agricultores, associações (CNA, CAP), Minha Terra, peritos, pesquisadores] com reuniões que se limitam a informar sobre evolução dos documentos oficiais, com pouco espaço para participação e modificações nos documentos (comitê passa por esvaziamento); comissões construídas pontualmente com acadêmicos mais vistos como peritos; Universidade de Açores e Madeira não são chamadas a compor os comitês de acompanhamento; redução das ações institucionais devido ao excesso de consultorias acadêmicas por abono (falta envolvimento) que não resultam em ganhos para o meio científico.

#### INIAV, Universidades e Institutos Politécnicos – ação não institucional

(+) Ocupação de cargos públicos por acadêmicos; iniciativas pontuais de gestores; estudos acadêmicos sobre ordenamento do território e sociologia rural que processo político nem sempre considera; reestruturação da extensão universitária; políticas públicas concebidas com contribuições aos planos estratégicos.

### Tabela 13 – Legados negativos pesquisa agrícola x tomadas de decisão

#### Relação institucional fraca entre políticas públicas e ciência e tecnologia

(–) Não há nada institucionalizado; não há histórico/cultura de relacionamento entre políticas públicas e C&T (resquício salazarista); falta conexão entre desenvolvimento rural e políticas públicas; pesquisa apresenta vertentes diversas, mas prioridades precisam ser claras na gestão de políticas públicas; INIAV virou prestador de serviços do Ministério da Agricultura; Laboratório de Estado – conselhos consultivos de instituições de pesquisa em cada ministério

#### Desestruturação da pesquisa pública (adesão UE 1986; crise econômica mundial 2008)

(–) Redução drástica de verbas de C&T após a adesão à UE; aposta neoliberal na pesquisa privada; INIAV e ciências agrárias nas universidades estão esvaziadas; extinção de estações experimentais e centros de formação profissional das DRAP (anos 80) que influenciavam decisões políticas; falta de massa crítica; investigadores envelhecidos e sem apetência para as políticas públicas; nova geração ainda sem influência; foco de C&T é produção de artigos.

### Tabela 14 – Contraponto (pesquisa agrícola x políticas públicas)

#### Pouca influência, mas com avanços; força política no poder; protagonismo em crises

Não há influência; há pouca influência, mas com avanços; em mudança benéfica; ciência é chamada para opinar em alguns assuntos, sobretudo, no que o “sistema” pede (OGM); governos progressistas são mais abertos à contribuição da C&T que governos liberais; pesquisa técnica pesa em questões específicas; pesquisa socioeconômica ligada ao território pesa pouco; massa crítica em economia e sociologia rural é pequena; protagonismo em crises (Vaca Louca em 1990; crise econômica de 2008; Pandemia Covid-19 em 2020).



---

## ENTREVISTAS ON-LINE

**Pergunta 5** – Qual é a importância da pesquisa agrícola nacional na construção do conhecimento sobre produtos regionais e orgânicos ao longo do processo de desenvolvimento territorial português?

## ENTREVISTAS PRESENCIAIS

**Pergunta 5** – Qual é a importância da pesquisa agrícola nacional para as atividades econômicas de sua unidade de produção ou de sua instituição? Há ou houve parcerias com instituições públicas de ensino e pesquisa?

---

### **Tabela 15 – Legados positivos da pesquisa agrícola no conhecimento territorial (e contrapontos negativos)**

#### **Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Superiores Agrárias**

(+) Academia, ADL/GAL e municípios mais abertos às parcerias; formação de recursos humanos e redes; acesso de verbas regionais pela academia; pesquisa agrícola para subsidiar os serviços agrícolas; reestruturação da extensão universitária; alguns projetos de pesquisa nos territórios rurais [em economia e sociologia, agricultura biológica, produtos tradicionais (azeites, queijos), desenvolvimento de produtos (ginja com algas; chutney de ginja), tecnologias alimentares, melhoramento genético vegetal (cereais e fruticultura) e animal (raças autóctones, montados), nutrição animal, vitivinicultura (castas), produtos florestais (cortiça, madeira e papel), *Dieta Mediterrânea*, nutrição humana, alterações climáticas, inovação social, análise de políticas públicas, comercialização e marketing; organização e logística dos agentes econômicos; simplificação de licenciamento; análises laboratoriais; apoio ao sistema de denominação de origem DOP/IGP e elaboração de cadernos de especificações; novas tecnologias; transferência e intercâmbio de conhecimentos; regularização e apoio à produção; cooperação; setores com melhoria qualitativa tiveram presença da universidade; oferta de estágios e visitas técnicas; GeoParque de Arouca.

#### **Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV)**

(+) Sede (Oeiras); Estação Experimental de Melhoramento Animal (Santarém); Banco de Germoplasma Animal (Santarém); Estação Experimental de Melhoramento Vegetal (Elvas); Banco de Germoplasma Vegetal (Braga); Estação Experimental de Vitivinicultura (Dois Portos); Estação Experimental de Fruticultura (Alcobaça); Unidades Experimentais (diversas); organismo ativo na construção do conhecimento e no apoio técnico à agricultura; pesquisa agrícola subsidia serviços agrícolas; apoio às fileiras/cadeias setoriais; Plano Nacional de Inovação e Agenda de Inovação; desenvolvimento de programas de melhoramento genético (medida PDR); projetos em sementes, técnicas de produção, agricultura orgânica, segurança alimentar e nutricional, conservação genética de raças autóctones, leite e derivados de pequenos ruminantes do Algarve, olivas tradicionais, produtos regionais, apoio ao sistema de denominação de origem DOP/IGP/ETG, análises laboratoriais para certificação e elaboração de cadernos de especificações; transferência de tecnologia e aconselhamento técnico-científico aos setores de produção agrícola, florestal, pecuária, agroindústrias, empresas e associações de produtores; reestruturação recente após governo liberal; INIAV mais presente no terreno que academia.

#### **Grupos Operacionais, EPI-AGRI (sistema de inovação) e AKIS (rede de conhecimento e inovação)**

(+) PDR 2020 – Medida 1 – Inovação – Grupos Operacionais (INIAV, Universidades, IP, agricultores, associações de agricultores, PME) visam pesquisa experimental inovadora; solução de problemas concretos; alterações climáticas e outros problemas modernos; Agenda de Inovação formada pelo conjunto de Grupos Operacionais; Agenda de Trabalho – otimização de verba pública e aproximação da pesquisa à produção agrícola.

(–) Fechados nas suas próprias áreas de conhecimento sem perceberem que os produtos ultrapassam fronteiras locais; falta visão estratégica e cooperação transfronteiriça; metodologias conservadoras e assuntos *mainstream* decididos por Lisboa – técnicos do Estado que não conhecem a realidade do campo.

### **Centros de Competência (fóruns temáticos de desenvolvimento de cadeias)**

(+) 22 Centros de Competências – fóruns temáticos de pesquisa e de cooperação (pesquisadores, técnicos, agricultores, empresas, indústrias, agentes da administração pública) para desenvolver fileiras ou tratar desafios e oportunidades de carácter transversal; Centro de Competências revalorizam INIAV (projetos agricultura biológica, horticultura, olivais tradicionais/irrigados, cereais e outros); Agenda Trabalho – otimização verba pública.

(–) Metodologias conservadoras e assuntos *mainstream* decididos por Lisboa – técnicos do Estado que não conhecem a realidade do campo.

### **Fontes financeiras de apoio à pesquisa (FEADER, Horizonte 2020, FCT, CCDR)**

(+) FEADER (estudos pilotos de inovação); HORIZON 2020 (estudos diversos); FCT (projetos nacionais – poucos recursos); CCDR.

### **Tabela 16 – Legados negativos da pesquisa agrícola no conhecimento territorial (e contrapontos positivos)**

#### **Desestruturação da pesquisa pública (adesão UE 1986; crise econômica mundial 2008)**

(–) Redução drástica de verbas de C&T após a adesão à UE; aposta neoliberal na pesquisa privada; universidades voltadas para consultorias sem coordenação e com desperdício de verba pública; desestruturação de centros de investigação e laboratórios (zootecnia, fruticultura, solos) e redução de recursos humanos qualificados; falta massa crítica para construção do conhecimento; INIAV muito centralizado em Lisboa e sem renovação de quadros; extinção de estações experimentais e centros de formação profissional das DRAP, nos anos 80, como resultado de políticas neoliberais (erradicação de pesquisa sobre vinhos, queijos e frutas); extinção de 8 Unidades Demonstrativas (em áreas de produtores rurais) coordenadas pelo Centro de Experimentação Agrária de Paul (2000–2007) – experimentações agrossilvipastoris, manejo de pastagens, melhoramento genético e visitação escolar; acesso à tecnologia e inovação nas mãos de empresas internacionais.

#### **Conexão fraca entre ADLs, universidades e instituições de pesquisa**

(–) Não há orientação estratégica de conexão; alguns GALs não fazem boa conexão; projetos de pesquisa por iniciativas próprias; GALs fazem contratação de estudos esporádicos (repetição de estudos em GAL diferentes); investigação muito fechada na academia; prioridade na produção de artigos; regras rígidas nos programas comunitários impedem a oferta de cursos de formação e capacitação; necessidade de se avançar em pesquisa-ação e de mais intercâmbio.

(+) Federação Minhas Terra colabora com projetos analíticos; GALs antigos fazem boa conexão; relação GALs, universidades, produtores e indústrias é forte no Norte (frutos, vinhas, pecuária, boa prática florestal); análise econômica de projetos com base C&T; intercâmbios internacionais (Cabo Verde).

#### **Falta de estratégia nacional em ciência e tecnologia**

(–) Não há política governamental estratégica em C&T; C&T pouco interativa e sem respostas científicas ao desenvolvimento rural; universidades e IPs não têm papel estruturado no desenvolvimento rural e na compreensão de agroecossistemas, pois não geram publicações imediatas; universidades nos grandes centros não percebem o meio rural; relações entre universidades e empresas beneficia poucos produtores rurais; relações são mais pessoais que institucionais; Química, Biotecnologia e novas áreas de conhecimento dedicam pouca atenção aos produtos tradicionais.

---

## ENTREVISTAS ON-LINE

**Pergunta 6** – Quais as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português em consequência do processo de desenvolvimento territorial e valorização de produtos regionais e orgânicos?

## ENTREVISTAS PRESENCIAIS

**Pergunta 6** – Quais as principais mudanças socioeconômicas ocorridas no meio rural português desde o início do Programa Leader (últimos trinta anos)?

---

### Tabela 17 – Legados positivos das mudanças socioambientais (e contrapontos negativos)

#### Dinamização da economia regional, valorização e modernização agricultura

(+) Agricultura voltou a ser atividade econômica atrativa; atração de novos agentes, jovens agricultores e empreendedores com visão profissional (crise econômica 2008); formação de novo empresariado; melhores condições de manutenção das explorações agrícolas; mais tecnologia e inovação, novas variedades genéticas, castas de uvas, mecanização, regadio; novas explorações e produtos (vinhos, olivais, amendoais, fruticultura); aumento do volume de produção e da produtividade do trabalho; novos investimentos (IDE); novas atividades econômicas em conexão com agricultura (PME, agroindústrias, turismo, restaurantes); geração de empregos e melhoria dos serviços agrícolas e não agrícolas; mitigação do êxodo rural; fixação territorial sem êxodo rural (aos revés, com recebimento de migrantes internos) na região de Lisboa – Vale do Tejo.

#### Melhoria da infraestrutura pública e da qualidade de vida no meio rural

(+) Melhoria da infraestrutura local e regional (zonas industriais, vias expressas, caminhos rurais, telecomunicação, eletrificação, água, esgoto e saneamento básico, bibliotecas e centros desportivos); melhoria socioeconômica e da qualidade de vida no meio rural; manutenção da população no campo; mais eventos culturais e feiras que atraem o turismo e o consumo de produtos regionais e orgânicos; recuperação do património rural (pequenos museus, alojamentos), melhoria de marinas, portos, aeroportos (ilhas).

#### Valorização da agricultura familiar e dos produtos regionais e orgânicos

(+) Agricultura familiar profissionalizada; jovens aumentaram a agricultura orgânica; valorização de produtos regionais; transformação; proximidade aos consumidores.

(–) Reclamação genérica de somente um agricultor.

#### Criação de universidades e parques de ciência e tecnologia

(+) Interiorização das universidades nas últimas duas décadas; extensão universitária à comunidade; investigação orientada ao desenvolvimento local; formação de novos professores para atuação agrícola e rural; inserção internacional; criação de Parques de C&T; mais formação profissional.

(–) Desinteresse acadêmico pela agricultura e pela criação de novos cursos de Agronomia.

### Tabela 18 – Legados negativos das mudanças socioambientais (e contrapontos positivos)

#### Êxodo rural, despovoamento, envelhecimento da população rural, desertificação física e incêndios florestais

(–) Envelhecimento da população rural; abandono dos estabelecimentos rurais (Centro, Norte e Algarve); redução da agricultura/agricultores; migração de jovens profissionais qualificados; despovoamento; desertificação humana e física (desde anos 30/40: campanha do trigo para combate à fome); adesão à produção florestal sem manejo; incêndios florestais; alterações climáticas; baixa natalidade e redução de mão-de-obra; concentração fundiária; perda de dinamismo econômico.

(+) Redução de mão-de-obra (fenômeno desejável PARA QUEM?); pessoas atraídas aos setores de indústria e serviços nas cidades médias, onde há melhoria da qualidade de vida.

### **Alterações na paisagem rural, impactos ambientais, mudanças climáticas e processo de concentração fundiária**

(–) Abandono das florestas plantadas (eucalipto e pinheiro); risco de incêndios florestais; desertificação física e humana; ocupação de olivais irrigados nas áreas de pomares tradicionais de sequeiro; alto consumo de água na irrigação; incidência de pragas e doenças que gera controle químico excessivo; impactos ambientais e paisagísticos; prejuízos ao turismo rural; falta de critérios socioambientais dos empreendimentos; aumento da dimensão das explorações agrícolas e % das grandes propriedades na economia agrícola nacional; redução de pomares de sequeiro e adoção de monoculturas de regadio e florestais; ampliação de cereais e redução de vinhas em bordaduras; ampliação excessiva de estufas; menos diversidade e resiliência ecológica.

### **Redução dos serviços públicos e de empregos públicos e privados nas zonas rurais e pequenos municípios**

(–) Assimetrias entre rural e urbano; redução de serviços públicos de educação, saúde, correios e bancos; redução na geração de empregos em geral.

---

## Anexo II

# Fotografias das visitas de campo

Produtos regionais

## Produtos regionais



**Figura 1:**  
Cebola garrafal IGP – Região Norte  
Autor: Página eletrônica da ADL ADER-Sousa em 12/05/2021



**Figura 2:**  
Vinho Mogadouro DOP – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 20/07/2020



**Figura 3:**  
Vinho Quinta da Palmirinha (orgânico) – Região Norte  
Autor: Facebook da Quinta da Palmirinha em 21/07/2020



**Figura 4:**  
Pomar irrigado de oliveiras – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 22/07/2020



**Figura 5:**  
Leite, queijo e creme de queijo (caprino) Prados de Melgaço – Região Norte  
Autor: Página eletrônica do Prados de Melgaço em 12/05/2021



**Figura 6:**  
Frango Capão IGP – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 23/07/2020



**Figura 7:**  
Raça bovina autóctone Cachena DOP – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 24/07/2020



**Figura 8:**  
Raça bovina autóctone Mirandesa DOP – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 24/07/2020



**Figura 9:**  
Cardo (*Chicus benedictus*) na Queijaria do Germil  
– Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 05/10/2020



**Figura 10:**  
Cardo (*Chicus benedictus*) na Queijaria do Germil  
– Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 05/10/2020



**Figura 11:**  
Queijo da Serra de Estrela DOP (ovino) com tábua-dreno –  
Região Centro  
Autor: Página eletrônica da Cozinha Técnica em 12/05/2021



**Figura 12:**  
Videiras (vinhas) para produção de Vinho Dão DOC  
– Região Centro  
Autor: Luciano Mattos em 05/10/2020



**Figura 13:**  
Vinho Dão DOC  
– Região Centro  
Autor: Página eletrônica  
da Adega Cooperativa Mangualde  
em 12/05/2021



**Figura 14:**  
Maçã Bravo do Esmolfe DOP – Região Centro  
Autor: Luciano Mattos em 06/10/2020



**Figura 15:**  
Envelhecimento de vinho DOP – Região Lisboa Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 05/10/2020



**Figura 16:**  
Envelhecimento de espumante IGP  
– Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 05/10/2020



**Figura 17:**  
Pomar para produção de Licor de Ginja  
– Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Página eletrônica da Licóbidos em 12/05/2021





**Figura 18:**  
Aguardente vínica DOC – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 07/09/2020



**Figura 19:**  
Cooperativa Frutoeste (frutas regionais)  
– Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Página eletrônica da Cooperativa Frutoeste em 08/09/2020



**Figura 20:**  
Pera Rocha DOP e IGP – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 08/09/2020



**Figura 21:**  
Limão Mafra DOP – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 08/09/2020



**Figura 22:**  
Maçã Alcobaça DOP e IGP – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Página eletrônica do Ministério da Agricultura e Mar (Portugal) em 12/05/2021



**Figura 23:**  
Doce de Maçã Reineta DOP – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 08/09/2020



**Figura 24:**  
Adega Colares (vinhos DOP) – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 08/09/2020



**Figura 25:**  
Lagar de azeite DOP – Região Alentejo  
Autor: Página eletrônica da Cooperativa Agrícola de Moura e Barrancos em 12/05/2021



**Figura 26:**  
Azeite DOP – Região Alentejo  
Autor: Página eletrônica da Cooperativa Agrícola de Moura e Barrancos em 12/05/2021



**Figura 27:**  
Queijo Serpa DOP (ovino) – Região Alentejo  
Autor: Página eletrônica da Queijaria Guilherme em 12/05/2021



**Figura 28:**  
Presuntos, enchidos, toucinhos e banhas DOP – Região Alentejo  
Autor: Página eletrônica da Serpo Carnes em 12/05/2021



**Figura 29:**  
Batata doce IGP – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 10/06/2020



**Figura 30:**  
Aguardente de medronho IGP – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 11/06/2020



**Figura 31:**  
Pomar de sequeiro (figueiras; amendoeiras; alfarrobeiras) – Região Algarve  
Autor: Página eletrônica da Algarve Pontos de Vista em 12/05/2021



**Figura 32:**  
Produção regional de mel da Serra do Monchique DOP – Região Algarve  
Autor: João Cassinello em 12/06/2020



**Figura 33:**  
Produção regional de cabra algarvia – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 12/06/2020



**Figura 34:**  
Produção de queijo de cabra algarvia da ANCRAAL – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 12/06/2020



**Figura 35:**  
Portal dos Queijos – queijaria regional – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 12/06/2020



**Figura 36:**  
Charcutaria, carnes, presuntos e enchidos – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 12/06/2020

---

## Anexo III

# Fotografias das visitas de campo

Produtos orgânicos

## Produtos orgânicos



**Figura 37:**  
Cabazes de hortaliças orgânicas – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 20/07/2020



**Figura 38:**  
Ervas aromáticas – Região Norte  
Autor: Página eletrônica do Ministério da Agricultura e Mar (Portugal) em 12/05/2021



**Figura 39:**  
Flores da *Virgin Flowers* – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 24/07/2020



**Figura 40:**  
Kiwi bebê orgânico – Região Norte  
Autor: Página eletrônica da Revista Voz do Campo em 23/07/2020



**Figura 41:**  
Kiwi orgânico – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 22/07/2020



**Figura 42:**  
Castanheiras orgânicas – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 22/07/2020



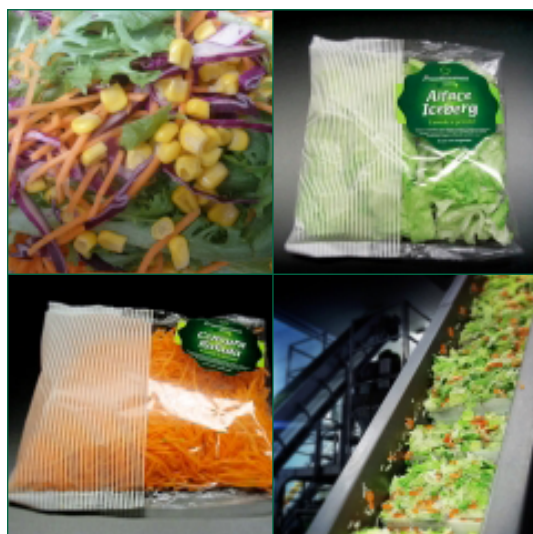
**Figura 43:**  
Oliveiras orgânicas – Região Norte  
Autor: Luciano Mattos em 22/07/2020



**Figura 44:**  
Suco de uva orgânico  
Sumbi – Região Norte  
Autor: Página eletrônica  
da ADER-Sousa em  
21/07/2020



**Figura 45:**  
Loja de horticultura orgânica – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Página eletrônica da Biofrade em 08/09/2020



**Figura 46:**  
Embalagens familiares de saladas orgânicas  
– Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Página eletrônica da Campotec em 09/09/2020



**Figura 47:**  
Sucos orgânicos da Quinta do Arneiro  
– Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Página eletrônica da Quinta do Arneiro em 09/09/2020



**Figura 48:**  
Hortaliças orgânicas da Quinta do Maranhão – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 12/06/2020



**Figura 49:**  
Pera Rocha orgânica – Região Lisboa e Vale do Tejo  
Autor: Luciano Mattos em 08/09/2020



**Figura 50:**  
Figueiras orgânicas – Região Algarve  
Autor: Luciano Mattos em 12/06/2020



