

## ***Avaliação do PEPAC 2023-2027 nos domínios da Sustentabilidade e Gestão Ambiental e Climática***

Luís Miradouro Vacas de Almeida

Dissertação para a obtenção de Grau de Mestre em **Engenharia  
Agronómica**

**Orientador:** Professor Doutor José Paulo Pimentel de Castro Coelho

**Orientador:** Professor Doutor Francisco Ramos Lopes Gomes da Silva

**Constituição do Júri:**

**Presidente:** Doutor João Rui Rolim Fernandes Machado Lopes, Professor auxiliar do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa

**Vogais:**

Doutor José Manuel Osório de Barros de Lima e Santos, Professor Catedrático do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa

Doutor Francisco Ramos Lopes Gomes da Silva, Professor auxiliar do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa

2024

## **Agradecimentos**

Acredito que somos o resultado no tempo das pessoas que nos rodeiam. Tive a sorte de encontrar no meu percurso acadêmico professores, colegas e amigos dos quais pude absorver o melhor de cada um. Penso que é essa a essência da vida: sermos vulneráveis ao ponto de nos tornarmos um conjunto de partes que vemos nos outros. Resta continuar a entender como fazê-lo da melhor forma.

Esta dissertação resulta no culminar de um ciclo que em primeiro lugar quero agradecer à minha família, especialmente aos meus pais e ao meu irmão António.

Quero também mencionar o meu agradecimento aos meus amigos e colegas que fizeram parte do meu progresso acadêmico. Foram bons anos de partilha de conhecimento, amizade e companheirismo. Agradeço à Inês, por ter percorrido este caminho comigo de perto.

Por fim, estou profundamente grato aos professores doutores José Pimentel Coelho e Francisco Gomes da Silva por terem abraçado sem hesitar este desafio. Resta-me ainda agradecer ao Instituto Superior de Agronomia que foi a minha casa durante uns valorosos cinco anos.

Tudo se tornou possível graças ao meu olhar de fé sobre os desafios que enfrentei durante o caminho.

“Que Deus me ponha no caminho os desafios certos e me dê forças para superá-los.”

## Resumo

O tema desta dissertação constitui-se como uma abordagem a um documento de uma enorme dimensão que gera controvérsia e opiniões com várias profundidades. Deve ter-se em consideração tamanha importância deste Plano Estratégico da Política Agrícola Comum que definirá a agricultura portuguesa pelo simples facto do mesmo ser o instrumento decisivo para projetar o setor no próximo quinquénio.

Se a Agricultura mundial já tinha o enorme desafio de alimentar o planeta, progressivamente, a esse desafio juntou-se a questão do prejuízo ambiental e da produção sustentável.

O brutal crescimento populacional a que se assistiu nas últimas décadas, com previsão para um aumento ainda maior, impulsionou que o setor tivesse que produzir como nunca antes para fazer face às necessidades alimentares quantitativa e qualitativamente. A Agricultura é das atividades mais complexas se observarmos holisticamente o setor pois está à mercê das condições que o meio lhe confere, necessita de medir os inputs de forma a não causar dano ambiental e está sujeita a uma enorme pressão dos mercados que todos os dias suscitam necessidades com um perfil de consumidor, gradualmente, mais exigente em matéria de sustentabilidade da produção e controlo da qualidade.

Ora, pelo exposto anteriormente, a grande questão será: como produzir extraordinariamente de forma sustentável? E o grande desafio futuro será esse mesmo, produzir cada vez mais com o mínimo dano ambiental possível. Estes dois temas, produção extraordinária e produção sustentável, irão cruzar os seus caminhos quando o setor agrícola europeu delinear um caminho concebível.

Tudo indica que o Plano Estratégico a vigorar entre 2023 e 2027 será o mais “verde” alguma vez estruturado, no entanto, resta entender em que medida este Plano terá o impacto esperado (ou necessário) no setor agrícola e no mosaico natural europeu. Toda a avaliação que se fará, na presente dissertação, será baseada no caminho ambiental que se tem trilhado na agricultura portuguesa, tendo o PEPAC 23.27 servido de projeção naquela que será, para efeitos práticos, a próxima década de atividade agrícola no nosso país.

**Palavras-chave:** Agricultura, Política Agrícola, Produção Sustentável, Ambiente, Desafios.

## **Abstract**

The subject of this dissertation is an approach to a document of enormous dimension that generates controversy and opinions of various depths. The importance of this Strategic Plan for the Common Agricultural Policy, which will define Portuguese agriculture, must be taken into account, simply because it is the decisive instrument for planning the sector for the next five years.

While world agriculture already faced the enormous challenge of feeding the planet, this challenge has gradually been joined by the issue of environmental damage and sustainable production.

The brutal population growth witnessed in recent decades, with an even greater increase forecast, has meant that the sector has had to produce like never before in order to meet its food needs in terms of quantity and quality. Agriculture is one of the most complex activities if we look at the sector holistically, as it is at the mercy of the conditions that the environment gives it, it needs to measure inputs in such a way as not to cause environmental damage without retrograding and it is subject to enormous pressure from the markets, which every day raise needs with a consumer profile that is gradually more demanding in terms of production sustainability and quality control.

So, from the above, the big question will be: how to produce extraordinarily sustainably? And the big challenge for the future will be to produce more and more with as little environmental damage as possible. These two themes, extraordinary production and sustainable production, will cross paths when the European agricultural sector charts a conceivable course.

Everything indicates that the Strategic Plan to be in force between 2023 and 2027 will be the "greenest" ever structured, however, it remains to be seen to what extent this Plan will have the expected (or necessary) impact on the agricultural sector and the European natural mosaic. In this context, objections to previous plans can only be made taking into account the state of Portugal's "environmental health". All the analysis in this dissertation will be based on the history and history of the environmental path that Portuguese agriculture has taken, with PEPAC 23.27 serving as a projection for what will be, for practical purposes, the next decade of agricultural activity in our country.

**Keywords:** Agriculture, Agricultural Policy, Sustainable Production, Environment, Challenges

## Índice

<b><i>Introdução</i></b>	<b>1</b>
<b><i>Revisão Bibliográfica</i></b>	<b>3</b>
O surgimento da Política Agrícola Comum	3
Historial da Política Agrícola Comum	4
Retrato da Política Agrícola portuguesa Comunitária	11
Portugal, os desafios e a PAC	17
A PAC 2014-2020	18
O PDR 2014-2020: Sustentabilidade, Gestão Climática e Ambiente	20
O PEPAC 23.27: Sustentabilidade e Gestão Climática e Ambiental	21
<b><i>Material e Métodos</i></b>	<b>28</b>
<b>Material</b>	<b>28</b>
A Política Agrícola Comum	28
<b>Métodos</b>	<b>31</b>
Evolução da Condicionalidade	31
Principais alterações da Arquitetura Verde entre planos	31
Financiamento da Agricultura Biológica entre planos	32
<b><i>Resultados e Discussão</i></b>	<b>33</b>
Evolução da Condicionalidade	33
Principais alterações na Arquitetura Verde entre planos	36
Financiamento da Agricultura Biológica entre planos	38
<b><i>Conclusões</i></b>	<b>44</b>
<b><i>Considerações finais</i></b>	<b>45</b>
<b><i>Referências Bibliográficas</i></b>	<b>46</b>

## **Lista de Acrónimos e Siglas**

PEPAC - Plano Estratégico da Política Agrícola Comum

FEAGA - Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

IGAMAOT - Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

UE - União Europeia

OCM - Organização Comum dos Mercados

PIB - Produto Interno Bruto

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE - Fundo Social Europeu

ONU - Organização das Nações Unidas

RPU - Regime de Pagamento Único

PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural

PDR - Programa de Desenvolvimento Rural

SAU - Superfície Agrícola Utilizada

DGAV - Direção Geral de Alimentação e Veterinária

BCAA - Boas Práticas Agrícolas e Ambientais

MPB - Modo de Produção Biológica

PRODI - Produção Integrada

IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

MAA - Medidas Agroambientais

CN - Cabeça Normal

## **Lista de quadros**

**Quadro 1.** Quadro de incentivos da PAC 2015 relativos ao Modo de Produção Biológico em conversão.

**Quadro 2.** Quadro de incentivos do PEPAC 2023 relativos ao Modo de Produção Biológico em conversão.

**Quadro 3.** Quadro de incentivos da PAC 2015 relativos ao Modo de Produção Biológico em manutenção.

**Quadro 4.** Quadro de incentivos do PEPAC 2023 relativos ao Modo de Produção Biológico em manutenção.

**Quadro 5.** Taxa de execução das medidas na primeira campanha do PEPAC 2023.

**Quadro 6.** Taxa de execução das medidas na primeira campanha do PEPAC 2023.

## Introdução

Para a obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Agronómica pelo Instituto Superior de Agronomia surge como título da presente dissertação: “Avaliação do PEPAC 2023-2027 nos domínios da Sustentabilidade e da Gestão Ambiental e Climática”.

O tema ergue-se pela importância fulcral que as medidas da Política Agrícola Comum têm no retrato da agricultura portuguesa desde a adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1986. Dado que o novo PEPAC vigora a partir do ano da realização desta dissertação entende-se a naturalidade da avaliação ao novo plano de medidas que vigorará, em previsão, no horizonte temporal de 2023 até 2027, podendo estender-se este período até 2029 no que concerne às intervenções de Desenvolvimento Rural. Para além do referido anteriormente, é de extrema relevância entender em que medida uma reforma poderá resolver problemas estruturais do panorama da agricultura nacional. Torna-se ainda mais interessante esta abordagem ao plano estratégico pelo facto de, pela primeira vez na história da Política Agrícola Comum, cada Estado-Membro poder gerir os fundos de forma autónoma adaptando-se à sua realidade dado que a Europa apresenta diferentes realidades ao longo do seu território. É neste sentido que se prende esta avaliação do documento aprovado formalmente pela Comissão Europeia em 31 de agosto de 2022 e que entra em vigor a 1 de janeiro de 2023. A agricultura, como setor primário e base para um país próspero, necessita de estar munida de um plano que eleve a sua dimensão de forma sustentada.

Dado este planeamento mais flexível conferido a cada Estado-Membro torna-se um exercício cativante a reflexão, do ponto de vista geral, acerca das principais alterações neste novo conjunto de medidas.

A nova Política Agrícola Comum torna a agricultura na União Europeia mais justa, mais ecológica e mais assente no desempenho (Conselho Europeu, 2022). Um dos grandes objetivos da mais recente reforma é o reforço do contributo dos agricultores para cumprir os objetivos ambientais e climáticos da União Europeia. Neste sentido, no aspecto da ecologia, torna-se totalmente adequado focar domínios como o da Sustentabilidade (ecorregime), constante do eixo A “Rendimento e Sustentabilidade” do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) com um fundo de intervenção de 874,3 milhões de euros, para além do domínio da Gestão Ambiental e Climática, que integra o Eixo C “Desenvolvimento Rural” com um fundo previsto de 779,7 milhões de euros proveniente do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

A ambição desta dissertação consiste em explorar as principais alterações da Política Agrícola Comum que guia o rumo da agricultura portuguesa face ao passado no quinquénio de 2023 a 2027, bem como, expor as suas importantes virtudes e debilidades num contexto factual em que o essencial da avaliação é a Ação Climática.

## **Revisão Bibliográfica**

### **O surgimento da Política Agrícola Comum**

A brutal guerra que envolveu todas as grandes nações do mundo deixou no seu fim um rasto de destruição e incapacidade económica, industrial e científica em detrimento dos esforços exercidos no conflito. A Segunda Guerra Mundial, no seu rescaldo, colocou em risco a produção, o abastecimento e a autossuficiência alimentar na Europa. Para revigorar a estrutura económica e social de uma Europa fustigada pela guerra, os seis países fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda) iniciaram esforços para promover uma estratégia política comum na Europa. A necessidade premente em fazer face à urgência de produção alimentar no território europeu, para além da necessidade de tomar medidas para um futuro unificado em clima de paz e estabilidade levou ao surgimento da Política Agrícola Comum em 1962 com os objetivos prioritários de garantir o abastecimento alimentar, estimular a produtividade, oferecer um nível de vida justo para os agricultores, estabilizar os mercados a preços acessíveis e harmonizar as regras de concorrência entre os países integradores da comunidade. Assim surge a política mais antiga da União Europeia em vigor que ao longo de seis décadas de existência tem sofrido sucessivas reformas de maneira a corresponder às constantes alterações de paradigma da agricultura europeia: a PAC. Desta forma, a Política Agrícola Comum representa uma unificação da Europa. Esta política de carácter dinâmico assentou, nos seus primórdios, em três grandes princípios: fomentar um mercado único, adoção da preferência comunitária e a promoção da solidariedade financeira (Conselho Europeu, 2023). O mercado único, inicialmente, teve por objetivo primordial unificar os países integradores da Comunidade Europeia para aumentar a eficiência das explorações agrícolas e promover a competitividade no plano económico face às grandes potências mundiais. A evolução deste conceito evidencia um dos maiores sucessos da PAC originando aquilo que hoje em dia se denomina por Mercado Interno da União Europeia, onde a livre circulação de bens e serviços, cidadãos e capitais dentro da UE, bem como a implementação de políticas e normas comuns em áreas como o comércio, a competitividade, a proteção dos consumidores e o meio ambiente constituem prioridades. No que diz respeito à Preferência Comunitária, este é um princípio que prioriza as relações negociais entre os países da UE ou com países integrantes em acordos comerciais.

## **Historial da Política Agrícola Comum**

O nascimento da Política Agrícola Comum surge numa Europa devastada pela Segunda Guerra Mundial. Em 1957 é assinado o Tratado de Roma entre os países fundadores da Comunidade Económica Europeia, precursora da atual União Europeia, com o intuito de mudar o rumo da economia e da vida social unionista tomando medidas categóricas para um futuro auspicioso e pacífico. Neste período inaugural da PAC a agricultura europeia exibiu uma deficitária produção alimentar, particularmente devido aos efeitos bélicos, rendimentos muito inferiores em comparação com os demais setores e a inexistência de políticas nacionais harmonizadas conduzindo a um clima de instabilidade de mercados e diferentes condições de concorrência. Posto isto, os signatários deste fulcral Tratado de Roma adotaram objetivos para uma unificação política da Europa de onde se destaca, primordialmente, o de fornecer alimentos suficientes a preços acessíveis, proporcionando um nível de vida justo para os agricultores (Comissão Europeia, 2023). O aumento da produtividade agrícola, providenciar o abastecimento alimentar com preços acessíveis numa perspectiva exordial do conceito atual de “Food Security”, estabilizar os mercados agrícolas, garantir a prosperidade do setor e harmonizar as regras de concorrência nos mercados de cada país constituem a nova linha de propósitos da Política Agrícola Comum de 1962. Para atingir estes propósitos foi estabelecido um sistema económico de apoios aos preços e ao mercado. Este mecanismo proporcionou aos agricultores um preço garantido para os seus produtos, introduziu direitos aduaneiros sobre os produtos externos e previu a intervenção estatal em caso de queda dos preços de mercado. Para além do anterior referido surgiu o mercado único agrícola, bastante contestado pelos países da concorrência mundial que nomearam esta medida de “protecionista”. Os agricultores passaram a receber apoio em função dos seus níveis totais de produção (Conselho Europeu, 2023). Em 1960, a Europa satisfazia, apenas, a procura de açúcar, carne de porco e laticínios. No final da década, estava satisfeita a procura de todos os bens alimentares. Tendo em conta o anterior dito, a produtividade alimentar e a disponibilidade de alimentos aumentaram, no entanto, isso não refletiu um aumento do rendimento dos agricultores apesar das medidas tomadas no âmbito da PAC. A política de garantia de preços estimulou o mercado a uma sobreprodução, a qual gerou os “Lagos de vinho” e as “Montanhas de manteiga e cereais” (Conselho Europeu, 2023). Estas últimas expressões ilustram o efeito que as políticas adotadas tiveram no retrato da agricultura europeia nos primeiros anos da Política Agrícola Comum. Face a esta situação, Sicco Mansholt, comissário europeu responsável pela Agricultura, introduz em 1970 um plano de modernização que visa incrementar os rendimentos dos agricultores, distorcendo os desequilíbrios de mercado impulsionados pela produção excessiva de bens alimentares. Além do referido, a primeira reforma da PAC visava otimizar a superfície cultivada e fundir

explorações agrícolas numa tentativa de introduzir um conceito de associação para criar unidades de produção maiores. Até 1982 vigoravam mecanismos interventivos como as importações autorizadas para baixar os preços, o armazenamento de excedentes, incentivos à exportação e a atuação de Organizações Comuns de Mercados e, como referido anteriormente, a garantia de preços dos produtos. No que diz respeito ao Desenvolvimento Rural, as primeiras medidas recaíram sobre os agricultores situados em zonas ditas desfavorecidas que recebiam pagamentos compensatórios. Para além disso, iniciaram -se os primeiros passos rumo a um plano de modernização das explorações agrícolas e concederam-se as primeiras ajudas à instalação de jovens agricultores. Estas medidas estruturais guarneciam-se de Fundos económicos como o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Rural e o Fundo Social Europeu.

A gestão da oferta tornou-se a principal prioridade para a edificação de um setor que se queria desenvolvido, por isso, em 1984 a UE introduziu uma grande alteração no paradigma dos apoios e políticas praticadas até então com o intuito de evitar quedas excessivas nos rendimentos dos agricultores. Foi adotado um sistema de quotas para produtos como o leite, a fim de limitar a sobreprodução e gerir a oferta. Cada produtor passaria a receber uma quota correspondente à quantidade de alimentos que fosse autorizado a produzir. Os agricultores que excedessem a quota seriam obrigados ao pagamento de uma taxa (Conselho Europeu, 2023). Este regime de quotas gerou controvérsia e acabou por não resolver o problema dos baixos rendimentos no setor rural e a produção de excedentes alimentares não cessou. Em 1988, abrangeu-se um maior número de setores com fixação de quantidades máximas garantidas, incentivou-se a redução de cultivo de terras (set-aside) e apoiou-se uma reconversão dos sistemas de cultivos que criavam excedente por culturas em défice para estimular o equilíbrio da oferta no mercado. Estas medidas foram promovidas com prémio monetário aos agricultores.

Para além do exposto, as questões do foro ambiental começaram a surgir, iniciando -se um dos grandes desafios que a agricultura enfrenta até aos dias de hoje. Desta forma, a Política Agrícola Comum sofre uma mudança de paradigma que se reflete na Reforma de MacSherry em 1992. Para acabar com a disparidade crescente entre a oferta e a procura e controlar as despesas agrícolas, o Conselho introduziu uma alteração radical na PAC, substituindo um sistema de proteção através dos preços por um sistema de ajudas compensatórias aos rendimentos (Parlamento Europeu, 2023). Em consequência do desaparecimento parcial dos preços garantidos nas grandes culturas a reforma compensou os agricultores através de ajudas diretas por hectare. Por outro lado, no que toca às produções pecuárias as reduções no rendimento da carne de bovino foram abonadas através de prémios por cabeça de gado. A década de 1990 preconiza um maior ênfase à questão ambiental. O grande impulso é dado na Conferência da ONU sobre o “Meio Ambiente e Desenvolvimento” no Rio de Janeiro em

1992. Neste contexto, a Reforma de MacSherry aprova o primeiro Programa Ambiental da PAC que lança o princípio para o desenvolvimento sustentável da União Europeia onde os agricultores têm um papel ativo em matéria de proteção do ambiente e melhoria da qualidade alimentar. Acrescenta-se que é nesta reforma que se inicia o conceito assimilado, quotidianamente, por “Food Safety”. Como instrumentos de promoção para um maior respeito pelo ambiente destacam-se o pousio temporário, a introdução da agricultura sustentável, a prática de silvicultura, pluriatividade e uma orientação para novas atividades industriais. Relativamente aos fundos económicos, para além dos que vigoravam anteriormente, surge o Fundo de Coesão. Este novo financiamento da União Europeia visa ajudar os países menos desenvolvidos a atingir melhores índices de desenvolvimento económico e social a fim de harmonizar os níveis de dimensão entre as suas regiões.

Apesar de resultados positivos, a Reforma de 1992 não superou alguns problemas basilares como a disparidade de rendimentos entre agricultores ou a ineficiência na aplicação dos apoios. Num cenário em que os problemas ambientais ganharam expressão a um ritmo crescente a par com a intensificação da agricultura europeia na década de 1990, uma nova reforma nas políticas da PAC estava em vista. No âmbito da Agenda 2000 foi feita, em 1999, uma nova Reforma que reforça as alterações anteriores e introduz novas abordagens a temas como segurança alimentar, bem-estar animal, agricultura sustentável, melhoria do ambiente e desenvolvimento rural. Este último tema constitui-se como um dos grandes objetivos desta reformulação de medidas dado que, após um horizonte temporal de 40 anos de implementação da Política Agrícola Comum, o setor agrícola detinha 50% do orçamento total da União Europeia, no entanto, proporcionava cada vez menos postos de trabalho face a outros setores em crescimento (Conselho Europeu, 2023). Este facto deve-se à mecanização e inovação tecnológica na agricultura que originou a substituição da mão-de-obra humana por trabalho mecânico com o uso de tratores e novas alfaías agrícolas modernizadas a um ritmo muito elevado.

No primeiro pilar da PAC, integraram-se as políticas de mercado, os apoios diretos ao rendimento e introduziu-se a eco-condicionalidade nas ajudas agrícolas pela primeira vez. Por outro lado, é nesta Reforma que cessa por completo o sistema de preços garantidos. Neste contexto, e na perspetiva do futuro alargamento de 2004 da União Europeia, o novo programa "Agenda 2000" levou à criação de um segundo pilar da PAC dedicado ao desenvolvimento rural. A Agenda 2000 ofereceu uma abordagem mais holística da agricultura e do desenvolvimento rural com o objetivo de melhorar a competitividade agrícola, proporcionar fontes alternativas de rendimento nas zonas rurais e reforçar a coesão social nessas zonas (Conselho Europeu, 2023). Foi criado um programa agroambiental sem antecedentes que mudou o rumo da questão para sempre. As medidas agroambientais passavam pelo pagamento por detenção de áreas naturais protegidas como é o caso de

zonas húmidas, pântanos ou zonas de elevada densidade florestal com o objetivo de conservar a biodiversidade nesses espaços, para além de proteger o solo e recursos como a água. Acrescentando ao anteriormente referido, também as práticas agrícolas ditas sustentáveis como, por exemplo, a rotação de culturas e a redução do uso de pesticidas e adubos químicos eram merecedoras de pagamento. Para além do exposto, a “extensificação” da agricultura constituía-se como uma contribuição para o desenvolvimento sustentável passível de prémio monetário. Apesar das medidas serem opcionais para os agricultores, o incentivo financeiro era uma forma de promover práticas sustentáveis e respeito pelo meio ambiente.

Um dos grandes programas desenvolvidos desde 1992 é a Rede Natura 2000. O programa abrange um conjunto de áreas protegidas de acordo com os critérios estabelecidos pela UE com o intuito de conservar a biodiversidade e os habitats naturais no território de toda a Europa. As zonas terrestres abrangidas pela rede Natura 2000 representam cerca de 18 % da superfície terrestre da UE e cada país é responsável por identificar e gerir estas zonas com o compromisso primordial de proteger a natureza (Comissão Europeia, 2023).

Após a Cimeira de Berlim de 1999, a Comissão Europeia rastreou os impactos da anterior Reforma numa perspectiva de avaliação. O que seria, num primeiro momento, um exercício de revisão intercalar tornou-se numa das mais ambiciosas reformas que a PAC sofreu com quatro objetivos bem explícitos: estabelecer uma maior ligação entre a agricultura europeia e os mercados mundiais, preparar o alargamento da União Europeia, responder melhor às novas exigências da sociedade em matéria de preservação do ambiente e de qualidade dos produtos (com uma opinião pública perturbada por sucessivas crises sanitárias) e tornar a PAC mais compatível com as expectativas dos países terceiros. Para atingir estes propósitos a Reforma de 2003 introduziu alguns princípios e mecanismos de onde se destacam a dissociação das ajudas em relação ao volume de produção para se praticar um regime de pagamento único (RPU) à exploração com vista a reduzir os desequilíbrios de mercado e estabilizar os rendimentos dos agricultores; o princípio da condicionalidade ou “cross-compliance” que obriga os agricultores a cumprir uma série de critérios relativos ao ambiente e saúde pública para que se tornem passíveis de pagamento único; a compatibilidade com as regras da Organização Mundial do Comércio com o objetivo de incluir o regime de pagamento único na “caixa verde”. A “caixa verde” perfila um conjunto de regras que reduzem a burocracia e simplificam processos por atribuir aos Estados-Membros liberdade para praticar políticas de gestão ambiental sem autorização prévia da Comissão Europeia; a modulação, que permite transferências de fundos entre os dois pilares da PAC para adequar os planos a determinadas realidades regionais tal como uma homogeneização dos pagamentos atribuídos por hectare de acordo com critérios territoriais; criação de tectos

orçamentais no primeiro pilar da PAC; criação da Organização Comum dos Mercados única que passou a regular as 21 OCM existentes.

Relativamente aos Fundos Económicos, a Reforma de 2003 suprime o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) para dar lugar ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), o qual sustenta o primeiro pilar da PAC, e ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) que suporta o segundo pilar. Tanto os Fundos estruturais como os de coesão são mantidos no formato em que já vigoravam.

Após alguns anos de aplicação da Reforma de 2003 emerge, em 2009, uma revisão das medidas anteriormente estipuladas com os principais objetivos de suspender definitivamente os pagamentos ligados à produção, reformular a orientação dos Fundos do primeiro pilar em prol do segundo pilar (Desenvolvimento Rural) através da taxa de modulação das ajudas diretas e ainda, liberalizar a intervenção pública e controlo da oferta dando uma maior capacidade aos agricultores de reagir aos estímulos do mercado.

A reestruturação posterior é a Reforma de 2013 que definiu o período denominado por PAC 2014-2020. Pela primeira vez na história da Política Agrícola Comum, em linha de conta com o Tratado de Lisboa, esta reforma foi constituída ao abrigo do processo legislativo ordinário, ou seja, tanto o Conselho Europeu como o Parlamento Europeu atuaram como co-legisladores em equipolência na formulação do novo pacote de medidas. As grandes linhas definidoras da nova reforma assentam no seguinte: conversão das ajudas dissociadas num sistema em que as ajudas em regime de pagamento único são substituídas por um sistema de pagamentos escalonados: pagamento base, pagamento verde (ecologização), pagamento suplementar aos jovens agricultores, pagamento redistributivo de apoio aos primeiros hectares de uma exploração (apenas agricultores ativos com ajuste progressivo para pagamento mínimo em euros por hectare, processo de “convergência externa”), apoio adicional a zonas vulneráveis às condicionantes naturais, ajudas associadas à produção e regime simplificado a favor dos pequenos agricultores; definição do primeiro pilar da PAC que financia as ajudas diretas e as medidas de mercado através do Fundo Europeu Agrícola de Garantia, integralmente, para além da consolidação do segundo pilar que se destina ao Desenvolvimento Rural em regime de cofinanciamento; adota-se um regime de “degressividade”, o qual substitui a modulação das ajudas diretas a favor do segundo pilar por uma redução obrigatória dos pagamentos base acima do valor de 150 000 euros. A partir de 2015, os Estados-Membros têm a possibilidade de transferir os fundos inicialmente atribuídos em ambos os sentidos (do primeiro pilar para o segundo, até 15 %, e do segundo para o primeiro, até 25 %, para alguns Estados-Membros); supressão de qualquer medida de controlo da oferta ainda existente, bem como a consolidação da Organização Comum de Mercado única que cria uma “reserva de crise” para fazer frente a possíveis perturbações de mercado (Parlamento Europeu, 2023).

Para acessar aos apoios provenientes do pacote de medidas de 2013 oriundos do primeiro pilar da PAC, os agricultores necessitavam de preencher os requisitos do denominado “Greening obrigatório”. O “Greening” (pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente) é um instrumento que promove áreas de interesse ecológico para que, assim, se garantam boas práticas ambientais a par com a produção. Relativamente ao segundo pilar, surgem medidas agroambientais de adesão facultativa integradas no Desenvolvimento Rural de que formam exemplo a Agricultura Biológica ou a Rede Natura 2000.

A Reforma de Ciolos, como ficou também conhecida a de 2013, introduziu novas abordagens em temas como segurança alimentar, equilíbrio territorial e, especialmente, ambiente e alterações climáticas. Em matéria de segurança alimentar promoveu -se a garantia dos rendimentos agrícolas estáveis, um incremento na competitividade do setor e uma compensação às dificuldades sentidas em zonas de desfavorecimento rural. No respeitante ao desenvolvimento territorial pretendeu-se promover o emprego rural e desenvolver o tecido social, sobretudo, em zonas com menos densidade populacional, para além de melhorar as condições das pequenas e médias explorações e pequenos mercados para fortalecer a economia local. No entanto, o último tema foi o que mereceu essencial destaque porque ao longo da evolução da PAC a contestação pública por parte dos europeus foi crescente, sobretudo pelos países menos rurais como é o caso da Alemanha, ao questionarem o papel do setor agrícola em matéria de bens-públicos (public goods) e sustentabilidade ambiental. Para além do dito, o elevado custo que a Política Agrícola Comum tem na carteira europeia leva a uma maior motivação por parte da Comissão Europeia em alterar o paradigma das medidas adotadas no que diz respeito ao Ambiente. Também as pressões externas exercidas por organismos do comércio internacional que criticavam os elevados subsídios disponibilizados pela PAC levaram a que a nova Reforma de 2013 se tornasse numa política multifuncional com objetivos claros em questões de gestão territorial e matéria de Ambiente. A Reforma de Ciolos procura, portanto, conciliar níveis de produção ajustados à garantia de segurança alimentar com práticas agrícolas sustentáveis e benéficas aos ecossistemas. Os agricultores que se candidatam aos prémios por adotarem práticas agrícolas sustentáveis são compensados pela perda de rentabilidade ou pelos custos decorrentes da adoção das medidas agroambientais. Em contrapartida, produzem externalidades positivas do ponto de vista ambiental permitindo que a sociedade em geral beneficie com tais práticas. Cerca de 90% do território da UE é destinado à Agricultura e cerca de 75% da população europeia vive nas cidades (Comissão Europeia, 2023), facto que demonstra o papel decisivo das políticas adotadas referentes ao quadro ambiental. A agricultura torna-se, conseqüentemente, um instrumento operacional no retrato ecossistémico da Europa.

No plano relativo ao ambiente, o período compreendido entre 2014-2020 assenta, primeiramente, no pagamento ecológico cujas práticas como a diversificação de culturas ou manutenção de pastagens e preservação das reservas ecológicas e das paisagens são meritórias de pagamentos diretos ao agricultor como forma de incentivo à conservação dos ecossistemas, para além do “Greening obrigatório” como exposto anteriormente. Ambas as medidas inseridas no primeiro Pilar de intervenção da PAC. Ao que às medidas do segundo Pilar diz respeito, apresentam-se as medidas agroambientais e de desenvolvimento rural que incentivam a preservação e a reabilitação de ecossistemas bem como a luta contra as alterações climáticas que em muito fustigam a atividade agrícola. A juntar ao anterior, para evitar a desertificação e preservar o tecido social e económico de zonas rurais menos desenvolvidas e com menos população surgem apoios a zonas frágeis disponibilizados por cada Estado-Membro consoante as suas diferentes realidades.

No entanto, apesar dos avanços no sentido da proteção do ambiente com esta reforma, o resultado não foi o esperado: ambientalistas e técnicos entendem que foi perdida uma grande oportunidade de intensificar essas ações (Altmann, 2015). Existiu uma distorção entre as medidas em vigor e o que, de facto, aconteceu ao nível científico ao serviço dos ecossistemas. Posto isto, a Comissão Europeia viu-se na necessidade de ajustar o rumo das políticas adotadas com o objetivo de surtir efeito em matéria de bens públicos e práticas agrícolas sustentáveis, efetivamente.

Neste contexto, surge, progressivamente, a PAC pós-2020 que reconhece, impreterivelmente, o papel da agricultura na preservação e restauro dos ecossistemas. Se a anterior reforma foi duramente criticada pela forma como geriu as políticas relacionadas com o ambiente, então é no período posterior a 2020 que a Comissão Europeia, conjuntamente com os Estados-Membros, pretende dar maior ênfase à questão. Reconhece-se a inevitabilidade em agir com um plano em que o ordenamento de território e a prestação de serviços ecossistémicos sejam temas centrais. O novo Plano Estratégico da Política Agrícola Comum para o futuro pós 2020 constitui-se num valioso instrumento de reconversão da agricultura de produção numa agricultura virada para os bens comuns. As novas medidas procuram premiar os agricultores dispostos a adotar práticas de produção sustentáveis que preservem o mosaico natural europeu. Resta perceber qual a melhor forma de orientar as políticas para atingir tais objetivos.

O PEPAC 2023-2027 é o mais recente plano a ser executado e foi formulado segundo um princípio de “gestão ativa de todo o território baseada numa produção agrícola e florestal inovadora e sustentável” (GPP, 2023). Será este plano objeto de estudo, adiante, numa perspectiva analista sobre as suas principais orientações e alterações face às anteriores políticas, sobretudo, nas áreas da sustentabilidade, ambiente e alterações climáticas.

## **Retrato da Política Agrícola portuguesa Comunitária**

O percurso de Portugal na Comunidade Europeia iniciou-se em 1977 quando o Ministério dos Negócios Estrangeiros português enviou uma carta ao Presidente do Conselho Europeu a solicitar a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE). Após quase uma década de negociações, em 1 de janeiro de 1986, entra em vigor o Tratado celebrado em Lisboa que oficializa a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia. A partir deste momento os horizontes expandiram-se numa perspectiva de progresso e modernização de um país que se encontrava estagnado social e economicamente.

As alterações económicas e sociais sentidas em Portugal nos anos antecedentes a 1986 muito se devem a uma progressiva crise económica mundial aliada às medidas políticas de gestão agrícola em vigor nesse período. O setor agrícola foi bastante afetado e encontrava-se, nesta fase, numa profunda recessão.

O ano de 1974 revelou, com a sua Revolução, diferentes impactos na sociedade a vários níveis. A Revolução de Abril originou uma redistribuição de rendimentos e mudanças no que toca ao poder de compra dos grupos sociais que até então possuíam menores posses (Avillez, 2016). A par com uma crescente procura por bens alimentares, decorrentes da descolonização em grande medida, surge, também, um ambiente de instabilidade no tecido estrutural das empresas agrícolas motivada pela Reforma Agrária, afetando uma grande parte do país.

A crise mundial que remonta ao início da década de 60 afetou o panorama da agricultura portuguesa ao nível dos preços dos produtos e matérias-primas e ao nível da população ativa agrícola. O país assistiu, no período de 1974 a 1986, a fases de crescimento e decréscimo económico (Avillez, 2016). Nos períodos de incremento económico as decisões políticas assentaram sobre a estimulação do tecido económico nacional, bem como a retração do desemprego com influência negativa no défice orçamental. Já no que toca aos períodos de recessão, foi necessário recorrer ao Fundo Monetário Europeu para reequilibrar as contas nacionais por duas vezes, a primeira em 1978 e a seguinte em 1983.

No tocante ao setor agroalimentar, especificamente, os governos atuaram através da valorização nos preços do produtor e na acessibilidade de preços no consumidor. Pode afirmar-se que com tais medidas, no campo das políticas de preços e de mercado, os resultados surgem, praticamente, no imediato. No entanto, importa não esquecer que se deixaram para trás problemas do foro estrutural, o que de uma perspectiva de prosperidade no setor não deixou garantias a longo prazo aos agricultores.

Ao nível da intervenção estatal nos preços e mercados, os mecanismos utilizados muito se aproximaram da forma como se atuava segundo as políticas da PAC na época: preços de garantia e preços máximos e medidas protecionistas na comercialização e intervenção no escoamento de produtos. O problema reside no facto de, com estas intervenções, ter-se originado um elevado custo orçamental num país que se encontrava em dificuldades financeiras e sem apoios provenientes da Comunidade Europeia, envelope monetário que é tão fundamental na viabilidade da agricultura nacional desde a integração na União Europeia. Juntamente a este facto, estava a questão da ineficiência produtiva da agricultura portuguesa neste período: uma oferta agrícola incapaz de responder às solicitações da procura (Avillez, 2016). Assim, em 1983, em acordo com o FMI, suprimiu -se o sistema de apoio aos fatores de produção e tentou compensar-se a perda deste suplemento através do aumento dos preços no produtor.

Como exposto anteriormente, o aumento da procura de bens alimentares caracterizou a época prévia à adesão de Portugal à Comunidade Europeia, sobretudo ao nível dos produtos de origem animal. Para acompanhar a tendência, o setor agropecuário cresceu, marcadamente, na produção de carne (Avillez, 2016). Os setores avícola e suinícola orientados para a produção industrializada reforçaram a produção com uma crescente utilização de alimentos concentrados. Por outro lado, também a produção de carne e leite de bovino sofreu um incremento impulsionado pelo uso de concentrados substituindo, em parte, os produtos forrageiros, prados e pastagens naturais melhoradas (Avillez, 2016).

A produção de alimentos compostos cresceu, notoriamente, entre 1976 e 1980, no entanto, decresceu após a negociação com o FMI através do programa de estabilização orçamental derivado da eliminação dos subsídios a este fator de produção. Em consequência do anterior, a indústria dos cereais sofreu entre 1980 e 1985 um decréscimo de procura na ordem dos 49%. Em contrapartida, a oferta interna de milho cresceu de 379 mil toneladas, em 1976, para 532 toneladas, em 1985, por ser um dos principais constituintes dos alimentos compostos (Avillez, 2016).

O período pós-1974 caracterizou-se pelo aumento geral dos preços em Portugal motivado pelos acontecimentos político-institucionais da época, tendo originado alterações de cariz sócio-económico na sociedade portuguesa. No entanto, este aumento não se verificou na mesma ordem nos preços agrícolas. Os rendimentos dos agricultores foram, fortemente, afetados pelo facto dos setores de produção terem sido deixados de parte no que toca aos subsídios. Esta fase, principalmente entre 1980-1985, em que se assistiu a uma quebra de 5%/ano entre preços recebidos e preços pagos aos agricultores (Avillez, 2016), originou uma degradação do tecido económico das explorações agrícolas tão dependentes dos preços e subsídios para a sua viabilidade.

Por consequência da incapaz resposta do mercado interno à crescente procura nacional por bens-alimentares, para além do aumento dos preços dos produtos importados, o défice na balança agro-alimentar, após a Revolução de abril, agravou-se e foi bastante danoso para a economia agrícola. O défice da balança comercial agro-alimentar, que teve um valor, em 1974, equivalente a 91 milhões de euros, cresceu para cerca de 300 milhões de euros em 1980 (Avillez, 2016). Este défice continuou a crescer até 1985, pese embora, tenha sido atenuado por uma melhoria na diferença entre importações e exportações. Este facto muito se deve ao programa de intervenção do FMI que incentivou, em grande medida, a exportação de produtos agrícolas, retraindo, em contrapartida, as importações. Como padrão na década precedente à adesão de Portugal às Comunidades Europeias, no tocante às exportações, o vinho e o tomate assumiram a liderança com 55% e 15% (Avillez, 2016) no peso total das exportações, respectivamente. No geral, no período anteriormente referido, as exportações cresceram a um ritmo notório mantendo a sua composição quase inalterada.

Face ao exposto, as prioridades para a prosperidade da agricultura portuguesa, na fase de pré-adesão, assentavam em equilibrar a balança comercial agro-alimentar, potencializar a produção agrícola e reestruturar o setor agrícola nacional.

A conversão das políticas nacionais para a institucionalização das políticas europeias na agricultura portuguesa motivaram profundas alterações na estrutura social, económica e ambiental. Numa primeira instância, no período correspondente entre 1986 e a Reforma de 1992, assistiu-se a um ajustamento das medidas nacionais com as medidas comunitárias, sobretudo, ao nível dos preços e mercados. Foi introduzido um pacote monetário de apoio ao setor agrícola, através do Programa Especial de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP), com o objetivo de modernizar o setor tornando-o mais competitivo. O envelope financeiro deste programa continha 700 milhões de euros para aplicar através de medidas como o incentivo à criação de cooperativas, a concessão de crédito aos agricultores e a introdução de novas técnicas e tecnologia no setor. Para além do anterior, também a integração da economia portuguesa no Mercado Único e no Sistema Monetário Europeu constituíram os primeiros grandes impactos no processo comunitário em Portugal.

A partir de 1993, as medidas de suporte aos preços e mercados comunitários começaram a desintegrar-se num contexto de convergência entre os preços praticados na UE e os preços praticados a nível mundial e introduziram-se pagamentos ligados à produção por hectare e por cabeça normal de gado elegíveis. Entre 1994-1999, vigorou o Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF) que permitiu investimentos em áreas como a rega, silvicultura, produção animal e gestão das florestas, vocacionada esta última para a prevenção de incêndios. Posteriormente, o programa RURIS 2000-2006 (Programa de Desenvolvimento Rural Integrado para o Continente), cofinanciado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e pelo Estado Português, potenciou a produção e a sua

comercialização, modernizou infraestruturas e serviços públicos e permitiu investimento em matéria de proteção ambiental e conservação da biodiversidade. Os dois programas anteriormente mencionados vincaram, fortemente, a vertente ambiental, uma vez que, a Europa, cada vez com mais expressão, tinha como prioridade a responsabilidade ambiental na produção agrícola. No entanto, as medidas tocantes ao assunto ambiente não foram suficientemente bem sucedidas e as seguintes reformas procuraram intensificar este assunto apelando a um papel cada vez mais ativo por parte dos agricultores. É também nesta fase que Portugal integra a Zona Euro: a transição para o Euro em 2002 foi um evento importante na história da Europa e um feito notável a nível técnico.

Com a Reforma de 2003, as medidas de suporte de preços de mercados caem a elevado ritmo e os pagamentos diretos aos produtores são convertidos num Regime de Pagamento Único (RPU). O RPU foi introduzido em 2005, no âmbito da PAC, e consiste num pagamento anual aos agricultores desligado da produção calculado através da área de terreno elegível e de um valor unitário atribuído pela Comissão Europeia. Para serem beneficiários, os agricultores devem cumprir um conjunto de normas de produção e práticas agrícolas que protejam o meio ambiente e a biodiversidade, bem como a adoção de boa gestão da água e dos solos. Este subsídio compensatório tornou-se fundamental para a viabilidade e competitividade das explorações agrícolas promovendo a preservação dos ecossistemas e da paisagem rural em Portugal. Posteriormente a estas últimas alterações no paradigma político agrícola português surge o PRODER 2007-2013 (Programa de Desenvolvimento Rural), programa que dá continuidade aos anteriores programas de Desenvolvimento Rural na modernização do setor agrícola e florestal. Este enquadramento comunitário, de crescente liberalização das regiões, vem ainda acompanhado de maiores exigências sobre a qualidade, segurança alimentar e ambiente, inseridas num contexto internacional cada vez mais concorrencial. O Programa de Desenvolvimento Rural no espaço temporal entre 2007 e 2013 incentivou, marcadamente, a modernização da agricultura nacional através do apoio a projetos que ambicionavam o uso de novas tecnologias e novas práticas agrícolas, para além do aumento da competitividade das explorações agrícolas e florestais por meio de investimento em infraestruturas e equipamentos que permitiram melhorias ao nível da produtividade. A formação profissional e técnica dos agricultores e empresários foi também uma prioridade do programa com o objetivo de tornar os agentes do setor mais competitivos e aptos para acompanhar as flutuações dos mercados.

Uma das medidas do quadro de 2007-2013 foi a instalação de jovens agricultores, pertencente ao eixo 1 “Promoção da Competitividade”. Importa realçar a necessidade desta medida dado que, segundo o recenseamento agrícola de 2009, a média de idades dos produtores agrícolas aumentou 4 anos face ao anterior recenseamento. Por outro lado, o produtor agrícola tipo é homem, tem 63 anos, apenas completou o 1º ciclo do ensino básico,

tem formação agrícola exclusivamente prática (INE, 2011), factos que demonstram a necessidade existente em regenerar o tecido operacional agrícola nesta fase. No entanto, a revisão de 2012 da Proder, apurou que se verificou um desempenho abaixo do programado nas medidas de apoio à instalação de jovens, em particular na vertente associada à cessação de actividade, e frequentes casos de falta de êxito explicados por falta de acompanhamento adequado, deficiências na qualificação e formação dos beneficiários e atractibilidade dos projectos demasiado centrada no prémio. Para além da medida anterior, o programa criou Redes Temáticas de Informação e Divulgação com o objetivo de criar redes de tratamento e difusão da informação técnica e científica no âmbito das actividades dos sectores agrícola, florestal e agroalimentar, promovendo a articulação e adequação entre a produção de conhecimento e os seus potenciais utilizadores e melhorar o tratamento e o acesso à informação necessária para o desenvolvimento da competitividade das empresas e dos territórios.

No tocante ao Ambiente, este programa reforçou as medidas de proteção dos recursos naturais e da biodiversidade incentivando práticas agrícolas sustentáveis e a preservação da paisagem natural, determinando a revisão de 2012 do PRODER que a evolução da agricultura biológica foi positiva. De outra perspectiva, este programa confere ao assunto Ambiente uma crescente expressão através da valorização dos sistemas de montado de sobro e azinho, da contribuição para a sustentabilidade dos recursos naturais, da valorização das energias renováveis e ainda, através da valorização crescente do papel multifuncional da floresta no panorama paisagístico nacional.

No seguimento da PAC em vigor até 2013 ergueu-se, em 2011, o documento primordial que iria originar a Reforma de 2014-2020. O Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020, que se prolongou até 2022, priorizou três grandes objetivos no âmbito dos setores agrícola, agroindustrial e florestal: uma produção alimentar viável, uma gestão sustentável dos recursos naturais e das alterações climáticas e um desenvolvimento territorial equilibrado (Avillez, 2016). O PDR 2014-2020, tal como o plano anterior, segue uma arquitetura assente em dois principais pilares. O 1º Pilar de intervenção, financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia, incorpora medidas de regulação de mercado e de pagamentos diretos à produção. O 2º Pilar, sustentado financeiramente pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e pelos orçamentos públicos de cada Estado-Membro, opera através de medidas no âmbito do Desenvolvimento Rural com pagamentos plurianuais.

No que concerne à regulação dos mercados, integrados na Organização Comum de Mercados única, o objetivo foi a estabilização dos mercados ao nível, sobretudo, dos preços dos produtos agrícolas. De outra perspectiva, também o reposicionamento dos produtores agrícolas na cadeia agroalimentar foi uma prioridade. É nesta PAC 2014 -2020 que cessam as quotas tanto as leiteiras como as do açúcar, e introduzem-se medidas de gestão de risco

contra as adversidades a que a atividade agrícola se propõem como as intempéries e crises económicas. No entanto, foi no sistema de pagamentos aos agricultores que se assistiu a uma impactante mudança. O Regime de Pagamento Único (RPU), os prémios atribuídos a vacas aleitantes e aos ovinos e caprino e restantes formas de pagamento até então são dissociados através de um pagamento base, pagamento verde ou “greening”, apoio aos jovens agricultores, pagamentos ligados à produção e um regime específico de apoio à pequena agricultura. O pagamento base, de carácter obrigatório, aplica-se a todos os agricultores ativos e pago por hectare de superfície agrícola elegível. Do mesmo carácter é o pagamento verde. O “greening”, a par do pagamento base, constituem apoios ao rendimento. Este pagamento ecológico é feito mediante o cumprimento de condições de elegibilidade relacionadas com práticas produtivas sustentáveis e que preservem o meio ambiente: diversificação de culturas, a manutenção de áreas de prados e pastagens e a manutenção de áreas consideradas de interesse ecológico. O apoio aos jovens agricultores, de carácter obrigatório, beneficia financeiramente os agricultores com idade inferior a 40 anos. É um pagamento anual e direciona-se aos agricultores detentores de direitos de pagamento base. Os restantes apoios têm carácter voluntário. O seguinte é o Regime da Pequena Agricultura: podem participar no RPA (Regime da Pequena Agricultura) os agricultores detentores, em 2015, de direitos ao pagamento atribuídos do Regime de Pagamento Base (RPB), a título de propriedade ou de arrendamento, e que satisfaçam os requisitos mínimos para a concessão dos pagamentos diretos. Por último, os pagamentos ligados à produção, com gestão do Governo Português, beneficiam os setores das vacas aleitantes, dos ovinos e caprinos, das vacas leiteiras, do arroz e do tomate para indústria (Avillez, 2016). Estes setores, especificamente, são identificados como setores estruturais da agricultura portuguesa e, como tal, estando sujeitos a flutuações de mercado e a uma forte competitividade com a vizinha Espanha poderiam beneficiar deste envelope financeiro.

Assim, os métodos de pagamento ante expostos constituem as principais alterações no reformulado sistema de apoios aos produtores no Programa de Desenvolvimento Rural 2014-2020. Este Programa, atuando em quatro áreas de ação, sendo a Inovação e Conhecimento; Competitividade e Organização da Produção; Ambiente, eficiência no uso dos recursos e Clima; Desenvolvimento Local, teve por objetivo o crescimento sustentável do setor agroflorestal em todo o território nacional.

Adiante, nesta dissertação, o PDR 2014-2020 tal como, evidentemente, o PEPAC 2023-2027, serão os principais objetos de estudo para uma avaliação entre as medidas de cada plano, predominantemente, relacionadas com os temas: Sustentabilidade, Ambiente e Clima.

## Portugal, os desafios e a PAC

Os Estados-Membros, com as suas diferentes realidades, para além do desafio que têm em praticar agricultura por si só, cada vez com mais afinco procuram reduzir o impacto ambiental resultante da sua atividade. Ora, para corresponder às necessidades de produção alimentar na Europa e no Mundo, obviamente, é imperativo manter e aumentar a eficiência da produção. No entanto, para manter tais níveis extraordinários de produção, resulta que haja uma consequência ambiental associada mais ou menos impactante. O tema é robusto mas, ao mesmo tempo, delicado pois a sua complexidade remete-nos para diferentes abordagens. É facto que as políticas daqui em diante, estabelecidas pela Comissão Europeia em matéria económica, ambiental e social, serão orientadas com um forte vinco em temas de ambiente e clima. Para alcançar tais objetivos em questões de Ambiente, a entidade europeia responsável pelos planos projetou algumas estratégias, nomeadamente, o Pacto Ecológico Europeu (Green Deal) e as estratégias Do Prado ao Prato e Biodiversidade.

Os desafios estratégicos da PAC são colossais e as suas metas são, no mínimo, ambiciosas. Importa prestar atenção a dois objetivos claros das estratégias de cada Estado-Membro: assegurar uma produção alimentar sustentável e garantir a segurança alimentar. Ainda que sejam apenas dois objetivos, estes representam um elevado grau de complexidade e exigência e, de certa perspectiva, podem contradizer-se. A questão é a seguinte: De que forma poderemos garantir a Segurança Alimentar praticando, numa vasta extensão da agricultura europeia, uma produção alimentar sustentável? A questão converte-se num brutal desafio para o setor que continua a progredir com incremento produtivo e melhorias claras de eficiência na produção agrícola. Neste momento (e já há algum tempo, diga-se), junta-se o fator Sustentabilidade à equação da produção agrícola. Este planeamento estratégico, previsto para reger o setor até 2027, poderá constituir-se como um choque entre duas grandes áreas, são elas a Produção Agrícola e a Sustentabilidade, o que motivará uma alteração profunda no paradigma da Agricultura.

A introdução de novas práticas sustentáveis na nossa realidade carece de um método cauteloso e bem estruturado para que o processo de melhoria da eficiência produtiva sofra danos menores, tanto quanto possível, e para que o custo dos produtos que advêm da produção sustentável se possa enquadrar, minimamente, na realidade do mercado de consumo português cujo poder de compra tem diminuído na sua generalidade, tendencialmente, motivado pela inflação a que se assiste no presente.

Por último, nesta linha de pensamento, deve referir-se que Portugal e a agricultura portuguesa devem alinhar-se por si em matéria ambiental porque os Estados-Membros da União Europeia, ao longo dos anos, estruturaram-se de distintas formas e cuidaram do seu

“mosaico ambiental” a diferentes níveis. Por tal, quando é necessário reestruturar as políticas e rumos da nossa agricultura, importa avaliar a performance ambiental. Alinhar a estratégia do plano português tendo em conta os restantes Membros pode ser desajustado, uma vez que, alguns países durante muitas décadas denegriam a paisagem agroambiental em prol de uma agricultura orientada para a produção sem preocupação pela viabilidade do ecossistema a longo prazo. Essa não é a profunda realidade portuguesa e, por isso, a intensidade de atuação na denominada “Arquitetura Verde” deve ser adequada ao ponto em que se encontra o setor agrícola português.

## **A PAC 2014-2020**

A Política Agrícola Comum é uma política em constante transformação que espelha as necessidades e fenómenos do foro social, ambiental e económico. O seu dinamismo pretende colocar a Agricultura Europeia na liderança mundial correspondendo a desafios como a utilização sustentável dos recursos naturais, as alterações climáticas, a concorrência crescente dos mercados mundiais e a necessidade de manter zonas rurais prósperas em toda a União Europeia. Tais desafios marcaram a Estratégia Europeia pós 2013 que, como já anteriormente acontecia mas em menor intensidade, tinha que dar resposta a uma produção alimentar viável e a um abastecimento alimentar estável, tendo em vista a produção segura de alimentos, a economia rural, o bem-estar animal e as preocupações sociais e ambientais.

Relativamente à estrutura da Reforma de 2013, esta manteve-se e é idêntica à estrutura do PEPAC no que diz respeito aos Pilares de intervenção: o 1º Pilar inclui o apoio ao rendimento e medidas de mercado enquanto que o 2º Pilar acolhe o desenvolvimento Rural de onde emerge o PDR 2014-2020.

A reformada PAC 2014-2020, de uma forma geral e breve, originou três grandes mudanças a diferentes níveis. Em primeiro lugar, o objetivo de uma maior equidade e justiça na distribuição dos apoios para reduzir as discrepâncias ao nível dos rendimentos dos agricultores da UE. Com isto, teoricamente, ajudar-se-iam os agricultores de pequena dimensão, tão fundamentais na estrutura agrícola europeia, com um reajuste nos apoios das agriculturas de grande dimensão. Mais de três quartos das explorações agrícolas na União Europeia são de pequena dimensão, ou seja, têm menos de 10 hectares, com muitas que não chegam aos cinco hectares (Comissão Europeia, 2021).

Em segundo lugar, um redirecionamento de uma parte dos apoios ao rendimento para os agricultores com maior carência, nomeadamente, os jovens agricultores, setores que

apresentam baixo rendimento e agricultores que atuam em zonas condicionadas pelo meio em que se inserem.

Por último, mas bastante relevante dado que os temas da avaliação são o Ambiente, o Clima e a Sustentabilidade, surge o processo de “ecologização”. Este processo implica que o pagamento às explorações agrícolas se faça mediante a manutenção e introdução de práticas agrícolas ambientalmente sãs tais como a diversificação das culturas, e a manutenção de características paisagísticas ecologicamente ricas e uma superfície mínima de prados e pastagens permanentes.

No que concerne à Organização Comum de Mercado no pós-2013, a linha orientadora é a de que a União Europeia se muna de um conjunto de mecanismos que respondam face a perturbações de mercado ou instabilidade de preços, de forma a proteger os seus agricultores. Por outro lado, também em situação de crise, como foi o caso da última Pandemia mundial ou fenómenos naturais danosos à escala global, a UE poderia aplicar medidas de emergência que melhor se adequassem à situação.

Relativamente a medidas concretas de competitividade, as quotas de açúcar seriam abolidas até 2017 sob o objetivo de tornar o setor agrícola europeu mais resiliente e, coexistentemente, permitiria que os países em emergência neste tipo de produção, especificamente, pudessem acessar aos mercados competitivos da UE.

Ainda quanto à estratégia de mercado, a UE reforça a possibilidade de se fortalecer a posição negocial dos agricultores através da agregação da produção em associações de produtores e organizações interprofissionais com a finalidade de negociar com a indústria transformadora margens de lucro que sustentem as atividades a longo prazo. Este ponto constitui-se, ainda na realidade atual, como um dos grandes desafios organizacionais do setor, pois não atua apenas a inflação que esmaga as margens lucrativas dos agricultores, mas também toda uma especulação ao nível dos grandes distribuidores alimentares.

A PAC, tradicionalmente, nas suas consecutivas reformas, opera em duas grandes extensões: os pagamentos diretos e o desenvolvimento rural. No primeiro caso, este tipo de pagamentos constituem-se como um apoio ao rendimento de base pelos bens e serviços públicos produzidos pelos agricultores que sofrem uma redistribuição gradual para equalizar, na medida do possível, os rendimentos das explorações agrícolas. Como estratégia para tal, mais especificamente, os pagamentos diretos às explorações de grande dimensão foram reduzidas em 5% no caso de montantes superiores a 150 mil euros por ano. O envelope daí resultante seria introduzido no desenvolvimento rural.

A PAC pós 2013 sofre um processo de ecologização em que 30% dos pagamentos diretos só serão concedidos aos agricultores se estes respeitarem práticas agrícolas que sejam benéficas para o clima e o ambiente. O incumprimento das boas práticas ecológicas nas explorações agrícolas originaria sanções. A produção biológica, ou ecológica, tema explorado

adiante, previa nesta PAC pós 2013 a manutenção de uma superfície mínima de prados e pastagens permanentes, o cultivo de, pelo menos, três culturas diferentes em terra arável e a manutenção de uma superfície mínima com características paisagísticas ricas, tais como sebes e charcos, ou faixas em pousio, áreas florestais ou com culturas que melhorem a qualidade dos solos e da água.

Um tema também bastante relevante nesta reforma é o “agricultor ativo”, com isto quer-se dizer, que o financiamento oriundo dos fundos europeus é concretizado sob pena de, de facto, existir, realmente, atividade agrícola. Os detentores de área agrícola que não declarem atividade ou que não pratiquem, não poderão solicitar os pagamentos. Esta alteração de paradigma conduz-nos, efetivamente, para uma agricultura orientada cada vez mais para a produção.

Por último, nesta breve contextualização acerca da PAC 2014 -2020 no seu perfil geral, refere-se uma maior autonomia na gestão dos fundos por cada Estado-Membro. Todos os Estados-Membros poderão movimentar até 15% dos seus fundos entre os dois pilares da PAC. Os Estados-Membros cujas dotações de pagamentos diretos sejam inferiores à média da UE podem mesmo transferir até 25% da sua dotação do segundo pilar para o primeiro pilar (Conselho Europeu, 2019).

O referido anteriormente serve de referência naquilo que foi um processo de reestruturação de políticas agrícolas na Europa.

## **O PDR 2014-2020: Sustentabilidade, Gestão Climática e Ambiente**

O PDR 2020 faz parte do Programa Portugal 2020, que é um acordo entre Portugal e a Comissão Europeia. Este acordo reúne a atuação de cinco fundos europeus: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão, o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). O seu propósito é estabelecer os princípios orientadores para promover o desenvolvimento económico, social e territorial em Portugal durante o período de 2014 a 2020. O PDR 2020, em particular, concentra-se no desenvolvimento rural do país e financia projetos que visam melhorar a competitividade agrícola, promover a sustentabilidade ambiental e apoiar as áreas rurais.

O PDR 2014-2020 abraça os objetivos associados ao "segundo pilar" da Política Agrícola Comum (PAC), pilar este que se encarrega da política de Desenvolvimento Rural. Esses objetivos de desenvolvimento rural estão alinhados com a estratégia Europa 2020, que busca alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Para atingir esses objetivos, o PDR 2020 baseia-se em seis prioridades da União Europeia relacionadas com o

desenvolvimento rural. Essas seis prioridades estão diretamente ligadas aos objetivos temáticos relevantes do Quadro Estratégico Comum (QEC) e contribuem para alcançar metas gerais relacionadas com inovação, proteção ambiental, mitigação e adaptação às alterações climáticas. Dentro dessas Prioridades, ainda que em toda a sua extensão algumas medidas atuem ao nível do Ambiente e Clima, destacam-se duas: P4 Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura e P5 Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal.

Na primeira prioridade anteriormente referida, destacam-se as alíneas específicas que referem a restauração, preservação e reforço da biodiversidade em zonas particularmente identificadas, a melhoria da gestão da água, dos adubos e dos pesticidas e, ainda, a prevenção da erosão e melhoria da gestão dos solos. Integradas na Prioridade 5 estão as alíneas relativas ao uso eficiente da água e da energia no setor agrícola, a facilitação do fornecimento e a utilização de fontes de energia renováveis, de subprodutos, resíduos e desperdícios, e de outras matérias-primas não alimentares, para promover a bioeconomia, a redução das emissões de gases com efeito de estufa e de amoníaco provenientes da agricultura e a promoção da conservação e do sequestro de carbono na agricultura e na silvicultura. Ambas as anteriores Prioridades enquadram-se numa visão estratégica nacional de promover uma gestão eficiente e proteger os recursos.

## **O PEPAC 23.27: Sustentabilidade e Gestão Climática e Ambiental**

O documento aprovado pela Comissão Europeia em 31 de agosto de 2022, principal objeto de estudo na presente dissertação, designado por Plano Estratégico da Política Agrícola Comum em Portugal no horizonte temporal de 2023 até 2027 beneficia de um Fundo total de 6712,9 milhões de euros de despesa pública para apoiar a agricultura portuguesa no desafio de tornar o setor agrícola sustentável e resiliente tendo como visão a segurança alimentar e o crescimento económico numa perspectiva responsável do ponto de vista ambiental.

O período compreendido entre 2021 e o fim de 2022 foi transitório na aplicação de grande parte das medidas do plano anterior e funcionou como uma preparação para a nova fase da PAC para dar resposta a novos desafios e necessidades: uma política agrícola da UE mais justa, mais ecológica e mais assente no desempenho. A Política Agrícola Comum na União Europeia dá apoio a 7 milhões de beneficiários, proporcionando alimentos de elevada qualidade a 447 milhões de cidadãos europeus. Para além disto, dispõem de um orçamento

de 386,6 mil milhões de euros, o que corresponde a um terço do orçamento total da União Europeia, de onde 40% desse valor contribui para a ação climática.

A nova PAC entra em vigor a 1 de janeiro de 2023 e a sua arquitetura define objetivos claros na distribuição mais equilibrada dos rendimentos das explorações agrícolas para além do cumprimento das metas ambientais propostas. O primeiro objetivo é garantir um apoio focado nas explorações agrícolas de pequena dimensão. Na realidade portuguesa, tendo em conta que as explorações com menos de 5 hectares representam 71,3% das explorações do país, embora reunindo apenas 9,1% da SAU (GPP, 2019), torna-se pertinente a intenção anteriormente descrita para a continuidade e resiliência destas unidades produtivas. Com a finalidade de assegurar a estabilidade e previsibilidade do setor e ainda de encontro ao exposto anteriormente, os Estados-Membros terão de redistribuir, pelo menos, 10% das suas dotações de pagamentos diretos das explorações de maior dimensão para as explorações de pequena e/ou média dimensão, a menos que prefiram dar resposta à necessidade de redistribuição por outros meios e possam demonstrar que essa necessidade é suficientemente satisfeita. A Comissão Europeia, em 2023, avançou que as pequenas e médias explorações agrícolas de 25 países da UE receberão um apoio ao rendimento mais elevado graças a um pagamento redistributivo que ascende a 10,6% de todos os pagamentos diretos. Em seguida, ergue-se a necessidade de colocar o setor agrícola alinhado para atingir os objetivos ambientais e climáticos a que a União Europeia se propõe devido, em grande medida, à crescente contestação dos contribuintes europeus e da opinião pública internacional em relação ao orçamento disponibilizado. Esse volumoso aporte de recursos para um setor específico da economia europeia tem gerado fortes críticas acerca da manutenção da PAC nos atuais moldes. Nesse sentido, a PAC deveria priorizar, além da segurança alimentar, temas como o meio ambiente, o combate às alterações climáticas, a manutenção da biodiversidade e a provisão de serviços ecossistémicos. Nesta linha de raciocínio a nova PAC estabelece novas obrigações e incentivos para os agricultores como a preservação de solos ricos em carbono através da proteção das zonas húmidas e das turfeiras e a inclusão de regimes ecológicos nos planos dos países da UE para ajudar e/ou incentivar os agricultores a aplicarem práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, para além de requisitos obrigatórios. Por fim, este novo enquadramento comunitário permite que os Estados-Membros adaptem os seus planos às diferentes realidades económicas, sociais e ambientais de cada país. Cada país tem a liberdade de escolher executar a programação estratégica que considere mais eficaz para cumprir os seus objetivos específicos, com base numa avaliação clara das suas próprias necessidades. No entanto, apesar de ter sido conferida uma maior flexibilidade a cada Estado-Membro na elaboração do plano, estavam traçados objetivos transversais à escala da União Europeia para cada país se reger. A política comunitária para o período de 2023-2027 ambiciona o cumprimento de

grandes objetivos transversais inseridos nas áreas social, económica e ambiental para estruturar os planos estratégicos definidos pelos países pertencentes à União Europeia. Um objetivo proposto a alcançar pelos Estados-Membros é garantir um rendimento justo aos agricultores. Este foi um ponto de partida da Política Agrícola Comum no seu nascimento e um dos objetivos transversais ao longo dos seus quase 60 anos de existência. Em 2017, os agricultores ganharam, em média, um pouco menos de metade do que poderiam ganhar exercendo outras atividades profissionais, em vez de um terço, como há uma década (Comissão Europeia, 2023). Importa realçar que garantir o funcionamento das explorações agrícolas é salvaguardar o abastecimento alimentar e tal só é possível através da viabilidade económica do setor agrário. Outro objetivo é reforçar a orientação para o mercado e aumentar a competitividade das explorações agrícolas, tanto a curto como a longo prazo, com maior incidência na investigação, na tecnologia e na digitalização. A evolução demográfica acentuada a que se assiste a nível mundial impulsiona a procura de bens alimentares colocando os produtores do setor agrícola numa posição cada vez mais desafiante. Tendo em consideração os anteriores objetivos, é de total coerência o objetivo da PAC: melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor. O aumento dos custos de produção fazem sentir-se nos rendimentos dos agricultores negativamente, asfixiando cada vez mais os principais agentes do setor agrícola. No percurso da conceção do produto agrícola, o valor é absorvido pelos agentes mais adiante na cadeia de valor, os ditos retalhistas e grandes cadeias de distribuição de produtos. Existe uma enorme competitividade ao nível da produção na grande maioria dos produtos agrícolas, no entanto, esse fenómeno não acontece com a distribuição. No setor agrícola importará mais analisar a margem operacional do produtor, ou seja, o preço à saída da exploração, do que, propriamente, julgar o setor pelos preços praticados nas grandes cadeias de distribuição com preços de consumidor final. Observar os preços da perspectiva do consumidor irá distorcer a realidade da agricultura portuguesa. O aumento severo dos custos de produção, ao nível da energia e das matérias-primas, está a reduzir a rentabilidade das explorações agrícolas e, em determinados casos, a encerrar a atividade de alguns produtores. Segundo o Instituto Nacional de Estatística, em 2022, ano anterior à aplicação do novo PEPAC, o rendimento da atividade agrícola baixou cerca de 12%. Exige-se, portanto, que se trace uma estratégia que contrarie tal tendência. Poderá atuar-se em dois níveis: na transformação do modelo de produção e distribuição, onde as políticas agrícolas podem impactar, ou então este aumento de custos de produção será suportado pelo consumidor final, facto a que já se assiste, naturalmente, pela dinâmica dos mercados. Neste sentido, para contrariar esta tendência, a PAC prevê uma atuação para o aumento da transparência do mercado e a criação de mecanismos eficazes contra as práticas comerciais desleais. As práticas comerciais desleais constituem um problema identificado e reconhecido pela generalidade dos Estados-Membros, já que estas não só aumentam a incerteza junto

dos operadores, mas também inspiram um quadro de receio nos agricultores, com potenciais efeitos nefastos no capítulo da inovação (Hogan P., 2018). Seguidamente, promover a renovação geracional é assegurar não só a continuidade e prosperidade da atividade, como também assegurar o desenvolvimento do setor. Para ser dinâmico, o setor da agricultura precisa de jovens agricultores qualificados e inovadores para corresponder às exigências da sociedade, desde a qualidade alimentar aos bens públicos ambientais (Comissão Europeia, 2023). O número de agricultores diminuiu cerca de 40% entre 1999 e 2016; cerca de 52% dos agricultores portugueses têm mais de 65 anos e só cerca de 4% têm menos de 40 anos (INE, 2019). A realidade portuguesa, neste aspecto, é das mais críticas na Europa e, por isso, atrair e apoiar novos agricultores constitui-se como um dos grandes desafios neste PEPAC Portugal. Prosseguindo na lista de ambições europeias surge a promoção do dinamismo das zonas rurais. A população das zonas rurais da UE é, em média, mais idosa do que nas zonas urbanas e começará lentamente a diminuir na próxima década. Juntando a falta de conectividade, o subdesenvolvimento das infraestruturas, a ausência de oportunidades de emprego diversificadas e o acesso limitado a serviços, tudo isto torna as zonas rurais menos atrativas para viver e trabalhar. Paralelamente, as zonas rurais são intervenientes ativos nas transições ecológica e digital da UE. A consecução das metas estabelecidas pela UE em termos de ambições digitais para 2030 poderá gerar oportunidades de desenvolvimento sustentável nessas zonas que vão além da agricultura, da pecuária e da silvicultura, desenvolvendo novas perspectivas de crescimento da indústria transformadora e, sobretudo, ao nível dos serviços e contribuindo para melhorar a distribuição geográfica dos serviços e da indústria. Para fazer face às grandes adversidades e rumos originados pela globalização, urbanização e envelhecimento populacional e beneficiar do processo de “ecologização” e digitalização que se pretende no futuro próximo, torna-se essencial atuar com políticas que tenham em consideração as diferentes realidades exibidas pelo território europeu. A exigente sociedade europeia preocupa-se gradativamente mais com a origem dos produtos que consome, especialmente, em matérias como a sustentabilidade da produção dos alimentos e o bem-estar e saúde animal. Deste modo, surge mais um propósito dos planos estratégicos: proteger a qualidade na alimentação e na saúde. Neste ponto, um dos grandes desafios, não só na Europa, mas a nível mundial, é o combate à resistência antimicrobiana. As bactérias multirresistentes, não conhecendo fronteiras, circulam na população humana e animal através de contatos interindividuais, dos alimentos, da água e do ambiente fomentando uma crise global. Torna-se, portanto, urgente assumir um compromisso político que garanta o bom rumo deste categórico assunto. Imediatamente, emerge outro objetivo que enfatiza um dos grandes temas inseridos no PEPAC 2023-2027: a “digitalização” da agricultura. Para o cumprimento de tal objetivo a União Europeia pretende fomentar o conhecimento e a inovação através de um processo de modernização, de partilha de informação, de acesso

facilitado à investigação e de um maior volume de ações formativas. Para garantir uma agricultura e uma silvicultura, assim como zonas rurais inteligentes e sustentáveis, é fundamental apoiar a partilha de conhecimentos, a formação, os serviços de aconselhamento e a inovação (Comissão Europeia, 2023).

No que diz respeito ao Ambiente, três dos dez objetivos principais deste plano estratégico estão, intrinsecamente, ligados à sustentabilidade e práticas de produção ecológicas. O PEPAC 2023-2027 é o mais ambicioso na ação ambiental e climática. Neste aspecto, prevêem-se pagamentos específicos através dos regimes ecológicos aos agricultores que adotarem práticas benéficas relativamente a matérias de Clima e Ambiente. Desta maneira, surge o incentivo para que os produtores sejam os principais atuadores no cumprimento de alguns objetivos do Pacto Ecológico Europeu com a intenção de alcançar a Neutralidade Climática até 2050, assumindo os compromissos no âmbito do Acordo internacional de Paris. O Pacto Ecológico Europeu foi lançado pela Comissão Europeia em dezembro de 2019 com um conjunto de iniciativas estratégicas que pretendem transformar a União Europeia numa economia moderna e competitiva com a sustentabilidade e o ambiente como principais domínios de transição. Com este Pacto, a UE pretende, expressamente, ter impacto neutro no clima até 2050 através de ações que incluam áreas como o clima, o ambiente, a energia, os transportes, a indústria, a agricultura e a economia. A transição para a neutralidade climática trará oportunidades significativas, tais como potencialidades em termos de crescimento económico, de novos modelos de negócio e de novos mercados, de novos empregos e de desenvolvimento tecnológico (Conselho Europeu, 2019). O “Green Deal”, termo pelo qual é também conhecido o Pacto Ecológico Europeu, regeu uma série de estratégias das quais se destacam duas inerentes à agricultura. A primeira, que visa contribuir para recuperar a biodiversidade da Europa, é a Estratégia de Biodiversidade da União Europeia para 2030. Desta forma, os Estados-Membros identificaram a necessidade de intensificar as intenções na recuperação de biodiversidade, sobretudo, em setores como a agricultura, as pescas e a silvicultura. Do conjunto das ações que procuram fortalecer a estratégia evidenciam-se o alargamento de zonas terrestres e marítimas protegidas no território europeu, a recuperação de ecossistemas degradados através da redução da utilização de pesticidas e ainda o aumento do financiamento de ações relacionadas com a estratégia. Em segundo lugar, a Estratégia “Do Prado ao Prato” procura a transição do atual sistema de produção alimentar para um modelo sustentável de produção de alimentos. Nesta estratégia, que atua desde a produção ao consumo alimentar, o grande propósito é assegurar o abastecimento e promover a segurança alimentar apoiando regimes alimentares saudáveis. Entre o mencionado anteriormente e as demais estratégias assumidas pela União Europeia, o desígnio é favorecer os cidadãos, o clima e o planeta Terra. A UE está na vanguarda da luta contra as alterações climáticas. As suas políticas e ações audaciosas tornam a UE um

organismo de definição de normas a nível mundial e fomentam a ambição climática em todo o mundo (Conselho Europeu, 2023).

Como supramencionado, três objetivos do PEPAC 2023-2027 estão diretamente ligados ao Clima e ao Ambiente. O primeiro dos três é a contribuição do setor agrícola e silvícola para a atenuação das alterações climáticas. Para atingir tal meta, a União Europeia procura que os Estados-Membros atuem, essencialmente, através da redução das emissões de gases com efeito de estufa, através de um reforço das medidas de sequestro de carbono e através do uso de fontes de energia sustentáveis. O setor da agricultura desempenha um papel fundamental no cumprimento dos compromissos do Acordo de Paris e nas estratégias da UE no domínio da sustentabilidade e da bioeconomia, contribuindo para reforçar a ambição europeia em termos de emissões de gases com efeito de estufa (Conselho Europeu, 2023). Em seguida, surge a gestão dos recursos naturais, de onde se destaca o recurso Solo dada a importância que revela por fornecer nutrientes essenciais e estrutura essenciais ao desenvolvimento da fauna e flora, disponibilizar água e ser o suporte físico de toda a atividade agrícola. O Solo, riqueza natural que necessita de preservação, é uma fonte de vida que, dependendo das perspectivas de quem o observa, pode ser uma encantadora paisagem ou apenas um lugar. Como para os agricultores o solo é um instrumento de trabalho que deve ser cuidado destaca-se a importância das políticas tomadas no que toca à preservação deste recurso. A terceira intenção da União Europeia é a de preservar a paisagem e a biodiversidade. A palavra "Biodiversidade" é o nome que se dá à variedade de ecossistemas (capital natural), espécies e genes existentes no mundo ou num determinado habitat. É essencial ao bem-estar humano, uma vez que os serviços que proporciona são o sustentáculo das nossas economias e sociedades. Neste contexto, a agricultura destaca-se por ser um dos principais setores a recorrer ao capital natural mas, em contrapartida, é também o setor que mais influência tem na sua proteção e conservação. Apesar de, a vários níveis, se reconhecer que o objetivo de travar a perda da biodiversidade ainda não foi concretizado, a definição desse objetivo contribuiu certamente para uma maior sensibilização da opinião pública.

Deste modo, estão expostos os dez objetivos principais centrados em metas sociais, ambientais e económicas que guiam os planos estratégicos dos Estado-Membros da União Europeia no período decorrente entre 2023 e 2027.

Para a execução do plano a União Europeia especificou que: cada Estado-Membro da UE tem de realizar uma avaliação exaustiva para identificar as suas necessidades específicas; cada plano estabelece a forma como o Estado-Membro irá utilizar o financiamento da PAC para satisfazer essas necessidades, definindo, nomeadamente, os instrumentos de que se servirá e as metas específicas; cada plano estratégico da PAC tem de ser submetido à aprovação da Comissão para confirmar que continua a ser coerente com os objetivos

traçados à escala da UE; os países têm de apresentar à Comissão relatórios de desempenho para mostrar os progressos realizados para atingir as metas fixadas como indicadores de resultados (Conselho Europeu, 2022). Os Estados-Membros, seguindo todas as diretivas impostas pela União Europeia, apresentam a sua proposta de um plano estratégico que será, posteriormente, alvo de apreciação pela Comissão Europeia, entidade que possui poder para retificações e recomendações para um melhor desempenho do plano elaborado. Adiante nesta dissertação será feita uma apreciação mais elaborada acerca dos domínios selecionados do PEPAC 23.27: Sustentabilidade e Gestão Ambiental e Climática.

## **Material e Métodos**

### **Material**

#### **A Política Agrícola Comum**

A PAC constitui uma parceria entre a sociedade e a agricultura para garantir um abastecimento estável de produtos alimentares, preservar os rendimentos dos agricultores, proteger o ambiente e manter o dinamismo das zonas rurais (Conselho Europeu, 2023). É uma política gerida e financiada através dos fundos do orçamento da União Europeia que gera controvérsia na opinião pública carente de informação acerca do setor cuja sua atividade remonta aos primórdios da sobrevivência humana. Neste contexto, as políticas de apoio adotadas para o setor constituem-se como fundamentais para a viabilidade da agricultura.

A produção alimentar carece de processos biológicos com uma duração temporal inevitável. Ora, neste raciocínio, entende-se que a atividade do setor não pode, de maneira alguma, parar ou então haverá repercussões graves como a falta de alimentos disponíveis para uma população em constante crescimento. Por outro lado, ainda que tomando como absoluta a importância da produção alimentar, o rendimento dos agricultores é cerca de 40% inferior ao rendimento das atividades não agrícolas (Conselho Europeu, 2023), facto que dilucida a relevância dos apoios às explorações agrícolas. Ainda de outra perspectiva, a atividade agrícola está inteiramente dependente das condições geográficas, meteorológicas, bastante imprevisíveis por muitas vezes, e climáticas, em constante alteração, ainda que a um ritmo que permite a sua previsão, o que perspectiva um cenário de incerteza. Além de tudo o referido anteriormente, o setor agroalimentar é um dos mais importantes da UE. Atualmente, existem 10 milhões de agricultores na UE, e dependem da agricultura cerca de 40 milhões de postos de trabalho na transformação de alimentos, no comércio retalhista de produtos alimentares e nos serviços alimentares (Conselho Europeu, 2023). Para além do exposto, os agricultores não só garantem o abastecimento alimentar com normas de segurança cada vez mais reguladas em áreas de segurança alimentar, ambiente, saúde e bem-estar animal, como contribuem de forma crucial na preservação de áreas naturais. No mesmo sentido contribuem, ativamente, no desenvolvimento e prosperidade em muitas áreas rurais por toda a Europa prevenindo fenómenos como a desertificação e abandono geográfico, salvaguardando os solos e a biodiversidade. Assim, pelo enunciado anteriormente, a Política Agrícola Comum torna-se um elemento medular no retrato do setor na Europa.

Atualmente, a PAC funciona num escalonamento de medidas que se encontram divididas em dois pilares de execução. No primeiro pilar integram-se dois domínios de ação: apoios

diretos e medidas de mercado. O apoio direto é um pagamento concedido aos agricultores como garantia de execução da sua atividade. Constitui-se como um direito, não obstante, há deveres a cumprir, evidentemente. Os agricultores recebem apoio ao rendimento na condição de cuidarem dos terrenos agrícolas e cumprirem determinadas normas de segurança dos alimentos, normas ambientais e normas relativas ao bem-estar dos animais (Conselho Europeu, 2023). Os agricultores devem procurar reagir aos estímulos do mercado produzindo os bens necessários e procurados pelos consumidores, tomando uma posição de constante adaptação à realidade em que se inserem. Em contrapartida, o não cumprimento do acordado leva a penalizações no apoio e, em determinados casos, a abstenção de beneficiário dos pagamentos.

O setor agrícola enfrenta, consecutivamente, desafios de vária ordem. Recentemente, uma pandemia mundial cuja sua complexidade manifestou a resiliência e merecimento do setor agroalimentar. Outro grande acontecimento que em muito influencia a atividade e economia do setor é a invasão russa à Ucrânia. A guerra tem um impacto muito significativo na economia agrícola europeia. Com a invasão, houve uma interrupção no comércio de produtos agrícolas entre a Ucrânia e a UE, o que levou a um aumento dos preços desses produtos na Europa. Além disso, a incerteza política e a instabilidade na região afetaram negativamente a confiança dos investidores no setor agrícola da Ucrânia.

De outra perspectiva, também as crises económicas frequentes em conjunto com a concorrência mundial no mercado global, as alterações climáticas e os custos voláteis de produção como é o caso dos combustíveis e adubos, constituem-se como verdadeiras adversidades para o setor. Como forma de auxílio perante o mencionado anteriormente definiram-se um conjunto de regras que visam indenizar a instabilidade de preços e flutuações de procura e oferta nos mercados agrícolas europeus. Para assegurar o bom funcionamento dos mercados surge a Organização Comum dos Mercados dos produtos agrícolas. A OCM serve de enquadramento para as medidas de mercado previstas no âmbito da PAC. As sucessivas reformas levaram, em 2007, à fusão das vinte e uma OCM específicas numa única OCM que abrange todos os produtos agrícolas (Conselho Europeu, 2023). Ao mesmo tempo, as revisões da PAC têm vindo a conferir-lhe, progressivamente, uma orientação mais direcionada para os mercados e a reduzir o âmbito dos instrumentos de intervenção: estes são agora considerados «redes de segurança», devendo apenas ser utilizados em caso de crise. A OCM intervém, através do primeiro pilar da PAC, segundo políticas que denominam parâmetros de intervenção interna (intervensões no mercado, regras relativas à comercialização e às organizações de produtores), e uma vertente externa que visa regular as trocas comerciais com países terceiros. A OCM também aborda as normas em matéria de concorrência aplicáveis às empresas e as normas relativas aos auxílios estatais. Este fundo de reserva, financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia, é constituído todos os anos

mediante a aplicação de uma redução aos pagamentos diretos ao abrigo do mecanismo de disciplina financeira.

As zonas predominantemente rurais representam metade do território europeu e são habitadas por cerca de 20% da população da UE. Muitas destas zonas estão entre as regiões mais desfavorecidas da UE, com um PIB *per capita* significativamente inferior à média europeia (Conselho Europeu, 2023). Face ao exposto, surge o propósito do segundo pilar da PAC em que assentam as medidas de desenvolvimento rural da UE. Os grandes objetivos das medidas expressas no âmbito do desenvolvimento rural, fruto da “Agenda 2000”, contribuem para modernizar e “digitalizar” as explorações agrícolas, promover o desenvolvimento e revitalizar as comunidades nos meios rurais, incrementar a capacidade competitiva do setor agrícola face aos restantes que estão a superar-se na modernização, proteger o ambiente e adotar práticas de produção sustentável e ainda, indispensavelmente, assegurar um setor próspero com capacidade para acolher a renovação geracional dos jovens agricultores. O financiamento deste pilar da PAC provém do orçamento europeu e dos Estados-Membros que com medidas próprias sustentadas pelos orçamentos nacionais apoiam os agricultores, como ilustra o exemplo da Segurança Social no setor agrícola. A política de coesão da UE a par com a política de desenvolvimento rural objetiva uma concepção territorial equilibrada. Nesta política enquadra-se o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo Social Europeu. O objetivo do FEDER é ajudar as regiões menos desenvolvidas da União Europeia incentivando o crescimento económico através de medidas que promovem o investimento em tecnologia e inovação. Este Fundo tem um papel notório na coesão social no seio da UE ao gerar emprego e estimular a competitividade das regiões mais carenciadas. Na mesma linha de ação está o Fundo Social Europeu que é o principal instrumento europeu para promover o emprego, ajudar as pessoas a conseguirem melhores empregos e garantir oportunidades de emprego mais justas para todos os cidadãos da União Europeia. A atual crise económica que a Europa enfrenta torna ainda mais significativo o papel destes Fundos que financiam projetos que visam melhorar as habilidades profissionais dos cidadãos numa perspectiva estratégica de crescimento planeado, sustentável e inclusivo.

A Política Agrícola Comum, pelo narrado precedentemente, constitui-se como o principal alicerce do setor agrícola da União Europeia contribuindo para o processo de integração e consolidação do desenvolvimento económico e social.

## **Métodos**

No que à avaliação diz respeito, seguir-se-á uma arquitetura elaborada por três vias de contemplação: Evolução da Condicionalidade; Principais alterações da Arquitetura Verde entre planos e Financiamento das medidas homólogas entre planos.

### **Evolução da Condicionalidade**

Através da condicionalidade, os agricultores são incentivados a cumprir normas exigentes da UE a fim de assegurar a saúde pública, a fitossanidade e a saúde e bem-estar dos animais. A condicionalidade contribui para melhorar a sustentabilidade da agricultura europeia. O cumprimento de um conjunto de regras relacionadas com boas práticas agrícolas pelos produtores que resulta em apoios provenientes da UE designa -se por “Condicionalidade”. Tais regras estão ligadas a requisitos legais de gestão e boas condições agrícolas e ambientais, acrescentando-se que o não cumprimento da legislação da UE em matérias de proteção ambiental, saúde pública, saúde e bem-estar animal ou gestão dos solos conduzirá a devidas sanções nos apoios e repercussões de outros tipos. Independentemente de receberem ou não apoio da PAC, todos os agricultores têm de respeitar os requisitos legais de gestão. Para além destes requisitos, os agricultores que beneficiam dos apoios da PAC têm obrigatoriedade em cumprir as normas europeias relacionadas com boas condições agrícolas e ambientais das terras. Estas normas foram “desenhadas” com vários intuitos de entre os quais se destacam: a prevenção da erosão dos solos através de práticas de coberto vegetal e boa gestão das terras, a manutenção e incremento da matéria orgânica nos solos, a manutenção e gestão de prados permanentes, a proteção da biodiversidade e a conservação dos ecossistemas e a boa gestão da água. A avaliação baseia -se na apresentação das alterações quanto ao assunto condicionalidade no novo PEPAC.

### **Principais alterações da Arquitetura Verde entre planos**

A Arquitetura Verde do novo Quadro Comunitário tem a finalidade de, no decorrer da sua execução, promover a sustentabilidade ambiental e climática com objetivos específicos que regem o plano de entre os quais se destacam a contribuição do plano para a adaptação às

alterações climáticas e para a mitigação dos seus impactes e um uso mais acentuado das energias renováveis; a promoção do desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente dos recursos naturais, nomeadamente, a água, os solos e o ar; e, ainda, a contribuição do PEPAC para a proteção da biodiversidade, a melhoria dos serviços ecossistémicos e a promoção dos habitats e paisagens naturais. Para atingir tais metas anteriormente descritas o novo PEPAC 2023-2027 apresenta alterações estruturais no seu Quadro face à anterior PAC 2014 -2020: a avaliação será a exposição de tais alterações.

### **Financiamento da Agricultura Biológica entre planos**

Neste assunto, objetiva-se que a disponibilização monetária das medidas relacionadas com a Agricultura Biológica, em ambos os planos, seja alvo de uma comparação em termos de financiamento dos incentivos. A avaliação é feita através de uma comparação do valor de incentivos do quadro estratégico anterior (2015) e o novo planeamento político 2023-2027.

## Resultados e Discussão

### Evolução da Condicionalidade

A agricultura mundial tem o grande desafio de aliar a segurança alimentar à produção sustentável, por isso, a UE, como exemplo neste caminho, procurou no seu plano intensificar os cuidados neste desafio em ambas as matérias.

No que aos Requisitos Legais de Gestão diz respeito, um ponto de carácter obrigatório para qualquer agricultor europeu, se anteriormente eram 13 estes requisitos, neste período 2023-2027 passam a ser 16 acrescentando-se: a Directiva Quadro da Água (Diretiva 2000/60/CE), o cumprimento do Regulamento 2016/429, relativo às doenças animais transmissíveis, e do cumprimento da Diretiva 2009/128, relativa à utilização sustentável de pesticidas.

A agricultura, sobretudo a intensiva e superintensiva ou agricultura de alta performance, tem sido alvo de críticas pela sociedade ao ser acusada de uso excessivo do recurso água. Deve-se tomar consciência de que o uso da água pelo setor agrícola não se pode ver como um gasto mas sim como uma troca do recurso água por bens alimentares de qualidade. A água é um património que deve ser conscientemente gerido porque, sendo fulcral para o desenvolvimento das culturas e estando envolvido em todos os processos da produção agrícola, é escasso e apresenta volatilidade temporal e regional. Este fator limitante apresenta uma distribuição bastante heterogénea pelo território nacional, observam-se períodos longos de ausência de precipitação o que em determinadas regiões motiva graves problemas de escassez deste recurso. A incerteza acerca do fornecimento de água através de armazenamentos e pelos canais de distribuição já existentes, para além da incerteza associada às chuvas com uma sazonalidade gradualmente mais indefinida, provocam um entrave nas decisões dos agricultores e dificultam a sua atividade porque o risco do sucesso das culturas é posto em causa todos os dias consoante os fenómenos climatéricos visto que a atividade do setor é feita a céu aberto. A atividade agrícola é complexa, envolve um enorme risco e a água, ao contrário do que uma percentagem significativa de consumidores considera, é tida como um recurso a ser gerido e estimado para dele poder-se gerar alimentos.

Apesar de no PEPAC 2023-2027 se evidenciar a questão do uso eficiente da água, a sua importância como recurso escasso e a obrigatoriedade em cumprir requisitos no seu uso, a questão do armazenamento e das estruturas hidráulicas ficou aquém de uma perspectiva de um maior investimento: no âmbito do Desenvolvimento Rural e, especificamente, no eixo da Gestão Climática e Ambiental apenas se destina 0,4% do orçamento do PEPAC à alínea “Uso

eficiente da Água”, valor abaixo da maioria das alíneas constantes desse mesmo eixo. Um forte investimento no armazenamento de água iria alterar o panorama da agricultura portuguesa para melhor no longo prazo e iria, conseqüentemente, resolver, em certa medida, um dos problemas estruturais do setor. Mas não traria apenas vantagens técnicas ao setor, também do ponto de vista social se assistiria a uma melhoria pois sabemos que com a possibilidade de um tipo de agricultura de alta performance geram-se postos de trabalho, e isso é especialmente relevante em zonas rurais com baixa densidade populacional. Com a água a chegar a mais zonas e havendo a sua reserva assistir-se-ia, com certeza, a um desenvolvimento social e territorial benéfico para toda a sociedade envolvida.

Finda a problemática da Água surge, por outro lado, a saúde animal que está no núcleo das preferências dos consumidores. Tanto o bem-estar animal como a sua sanidade em vida constituem-se como temas basilares, hoje em dia, na produção animal e por essa razão este novo plano vem reforçar essa questão. Para que esteja apto a solicitar um apoio proveniente do fundo europeu, a partir de 2023, ano inicial de aplicação do PEPAC, o agricultor tem que cumprir o Regulamento 2016/429, relativo às doenças animais transmissíveis, que acontecendo irá beneficiar toda a sociedade pois presta-se não só o serviço da produção zootécnica segura como também se promove a saúde pública. Na ótica governamental, atuar preventivamente é muito mais vantajoso do que atuar com a cura das doenças e os motivos de tal são, a meu ver, óbvios. Em primeiro lugar, ao promover a prevenção reduzem-se os riscos de disseminação de doenças e, conseqüentemente, reduzem-se as perdas de produtividade nas explorações. O papel da monitorização de doenças torna-se fulcral para o seu controlo, enquanto que a gestão por parte dos serviços competentes torna-se menos complexa. Em segundo lugar, a redução do uso de antibióticos na produção animal torna-se fundamental, uma vez que o seu uso desmedido pode alterar a resistência das bactérias aos medicamentos de uma forma demasiado acelerada o que, progressivamente, irá tornar esses medicamentos cada vez menos eficazes.

Relativamente à utilização sustentável de pesticidas deve referir-se que é essencial proteger as plantas e os produtos que daí se originam com o objetivo de prevenir perdas de produtividade e garantir qualidade no produto final. No entanto, são várias as possibilidades para proteger as culturas contra as pragas. Pode efetuar-se através de processos não químicos como a utilização de variedades que apresentem resistência e a rotação de culturas. O controlo biológico através de organismos antagonistas é também outra via de ação que carece de um profundo conhecimento da biologia envolvida no meio da cultura.

O que é facto é que o método químico (aplicação de produtos fitofarmacêuticos) é o mais padronizado que tem as suas claras vantagens mas que, ao mesmo tempo, apresenta as suas inconveniências. O tratamento das plantas e produtos vegetais com este tipo de produtos necessita de um controlo e uma gestão adequada com o objetivo de prevenir

excessos de resíduos para o consumo humano e até animal. Torna-se, portanto, muito relevante monitorizar e gerir o risco desta aplicação para uma produção segura e isenta de riscos para a saúde pública e é neste sentido que o novo PEPAC, ao incluir o cumprimento da Diretiva 2009/128, relativa à utilização sustentável de pesticidas, irá atuar fazendo deste cumprimento um novo requisito para um agricultor elegível ao financiamento da PAC 2023-2027.

Relativamente às Boas Condições Agrícolas e Ambientais, a transição da PAC 2014-2020 para o novo PEPAC 2023-2027 alterou de 7 para 10 alíneas que se focam nas alterações climáticas, na água, no solo, na biodiversidade e na paisagem. De entre as várias alterações e introdução de alíneas novas, irei referir as que serão mais impactantes. A primeira alínea que refiro tem que ver com a gestão de áreas pantanosas para que se preservem estes solos ricos em carbono, uma alínea claramente virada para o solo em função não só da paisagem como das alterações climáticas. Posteriormente, surge a garantia de que uma parcela que representa uma percentagem mínima a cumprir terá que ser uma superfície não cultivada com o intuito de promover, claramente, a biodiversidade nas explorações agrícolas. Neste ponto, denota-se um claro objetivo de substituir a produção pelo benefício ambiental que será criar e conservar um habitat de propagação de espécies da fauna e flora fora do âmbito da produção tornando-se este acto um bem público gerado a partir da atividade do setor. No seguimento da alínea anteriormente apresentada expõe-se a terceira alínea incluída neste novo conjunto de Boas Condições Agrícolas e Ambientais: é proibida a conversão ou mobilizações nas pastagens permanentes incluídas na Rede Natura 2000 com o objetivo de proteger os ecossistemas inseridos nestas áreas, para a contribuição destas áreas no sequestro de carbono e para a conservação do solo relativamente à sua estrutura física e na melhoria do teor de matéria orgânica. De novo, há um comprometimento muito ligado ao valor ambiental da decisão. Julgo que de entre todas as alíneas, tanto as novas como as reestruturadas, todas têm no seu núcleo um carácter de cuidado ambiental visando uma proteção dos solos, dos ecossistemas que destas áreas surgem e da conservação ambiental ao nível da paisagem e da proteção das espécies autóctones. Denota-se, por conseguinte, uma valorização acentuada no que diz respeito ao Ambiente e Clima.

## Principais alterações na Arquitetura Verde entre planos

No que diz respeito às Boas Condições Agrícolas e Ambientais, estas passaram de 7 a 10 neste novo Plano, enquadradas em temas prioritários como as alterações climáticas, a água, o solo, a biodiversidade e a paisagem. Desta nova reestruturação destacam -se: uma preservação apropriada dos ecossistemas pantanosos, com o objetivo de impedir a deterioração dos solos ricos em carbono, a implementação da alternância de culturas, visando garantir a manutenção das propriedades do solo, incluindo a sua estrutura física, fertilidade, conteúdo de matéria orgânica e a biodiversidade microbiana do solo, a garantia da manutenção de uma percentagem mínima de superfícies não cultivadas, de forma a promover a biodiversidade ao nível das explorações agrícolas e a proibição de converter ou lavrar as pastagens permanentes existentes em regime de Rede Natura 2000, de forma a proteger habitats e espécies vulneráveis, incluindo os locais de nidificação e reprodução de aves e de modo a assegurar uma não redução da contribuição das áreas ocupadas pelas Pastagens Permanentes para o sequestro de carbono e para a qualidade dos solos e da água.

Uma das grandes alterações estruturais deste novo PEPAC é a substituição dos pagamentos relativos ao “greening” pelos “pagamentos ecorregime”. Esta nova intervenção está inserida no 1º Pilar da PAC, é de carácter obrigatório e a candidatura anual é facultativa e flexível para os agricultores, sendo que o PEPAC nacional estabeleceu que 25% do orçamento do 1º Pilar destina-se a esta rubrica. Para efeitos de elegibilidade os agricultores assumem um conjunto de práticas e técnicas que a par das BCAA promovem a concretização dos objetivos específicos impostos. No que concerne aos pagamentos, estes podem ser escalonados de várias formas: através do nível de especificidade do ecorregime, na forma de avaliação do acordado baseado nas práticas adoptadas ou nos resultados obtidos, na forma de pagamentos adicionais ou pagamentos compensatórios por custos acrescidos ou por perda de rendimento. Ao nível nacional assumiu-se um grau de seletividade variável nos pagamentos com compensação dos custos acrescidos e/ou das perdas de rendimento e com base nas práticas adotadas. Na questão do pagamento compensatório por perdas de rendimento associado ao conjunto de práticas e técnicas adotado, o exercício de cálculo dessa compensação é complexo e sugere desde início que a adoção de determinados regimes de agricultura implicam decréscimos de produtividade. Tal facto pode ser observado de dois pontos de vista: em primeiro lugar, e em termos práticos, assume-se que há pagamento pela não produtividade e, em segundo lugar, a adoção destes regimes terá que ser justificado pelo benefício ambiental que possam gerar em matéria de bens-públicos (conservação Ambiental e produção sustentável). Num panorama desafiante que é

corresponder às necessidades alimentares mundiais, qual será o efeito de uma progressiva adoção destes regimes? O objetivo será atingir o equilíbrio sustentável.

No caso dos pagamentos com base nas práticas adotadas por cada agricultor estou convicto de que esse método de avaliação poderá não ser suficiente para que o potencial das alíneas seja atingido, ou seja, com isto quero dizer que atribuir um pagamento apenas pela adoção de uma prática agrícola por si só não será suficiente. Poderia incluir -se nestes pagamentos um carácter orientado para os resultados de forma a garantir que as práticas agrícolas em vigência beneficiam factualmente o Ambiente.

Os diferentes ecorregimes dividem-se em: Agricultura biológica (Conversão e Manutenção); Produção Integrada (PRODI) – Culturas agrícolas; Gestão do solo – Maneio e pastagem permanente; Gestão do solo – Promoção da fertilização orgânica; Melhorar a eficiência alimentar animal; Bem-estar animal e uso racional de antimicrobianos e Práticas promotoras da biodiversidade. A maior parte dos apoios europeus destina-se ao Modo de Produção Biológico (MPB) destacadamente, e à Produção Integrada (PRODI). As duas alíneas perfilavam nas Medidas Agroambientais do 2º Pilar até então e passam, neste PEPAC, a integrar o 1º Pilar não diferindo, marcadamente, ao nível dos compromissos. Os apoios do MPB são significativamente maiores que os da PRODI e os animais em regime de produção biológica beneficiam de um apoio novo. A intensificação da Produção Biológica por parte do Governo Português pode excluir outros modos de produção igualmente sustentáveis e que apresentam um enorme potencial de resposta à segurança alimentar. Em casos particulares, sobretudo na área das hortícolas e fruteiras, o impedimento de utilização de herbicidas, para além de causar danos na cultura e problemas de maneio, “obriga” à mobilização de solo que irá originar perdas de matéria orgânica, facto que está bem vincado como um dos objetivos centrais deste novo PEPAC: o aumento da matéria orgânica nos solos agrícolas portugueses. Se este tipo de agricultura tem os seus pontos otimistas, também apresenta algumas debilidades, pelo que todos os sistemas agrícolas devem ter o seu lugar, como dito anteriormente. É claro que este sistema de produção é menos produtivo e não demonstra incrementos extraordinários em matéria de neutralidade carbónica face aos restantes métodos produtivos, acrescentando-se que com a diminuição do poder de compra generalizado em Portugal face um surto inflacionista a que se assiste, este tipo de produto mais caro que o homólogo tradicional poderá, progressivamente, perder espaço no mercado. É, certamente, um modo de produção necessário e com vastas vantagens em matéria de conservação ambiental, no entanto, resta saber qual deverá ser o seu peso no orçamento do plano e qual o seu verdadeiro impacto nos objetivos da Sustentabilidade.

Acerca dos compromissos Agroambientais e Clima há, também, algumas considerações a fazer na reestruturação desta área. O eixo C do 2º Pilar da PAC vem substituir as medidas agroambientais (MAA) por compromissos de ambiente e clima. As MAA que agora integram

o eixo C, nomeadamente, o da Gestão Ambiental e Climática, são: Conservação do solo – Sementeira directa; Conservação do solo – Enrelvamento; Uso eficiente da água; Montado e lameiros; Culturas permanentes e paisagens tradicionais; Mosaico agroflorestal; Manutenção de raças autóctones e Pagamento Rede Natura. Todas as alíneas descritas anteriormente foram alvo de uma reestruturação e foi acrescentada uma nova alínea: Conservação do Solo - Pastagens Biodiversas. Esta última será importante na descarbonização do setor pelas suas valências no sequestro de carbono. Na minha perspectiva, os compromissos relacionados com a Conservação do Solo têm como objetivos o aumento do teor de matéria orgânica no solo, o controlo da erosão para evitar perdas de estrutura superficial e o incremento da capacidade de sequestro de carbono, tal como uma melhoria na retenção de água. Todos estes pontos beneficiam o território no combate às alterações climáticas. Ora, pelo exposto, pela dimensão e impacto que esta vasta área tem na agricultura portuguesa o investimento poderia ser mais ambicioso pois apenas está destinado 0,5% do orçamento para este compromisso (Conservação do Solo - Sementeira direta, enrelvamento e Pastagens Biodiversas). Pelos benefícios que estas alíneas podem trazer ao território agrícola, a rubrica poderia ser vista como um investimento no solo, um dos fatores chave da atividade.

## **Financiamento da Agricultura Biológica entre planos**

Tendo em consideração o peso orçamental que tem a Agricultura Biológica a avaliação neste tema irá debruçar-se sobre a comparação dos valores dos incentivos entre o Programa de Desenvolvimento Rural de 2015 e o PEPAC 2023. É importante ter em conta as alterações de paradigma que este método de produção sofreu entre os dois planos, nomeadamente, o facto do compromisso ter passado de plurianual a anual, o que permite uma decisão mais facilitada e ponderada consoante avaliação periódica anual por parte dos agricultores e, ainda, pelo facto de neste novo contexto político a Agricultura Biológica constituir um ecorregime.

### Conversão para agricultura biológica

Grupos de Cultura		Montantes de Apoio (€/ha)				Escalaões de Área para efeito de modulação do Apoio (ha)				
		1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão	1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão	
Culturas permanentes	Frutos Frescos de Regadio.....	900	864	540	216	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25	
	Frutos Frescos de Sequeiro .....	900	730	456	182	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25	
	Olival e Frutos Secos	Regadio .....	643	515	322	129	≥ 0,5 <=10	>10 <= 20	>20 <= 50	>50
		Sequeiro .....	300	240	150	60	≥ 0,5 <=20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100
	Vinha .....	618	494	309	124	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25	

Grupos de Cultura		Montantes de Apoio (€/ha)				Escalaões de Área para efeito de modulação do Apoio (ha)			
		1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão	1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão
	Arroz .....	600	509	318	127	≥ 0,5 <=20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100
	Culturas temporárias de Primavera-Verão de regadio <sup>(1)</sup> .....	456	365	228	91	≥ 0,5 <=20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100
	Outras Culturas temporárias <sup>(2)</sup> .....	96	77	48	19	≥ 0,5 <=30	>30 <= 60	>60 <= 150	>150
	Horticultura <sup>(3)</sup> .....	600	576	360	144	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25
	Prados e Pastagens permanentes <sup>(4)</sup> .....	204	163	102	41	≥ 0,5 <=20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100

<sup>(1)</sup> Culturas de Primavera-Verão feitas em regadio, com exceção do arroz e das culturas que se inserem na classificação "Horticultura".

<sup>(2)</sup> Inclui: as culturas de Outono-Inverno; as culturas de Primavera-Verão efetuadas em sequeiro e todas as culturas forrageiras.

<sup>(3)</sup> Para além das culturas horticolas e horto-industriais realizadas ao ar livre e em estufa, inclui as culturas aromáticas, condimentares e medicinais.

<sup>(4)</sup> Este grupo de culturas para pagamento não inclui prados e pastagens permanentes com predominância de vegetação arbustiva. As superfícies forrageiras em sobcoberto de sobreiros para produção de cortiça utilizadas para pastoreio são consideradas para efeitos de pagamento neste grupo de culturas.

Quadro 1. Quadro de incentivos da PAC 2015 relativos ao Modo de Produção Biológico em conversão.

Fonte: Diário da República, Portaria nº50/2015, de 25 de fevereiro

**Montantes indicativos e Limites de apoio Conversão em Agricultura biológica**

Grupos de pagamento		Montantes de apoio por escalão de área (€/ha) e escalão de efetivo (€/CN)				Escalões de área (ha) e efetivo (CN) para efeito de modulação do apoio				
		1.º esc.	2.º esc.	3.º esc.	4.º esc.	1.º esc.	2.º esc.	3.º esc.	4.º esc.	
Culturas permanentes	Frutos frescos de regadio	975	780	488	195	≤ 10	≤ 15	≤ 25	>25	
	Frutos frescos de sequeiro	910	728	455	182	≤ 5	≤ 10	≤ 25	>25	
	Olival e Frutos secos	Regadio	656	525	328	131	≤ 10	≤ 20	≤ 50	>50
		Sequeiro <sup>(4)</sup>	320	256	160	64	≤20	≤40	≤100	>100
	Vinha	630	504	315	126	≤5	≤10	≤25	>25	
Arroz		684	547	342	137	≤20	≤40	≤100	>100	
Culturas temporárias de regadio <sup>(1)</sup>		475	380	238	95	≤20	≤40	≤100	>100	
Culturas temporárias de sequeiro		98	78	49	20	≤30	≤60	≤150	>150	
Horticultura <sup>(2)</sup>		640	512	320	128	≤ 10	≤ 15	≤ 25	>25	
Prado e Pastagem permanente sem predominância de vegetação arbustiva <sup>(3)</sup>		102	82	51	20	≤20	≤40	≤100	>100	
Animais em modo de produção biológico		50	40	25	10	≤20	≤40	≤100	>100	

Notas:

(1) Culturas de regadio, com exceção do arroz e das culturas que se inserem na classificação “Horticultura”

(2) Para além das culturas hortícolas e horto-industriais realizadas ao ar livre e em estufa, inclui ainda culturas aromáticas, condimentares e medicinais.

(3) As superfícies forrageiras em sobcoberto de sobreiro para produção de cortiça utilizadas para pastoreio são consideradas para efeitos de pagamento neste grupo de culturas.

(4) O pinhal manso explorado para pinhão só dá direito a pagamento se houver lugar à colheita da pinha devendo ser apresentado manifesto de colheita previsto na legislação nacional aplicável.

Quadro 2. Quadro de incentivos do PEPAC 2023 relativos ao Modo de Produção Biológico em conversão.

Fonte: Diário da República, Portaria nº54 E/2023, de 27 de fevereiro

Relativamente às culturas permanentes em Modo de Produção Biológico em regime de conversão entre 2025 e 2023 apura-se um crescimento médio de 4,012% nos incentivos por hectare no 1º escalão. A mesma comparação no que diz respeito ao Arroz dita um aumento de 14% no valor do incentivo por hectare e no caso da Horticultura um aumento de 6,66%.

### Manutenção da Agricultura biológica

Grupos de Cultura		Montantes de Apoio (€/ha)				Escalaões de Área para efeito de modulação do Apoio (ha)				
		1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão	1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão	
Culturas permanentes	Frutos Frescos de Regadio . . . . .	900	720	450	180	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25	
	Frutos Frescos de Sequeiro . . . . .	760	608	380	152	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25	
	Olival e Frutos Secos	Regadio . . . . .	536	429	268	107	≥ 0,5 <= 10	>10 <= 20	>20 <= 50	>50
		Sequeiro . . . . .	250	200	125	50	≥ 0,5 <= 20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100
	Vinha . . . . .	515	412	258	103	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25	
Arroz . . . . .		530	424	265	106	≥ 0,5 <= 20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100	
Culturas temporárias de Primavera-Verão de regadio <sup>(1)</sup> . . . . .		380	304	190	76	≥ 0,5 <= 20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100	
Outras Culturas temporárias <sup>(2)</sup> . . . . .		80	64	40	16	≥ 0,5 <= 30	>30 <= 60	>60 <= 150	>150	

Grupos de Cultura		Montantes de Apoio (€/ha)				Escalaões de Área para efeito de modulação do Apoio (ha)			
		1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão	1.º escalão	2.º escalão	3.º escalão	4.º escalão
Horticultura <sup>(3)</sup> . . . . .		600	480	300	120	≥ 0,5 <= 5	>5 <= 10	>10 <= 25	>25
Prados e Pastagens permanentes <sup>(4)</sup> . . . . .		170	136	85	34	≥ 0,5 <= 20	>20 <= 40	>40 <= 100	>100

<sup>(1)</sup> Culturas de Primavera-Verão feitas em regadio, com exceção do arroz e das culturas que se inserem na classificação "Horticultura".

<sup>(2)</sup> Inclui: as culturas de Outono-Inverno; as culturas de Primavera-Verão efetuadas em sequeiro e todas as culturas forrageiras.

<sup>(3)</sup> Para além das culturas horticolas e horto-industriais realizadas ao ar livre e em estufa, inclui as culturas aromáticas, condimentares e medicinais.

<sup>(4)</sup> Este grupo de culturas para pagamento não inclui prados e pastagens permanentes com predominância de vegetação arbustiva. As superfícies forrageiras em sobcoberto de sobreiros para produção de cortiça utilizadas para pastoreio são consideradas para efeitos de pagamento neste grupo de culturas.

Quadro 3. Quadro de incentivos da PAC 2015 relativos ao Modo de Produção Biológico em manutenção.

Fonte: Diário da República, Portaria nº50/2015, de 25 de fevereiro

Montantes indicativos e Limites de apoio Manutenção em Agricultura biológica

Grupos de pagamento		Montantes de apoio por escalão de área €/ (ha) e escalão de efetivo (€/CN)				Escalões de área (ha) e efetivo (CN) para efeito de modulação do Apoio				
		1.º esc.	2.º esc.	3.º esc.	4.º esc.	1.º esc.	2.º esc.	3.º esc.	4.º esc.	
Culturas permanentes	Frutos frescos de regadio	927	742	464	185	≤ 10	≤ 15	≤ 25	>25	
	Frutos frescos de sequeiro	825	660	413	165	≤ 5	≤ 10	≤ 25	>25	
	Olival e Frutos secos	Regadio	600	480	300	120	≤ 10	≤ 20	≤ 50	>50
		Sequeiro <sup>(4)</sup>	290	232	145	58	≤ 20	≤ 40	≤ 100	>100
Vinha		570	456	285	114	≤ 5	≤ 10	≤ 25	>25	
Arroz		649	519	325	130	≤ 20	≤ 40	≤ 100	>100	
Culturas temporárias de regadio <sup>(1)</sup>		430	344	215	86	≤ 20	≤ 40	≤ 100	>100	
Culturas temporárias de sequeiro		89	71	45	18	≤ 30	≤ 60	≤ 150	>150	
Horticultura <sup>(2)</sup>		610	488	305	122	≤ 10	≤ 15	≤ 25	>25	
Prado e Pastagem permanente sem predominância de vegetação arbustiva <sup>(3)</sup>		97	78	48	19	≤ 20	≤ 40	≤ 100	>100	
Animais em modo de produção biológico		48	38	24	10	≤ 20	≤ 40	≤ 100	>100	

Notas:

(1) Culturas de regadio, com exceção do arroz e das culturas que se inserem na classificação "Horticultura".

(2) Para além das culturas horticolas e horto-industriais realizadas ao ar livre e em estufa, inclui ainda as culturas aromáticas, condimentares e medicinais.

(3) As superfícies forrageiras em sobcoberto de sobreiro para produção de cortiça utilizadas para pastoreio são consideradas para efeitos de pagamento neste grupo de culturas.

(4) O pinhal manso explorado para pinhão só dá direito a pagamento se houver lugar à colheita da pinha devendo ser apresentado manifesto de colheita previsto na legislação nacional aplicável.

Quadro 4. Quadro de incentivos do PEPAC 2023 relativos ao Modo de Produção Biológico em Manutenção.

Fonte: Diário da República, Portaria nº54 E/2023, de 27 de fevereiro

No que aos incentivos por hectare do 1º escalão diz respeito, o crescimento médio relativo às culturas permanentes em regime de manutenção é de 10,032%. O destaque maior é o aumento do incentivo por hectare do 1º escalão do Arroz em regime de manutenção com uma variação positiva de 22,45% entre 2015 e 2023.

Dos resultados obtidos e da apreciação destes valores, deduz-se um claro incentivo ao aumento da área de produção em Modo de Produção Biológico no novo planeamento estratégico da política agrícola comum em Portugal no período de 2023-2027.

## Conclusões

Uma das conclusões a que se chegou é a seguinte: se a agricultura europeia já tinha o colossal desafio de corresponder a uma produção alimentar suficiente para fazer face às necessidades de uma população em exponencial crescimento, juntou-se a este desafio a gestão ambiental. Na gestão ambiental integrou-se, gradativamente, o conceito de “produção sustentável”. Os consumidores, especialmente os europeus, estão acentuadamente a introduzir o seu papel ativo na cadeia de produção agrícola. Há uma crescente preocupação por parte destes consumidores em conhecer a “história” dos produtos que consomem em matéria de segurança alimentar e modo de produção do produto. O setor agrícola está na sua fase mais árdua, uma vez que, tendo em conta os desafios anteriores, juntam-se ainda as intempéries e a inconstância climática naquela que é a maior fábrica do mundo a céu aberto à mercê da incerteza: a agricultura.

No que ao novo PEPAC para 2023-2027 diz respeito, há uma clara intenção de transformar a atividade agrícola portuguesa numa atividade orientada para a sustentabilidade e conservação ambiental. Deste raciocínio decorre um outro ponto de vista: em que medida deve ser transformado o paradigma da agricultura portuguesa em prol do serviço ambiental sem colocar em causa a segurança alimentar.

O PEPAC 2023-2027, é sem dúvida, o mais ambicioso de sempre do ponto de vista da Sustentabilidade e Gestão Ambiental e Climática. A sua arquitetura e disponibilização orçamental nestas matérias provam exatamente isso. Com a sua execução espera-se que o paradigma agrícola nacional seja conflagrado para um horizonte mais “verde” com uma enorme esperança de atingir as metas propostas pela União Europeia. Os agricultores portugueses, sendo os principais atuadores operacionais, irão acarretar uma grande responsabilidade no cumprimento dos objetivos para o horizonte 2030.

A constante adaptação do plano será imperativa consoante a resposta por parte dos agricultores e o sucesso da execução do PEPAC 2023-2027 nos domínios da Sustentabilidade e Gestão Ambiental e Climática passará pelas frequentes revisões e avaliações que forem feitas ao longo do período de ação das medidas.

## **Considerações finais**

Todo o exercício inerente à realização desta dissertação foi desafiante, transformador e entusiasmante. Quando o caracterizo como transformador quero transmitir que chegado o fim sinto que a minha percepção mudou para dar lugar a um conhecimento mais profundo em assuntos como políticas públicas, Ambiente e produção sustentável, tal como a minha diferente visão global sobre o setor agrícola português e europeu.

Neste momento, entendo quais são as orientações que irão reger a agricultura europeia nos próximos anos tal como percebo que o futuro da agricultura passará por um intenso processo de conversão em práticas sustentáveis e regenerativas nunca perdendo o foco da necessidade do abastecimento alimentar seguro.

A Sustentabilidade tornou-se num conceito transversal a qualquer atividade no quotidiano moderno e isso muito se deve ao setor agrícola europeu, por isso, os consumidores que muito criticam o setor devem, a meu ver, rever a sua apreciação do setor.

## Referências Bibliográficas

**Altmann A. 2020.** Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto instrumento de valorização, restauração dos serviços ecossistémicos da União Europeia. Debater a Europa. 54 p. Consultado em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/> em 20/03/2023

**Avillez F. 2016.** A Agricultura Portuguesa: Aa últimas décadas e perspectivas para o futuro. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos

**European Comission. 2021.** Pagamentos aos pequenos agricultores. Consultado em: [www.agriculture.ec.europa.eu](http://www.agriculture.ec.europa.eu) em 04/04/2023.

**European Comission. 2023.** A política agrícola comum de relance. Consultado em: [www.agriculture.ec.europa.eu](http://www.agriculture.ec.europa.eu) em 08/03/2023

**European Comission. 2023.** Objetivos estratégicos principais da PAC 2023-2027: Apoiar os rendimentos das explorações agrícolas viáveis. Consultado em: [www.agricultur.ec.europa.eu](http://www.agricultur.ec.europa.eu) em 05/04/2023

**European Comission. 2023.** Objetivos estratégicos principais da PAC 2023-2027: Promover a renovação de gerações. Consultado em: [www.agricultur.ec.europa.eu](http://www.agricultur.ec.europa.eu) em 05/04/2023

**European Comission. 2023.** Objetivos estratégicos principais da PAC 2023-2027: Fomentar o conhecimento e a inovação. Consultado em: [www.agricultur.ec.europa.eu](http://www.agricultur.ec.europa.eu) em 07/04/2023

**European Comission. 2023.** Objetivos estratégicos principais da PAC 2023-2027: Contribuir para a atenuação das alterações climáticas. Consultado em: [www.agricultur.ec.europa.eu](http://www.agricultur.ec.europa.eu) em 10/04/2023

**European Comission. 2023.** Política agrícola comum. Consultado em: [www.agricultur.ec.europa.eu](http://www.agricultur.ec.europa.eu) em 11/04/2023

**European Commission. 2022.** A política agrícola comum para o período 2023-2027. Consultado em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) em 06/03/2023

**European Commission. 2023.** Cronologia - História da PAC. Consultado em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) em 08/03/2023

**European Commission. 2023.** Natura 2000 e paisagens culturais. Consultado em: [www.culture.ec.europa.eu](http://www.culture.ec.europa.eu) em 12/03/2023

**European Commission.2023.** Política agrícola comum. Consultado em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) em 08/03/2023

**European Consilium. 2019.** O que é o Pacto Ecológico Europeu? Consultado em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) em 09/04/2023

**European Consilium. 2019.** PAC: pagamentos diretos após 2013. Consultado em [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) em 05/04/2023

**European Consilium. 2023.** Acordo de Paris sobre as alterações climáticas. Consultado em: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) em 09/04/2023

**European Parliament. 2023.** A política agrícola comum – instrumentos e reformas. Consultado em: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) em 08/03/2023

**Gabinete de Planeamento, políticas e administração geral. 2019.** Estrutura das Explorações Agrícolas Diagnóstico. Lisboa. GPP.

**GPP. 2023.** PEPAC Portugal: Prioridades. Consultado em: [www.gpp.pt](http://www.gpp.pt) em 21/03/2023

**Hogan P. 2016.** Melhorar o funcionamento do mercado, através do reforço da posição dos agricultores na cadeia de abastecimento. CULTIVAR-Cadernos de análise e prospetiva. Bruxelas. Comissão europeia.

**Instituto Nacional de Estatística. 2011.** Recenseamento Agrícola 2009 - Análise dos principais resultados. Lisboa. INE.

**Instituto Nacional de Estatística. 2021.** Recenseamento Agrícola 2019 - Análise dos principais resultados. Lisboa. INE.

**Ragonnaud G. & Massot A. 2017.** O primeiro pilar da PAC: I- A organização comum dos mercados (OCM) dos produtos agrícolas. Bruxelas. Parlamento europeu.

