

Apoios e incentivos ao desenvolvimento agrícola e rural em Portugal: elementos para reflexão

Ana Maria Ventura

FCiências-UL; CICS.NOVA.UÉvora
amventura@fc.ul.pt

Cristina Cruz

cE3c-FC.UL
cmhoughton@fc.ul.pt

Resumo

Este artigo pretende ser uma modesta contribuição para a discussão e enquadramento de temas centrais do panorama agrícola e rural português. Tem como base o Projeto POLRura, onde se fez a avaliação do Programa de Desenvolvimento Rural 2020, o qual sustentou até agora muitos investimentos e apoios no âmbito do empreendedorismo agrícola nacional. Foca-se, porém e de forma particular, naquilo que os agricultores e outros intervenientes transmitiram à equipa de investigadores o que, pela sua natureza, pode constituir informação relevante e original. Após a descrição dos materiais e métodos, a estrutura do artigo contém a resenha de alguns dos resultados obtidos, abrindo caminho à sua discussão e à seleção de temas que surgiram como centrais no panorama agrícola e rural português, a saber: a água, o solo, a mão-de-obra agrícola e o sistema de acesso e pontuação das candidaturas a investimentos, sobressaindo o caso particular dos jovens. No final, impõe-se o enquadramento político destes temas, no âmbito do desenvolvimento agrícola e rural e daquilo que são alguns dos anseios dos agricultores do século XXI. Ficou evidente a necessidade de ciclicamente monitorizar e avaliar o impacto de Programas como o citado, permitindo a correção de trajetórias e redefinição de objetivos, por parte de técnicos e decisores políticos. As reviravoltas do contexto político internacional relevam a abertura à mudança, em princípio enquadrada nas políticas europeias - em particular, a Política Agrícola Comum e a Política de Coesão. Aos agricultores/ empresários são exigidos ajustes e reajustes, mas sem perder de vista a sustentabilidade da sua atividade.

Palavras-Chave: agricultura; agricultores; PDR2020; políticas; desenvolvimento

Abstract

This article intends to be a modest contribution to the discussion and framing of central themes of the Portuguese agricultural and rural landscape. It is based on the POLRura Project, where the 2020 Rural Development Program was evaluated, which has so far sustained many investments and support within the scope of national agricultural entrepreneurship. It focuses, however, on what farmers and other stakeholders have conveyed to the research team which, by its nature, can constitute relevant and original information. After describing the materials and methods, the structure of the article contains a review of some of the results obtained, opening the way for their discussion and the selection of themes that emerged as central in the Portuguese agricultural and rural landscape, namely: water, soil, agricultural labor and the system for accessing and scoring investment applications, particularly in the case of young people. In the end, the political framework of these themes is imperative, within the scope of agricultural and rural development, and of what are some of the aspirations of farmers in the 21st century. The need to cyclically monitor and evaluate the impact of Programs such as the one mentioned was evident, allowing the correction of trajectories and redefinition of objectives, by technicians and policymakers. The upheavals in the international political context impose openness to change, in principle within the framework of European policies - in particular, the Common Agricultural Policy and the Cohesion Policy. Adjustments and readjustments are required from farmers/entrepreneurs, but without losing sight of the sustainability of their activity.

Keywords: agriculture; farmers; RDP2020; policies; development

Introdução

Este artigo tem como base a análise feita ao Programa de Desenvolvimento Rural 2020 (PDR2020; também designado de apenas PDR), no âmbito do Projeto PolRura - Políticas, Ruralidade, Diversidade e Desenvolvimento (abreviadamente designado de POLRura). Foca-se, principalmente, no posicionamento de agricultores e de outros intervenientes no meio rural e agrícola face àquele que tem sido o principal Programa de apoio existente em Portugal, dirigido para o sector agrícola, nos últimos anos. Este Projeto foi financiado pelo PDR 2020 e coordenado pelo cE3c/ Faculdade de Ciências - Universidade de Lisboa, num consórcio que envolveu também a Associação de Agricultores do Litoral Alentejano (AALA), contando com a consultoria da Universidade de Coimbra - Centro de Ecologia Funcional e da SOLUTOPUS, Recursos e Desenvolvimento, Lda.

Antes de apresentar alguns dos resultados obtidos e proceder à sua discussão, convirá descrever sucintamente o objeto de estudo do POLRura - o PDR2020 - a fim de situar o leitor no trabalho desenvolvido.

O PDR 2020 apresentou uma estratégia de crescimento, que se quis sustentável, para o setor agroalimentar e florestal nacional, tendo por base três objetivos estratégicos e dois transversais.

- i) Os objetivos estratégicos incluem: o crescimento do valor acrescentado do sector agroflorestal e rentabilidade económica da agricultura; a promoção de uma gestão eficiente e proteção de recursos; e a criação de condições para a dinamização económica e social do espaço rural (Avilez, 2015-a). O PDR 2020 pretendeu e pretende apoiar o investimento em explorações agrícolas e florestais, em empresas agroindustriais e a instalação de jovens agricultores, potenciando as condições para aumentar a competitividade do seu negócio. O Programa encontra-se estruturado em várias ações com objetivos distintos.
- ii) Os objetivos transversais incluem: o aumento da capacidade de inovação e de geração e transferência de conhecimento para o setor agroflorestal,

bem como a melhoria do nível de capacitação e aconselhamento dos produtores agrícolas e florestais, nomeadamente na gestão eficiente de recursos.

O PDR está dividido em cinco áreas temáticas de intervenção: inovação e conhecimento, competitividade e organização da produção, ambiente, eficiência no uso dos recursos e clima, desenvolvimento local e assistência técnica. Cada uma destas áreas tem implementação territorial potencialmente distinta, dirige-se a destinatários e formas de organização diferenciadas (público, privado, individual ou coletivo) e convoca diferentes alocações financeiras e diferentes taxas de apoio aos investidores (Ventura, Pacheco, Almeida & Cruz, 2021).

Na essência, a intenção subjacente a este artigo é a de contribuir com um conjunto de reflexões e recomendações para a ação política, dirigida para o desenvolvimento agrícola e rural, reconhecendo a importância de ambos para a coesão territorial, económica e social, para a qualidade ambiental, a segurança alimentar e para a prestação de serviços do ecossistema. Reflete as opiniões e reflexões das autoras, a partir da informação recolhida e da respetiva análise.

1. Materiais e Métodos

A base informativa deste artigo é constituída pelo POLRura, num misto de sistematização e de avaliação da informação recolhida pelos investigadores, sobre a forma como os empresários agrícolas e outros agentes do meio rural têm interagido com um programa fundamental, desde 2014, para o sector agrícola e para o espaço rural português, a saber, o PDR2020, e o têm utilizado.

O trabalho efetuado abrangeu as NUTS II Centro, Alentejo e Algarve, tendo sido mais tarde enriquecido com informação relativa à NUTS II Norte. Teve como objetivo realçar os aspetos positivos e negativos da execução do PDR2020, no período da sua quase compleição, servindo-se dessa circunstância para abordar temas intrínsecos aos sistemas produtivos mais representativos em Portugal

(mediterrânicos, regadio intensivo, agroflorestal, produção extensiva, entre outros) e, em sequência, produzir análises e recomendações que visariam futuras ações e programas de desenvolvimento. Para além da pesquisa documental, que é parcialmente utilizada para contextualizar a narrativa deste artigo, ressaltam-se aqui os resultados das entrevistas a agricultores e a outros contactos preferenciais (com ulterior análise de conteúdo, quantitativa e qualitativa). Documentalmente, abordam-se, de forma resumida, o papel dos planos de desenvolvimento agrícola, rural e regional com incidência em Portugal Continental, e as políticas nacionais e europeias, ambos relacionados com o desenvolvimento rural e agrícola. Foram entrevistados agricultores das regiões consideradas e inseridos em distintos sistemas produtivos, feitas visitas a explorações agrícolas e, também, foi recolhida informação junto dos denominados informadores privilegiados.

No âmbito do Projeto, foram realizadas 39 entrevistas a agricultores, cujos destaques são apresentados no próximo ponto. Foram também realizadas 9 entrevistas a informantes privilegiados, sejam eles consultores, autarcas, ex-funcionários públicos do Ministério da Agricultura ou dirigentes associativos, dando um contexto apropriado aos temas em discussão. Apesar de não parecer relevante a categorização estatística deste grupo, a informação e os conhecimentos dele extraídos são de grande interesse para o conhecimento e entendimento mais aprofundado do panorama agrícola e rural português.

Após a análise estatística básica, baseada em frequências, a informação recolhida foi predominantemente apreciada por métodos qualitativos (Guerra, 2006), embora não descurando o esboço de associações e tendências sempre que tal se mostrou relevante para os fins em vista (Santos, 2022). Este cruzamento de técnicas revelou-se muito útil para a análise das posturas face às políticas, face à inovação e face aos apoios canalizados para o sector agrícola.

Resumidamente, a caracterização individual dos agricultores contactados é a seguinte: das 39 entrevistas, 3/4 dos agricultores pertencem ao sexo masculino; Odemira, Mértola (NUTS II Alentejo) e Loulé

(NUTS II Algarve) estão em maioria; a faixa etária dos 41-50 anos e acima dos 60 anos são as mais representadas (2/3 dos respondentes); 2/3 dos indivíduos são casados ou vivem em união de facto; predomina o grupo dos indivíduos com nível de formação superior (na área agrícola ou não).

De entre os traços globais característicos da amostra, pode relevar-se o seguinte:

- a) Verificou-se que características como o nível de escolaridade, a base patrimonial (existência ou não de exploração agrícola na família) e o facto de haver outro elemento no agregado familiar que participe (ou que tal seja expectável) nas atividades agrícolas ou outras relacionadas, são fatores que têm uma importância quase sempre decisiva na condução da atividade empreendedora e naquilo que se espera dela. Concomitantemente, quando a exploração agrícola e/ ou a residência se situa em zona menos favorecida, com tendência de desertificação (humana e, nalguns casos, também física), a fixação e/ou a permanência nestas zonas é visivelmente influenciada pela questão familiar e patrimonial e pela maior facilidade de acesso à terra.
- b) Mais de metade dos contactados refere que o contexto e apoio municipal é de grande relevância no seu quotidiano (serviços de educação, saúde, habitação, conectividade) e na forma como encaram o presente e o futuro da atividade empresarial.
- c) Nos casos dos indivíduos em que a faixa etária está abaixo dos 40 anos, percebe-se que o estatuto de Jovem Agricultor e de Jovem Empresário Rural contribui para seu reconhecimento em sede de apresentação dum projeto de investimento (distinção formal), o que não quer dizer que, no quotidiano, essa diferenciação continue a verificar-se e a ter reflexos financeiros relevantes, nas diversas fases de execução das ações empreendedoras.
- d) Quanto à estrutura produtiva da exploração agrícola (especialização, mista, criação de gado, floresta, regadio ou outra), verifica-se uma tendência (efetiva ou almejada) para a pluriatividade; de momento abrange cerca de 15% do total de

contactados. Aqui o turismo representa a maior parte dos casos; todavia, a diversificação na oferta de produtos primários e a sua eventual transformação (complementada pela diversificação nas formas de comercialização) está na mira de um terço dos indivíduos.

- e) A atividade associativa, relacionada com o sector agrícola ou afim, ainda não é uma prática generalizada entre os entrevistados. De forma pouco surpreendente (no contexto nacional), são os homens que levam a dianteira a este nível, bem como as pessoas que têm um nível escolar mais elevado e, também, os mais jovens.

Dados os limites temporais e orçamentais para a execução do POLRura, não foi possível aprofundar a análise estatística e de conteúdo do material recolhido (agravado pelas demoras impostas pelas restrições ligadas à COVID-19). Impuseram, também, limites muito fortes à integração entre esta informação provinda das entrevistas e a recolhida documentalmente (estudos, Planos de desenvolvimento e de Ordenamento e outros). Julgamos, porém, que foi possível a reflexão fundamentada sobre a atualidade e o futuro do sector agrícola e do desenvolvimento rural.

2. Grandes temas que se evidenciaram no âmbito do POLRura

2.1. Resenha dos resultados da análise das entrevistas

Da análise feita das entrevistas, deverão ser evidenciados aspetos que se verificou serem determinantes no futuro individual e coletivo, dentro do setor agrícola e que, de forma generalizada, podem ser decisivos na permanência ou não no espaço rural. Não pode ser escamoteado o facto de, ainda, a atividade agrícola/produzida, ou outra com ela relacionada, ser considerada decisiva na escolha da residência (para o caso dos novos habitantes a tempo integral e frequentemente com perfil de investidores) ou na decisão de continuidade de permanência nas áreas rurais. Este facto é facilmente constatável, ainda que, de

entre os membros do agregado familiar, nem todos se dediquem à mesma atividade.

Assim, alguns resultados são aqui evidenciados:

- a) Nas respostas sobre ter ou não outra profissão, para além do agrícola, verifica-se que a maioria tem outra ocupação, com pesos variáveis no perfil ocupacional. Os que estão neste caso, todavia, não pertencem exclusivamente ao grupo dos detentores de qualificação de nível superior. Naturalmente que esta variável (existência ou não de outra profissão) influencia o grau de envolvimento e de complexidade face à atividade agrícola empreendida, desde logo pelo fator “tempo disponível” e dependência económico-financeira (escolha a recair, quase sempre, sobre a atividade que permite um maior rendimento).
- b) Nas classes de investimento e respetivos apoios, desde que detêm a atividade agrícola, foi possível apurar que não há uma predominância numa classe relativamente às demais. Há um número notório de médios e grandes investimentos (acompanhados ou não de apoio proporcional ao rendimento) - alguns acima de 1 milhão de euros - relacionados sobretudo com horticultura e com o regadio. Nota-se em muitas respostas que não há uma absoluta clareza quanto aos momentos em que ocorreu o investimento e, também, que há alguma confusão entre este e o subsídio anualmente auferido, quando aplicável e no mesmo ano, seja de que origem for (ver alínea seguinte), e isto ao longo do tempo. Esta constatação poderá apenas traduzir que a continuidade destes assuntos (investimento e apoio ao rendimento), a forma como são percecionados ao longo de anos e o seu paralelismo leva a que se tornem quase excessivamente “familiares”, não se fazendo uma clara distinção entre ambos. Parece também traduzir uma sobreposição e inerente confusão na leitura dos apoios financeiros (sobretudo para as pessoas com nível escolar mais baixo) devidas à frequente demora na transferência dos montantes financeiros oriundos nos apoios ao investimento.

c) No respeitante apenas aos apoios ao rendimento, e em complemento ao afirmado anteriormente, verifica-se que $\frac{3}{4}$ dos indivíduos recebe anualmente algum tipo de apoio, nas diversas formas que este pode assumir: atividade nas zonas desfavorecidas, relacionado com a existência de pecuária (à exceção dos suínos em que tal não se verifica), relacionado com proteção integrada, agroambientais ou outros (cumulativamente ou não). Cerca de metade dos respondentes tem clara dificuldade em identificar, em concreto, o tipo de apoio recebido anualmente. Também é notório que, sendo importante do ponto de vista financeiro, tal não significa que a segurança que atribuem àquele seja considerável, pois que frequentemente há mudanças nas regras de atribuição das ajudas e nos montantes distribuídos. Isto parece contribuir para algum descontentamento que paira na maioria dos entrevistados e inquiridos.

O grupo dos produtores predominantemente florestais é o que, de entre todos os respondentes, apresenta um nível inferior de apoios anuais ao rendimento. Para além disso, e nos casos em que o investimento serviu o plantio de espécies florestais tradicionais, como o sobreiro, há uma queixa generalizada de que o apoio mais significativo deixa de ser atribuído muito antes de a floresta começar a dar rendimento, o que coloca estes produtores numa situação financeira potencialmente difícil, pois que este tipo de floresta continua a necessitar periodicamente de manutenção até ao momento em que as receitas sejam visíveis.

d) De entre os contactados, e no respeitante aos projetos de investimento só apoiados pelo PDR (i.e., que não obtiveram apoios anteriores ou provin- dos de outra fonte), estes estão em minoria. Em várias situações verifica-se que há continuidade (i.e., não interrupção) nos investimentos e, noutras, que projetos aprovados anteriormente (nossos Programas que antecederam o PDR) transitaram para o PDR, devido à insuficiência de verbas, então verificada. Estes casos de transição não tiveram necessariamente um impacto negativo, desde que o processo de transição tenha sido claro nas regras; verifica-se, sim, que os

respondentes que já tinham contactado com outro Programa (PRODER, por exemplo) disseram que as condições de acesso de anteriores Programas de apoio eram mais simples e eficazes, comparativamente ao PDR2020. Também se verifica existirem dúvidas sobre o Programa que efetivamente apoiou os investimentos, dado que o número de anos já volvidos não contribui para clarificar as situações ou, tão só, porque o PDR (enquanto Programa) não é verdadeiramente familiar e intrinsecamente conhecido e em pormenor, para muitos dos entrevistados.

e) No referente à forma ou ao meio usado para tomar conhecimento do PDR, claramente a pesquisa individual e o sector privado (consultores, mas também associações e alguns bancos) assumem a dianteira no conjunto das respostas ($\frac{3}{4}$ do total), dando pouca visibilidade ao serviço prestado pelo Estado neste âmbito.

f) Relativamente à adequação do PDR ao panorama agrícola regional, a opinião predominante é negativa e verificou-se uma relação direta ente isso e a forma como as candidaturas ao investimento são apreciadas e valorizadas, regionalmente. Para além disso, as opiniões sobre diversos aspetos relacionados com o PDR demonstram o seguinte:

1. A divulgação do PDR não é bem considerada, tal qual tem sido feita; o papel dos consultores é visto como determinante, mas nem sempre de forma positiva.
2. A candidatura ao Programa (quase sempre por via das empresas especializadas) não apresentou grandes dificuldades.
3. O acompanhamento ao longo da execução do Projeto é, maioritariamente, considerado pouco expressivo.
4. A adaptação regional das medidas do PDR é vista de forma muito crítica, pois considera-se que as reais especificidades e recursos regionais não são levados na devida conta.

5. Na fiscalização, durante a execução dos investimentos, as críticas centram-se no facto de ela ser predominantemente de carácter administrativo, relegando para segundo plano a realidade no campo e no exercício concreto da atividade produtiva, bem como a flexibilidade que, por vezes, seria necessária.
 6. Na sequência do respondido noutros pontos da entrevista, o conhecimento próprio do Programa não é visto como um grande obstáculo, pois a informação, embora nem sempre de muito fácil perceção, está disponível. É frequentemente citado, todavia, que muitos aspetos importantes, inerentes a cada Medida, nem sempre estão facilmente acessíveis.
 7. Tal como expectável, os mais jovens (apoiados frequentemente por familiares, na retaguarda) são os mais ativos na busca de informação através da pesquisa individual e, também, são tendencialmente os mais ativos na promoção do associativismo e dos agrupamentos, dando-lhe um relevo acrescido.
- g) No respeitante à presença de outros familiares nas atividades da exploração agrícola, metade dos indivíduos não tem outros membros da família na exploração agrícola. Este facto apresenta algum paralelismo com situações de fragilidade percecionadas no momento da entrevista e, ainda, com um maior sentimento de insegurança face ao presente e ao futuro imediato relacionado com a exploração agrícola. Nos casos em que outros membros da família estão envolvidos, não é raro essa envolvência abranger vários deles (ascendentes ou descendentes).

Assim, do conjunto das respostas obtidas, percebe-se a forte relação existente (considerada hipoteticamente à partida) entre as características individuais e situacionais e a postura perante incentivos, apoios e políticas sectoriais. Isto leva a que, paralelamente ao papel das inovações tecnológicas, se considere a tradição e a estrutura de apoio pré-existente (familiar, patrimonial ou de proximidade/municipal) como tendo um papel muito relevante no

empreendedorismo agrícola e rural e na capacidade de implementar alterações estruturais, com efeito nos médio e no longo prazo.

2.2. Recursos, práticas e entendimentos no sector agrícola: diferentes posturas e propostas de ação

As entrevistas e as observações feitas no POLRura - complementadas e contextualizadas também com a ajuda da informação extraídas das entrevistas a informadores privilegiados (neste caso, ex-dirigentes dentro da estrutura orgânica do Ministério da Agricultura ou ligados ao regadio) permitem salientar os temas considerados mais urgentes, polémicos ou a necessitar de dedicada atenção a nível nacional, e até europeu. Independentemente da forma mais ou menos elaborada como são expostos pelos participantes (indivíduos ou entidades), verificou-se uma grande concordância relativamente aos temas considerados como prioritários. Foi particularmente salientada a ausência de respostas atempadas, por parte das entidades estatais competentes, na gestão dos recursos e na implementação de medidas de suporte. Este facto é visto como uma grande debilidade para atingir os objetivos estratégicos e transversais do PDR2020 (ou de qualquer outro programa ou esquema de incentivos) e de outros apoios dirigidos ao espaço rural e, em particular, aos jovens empresários rurais.

Quatro tópicos sobressaíram no contexto nacional, nomeadamente: a utilização da água, a gestão do solo, a mão-se-obra agrícola e o sistema de acesso, pontuação e classificação das candidaturas ao PDR2020. Percebe-se que os agricultores do século XXI apresentam um crescente nível de exigência, seja a nível de apoio técnico, político, social e económico ou a nível da qualidade e celeridade das respostas, por parte de instâncias estatais ou por parte de associações e consultores. Todavia, isto não significa que a sua participação individual e o grau de envolvimento na preparação da decisão ou no propiciar de respostas atempadas (por parte de associações, por exemplo) seja sempre evidente.

2.2.1. O recurso água

A água é um bem essencial para a vida humana, para o equilíbrio dos ecossistemas, para a produção de alimentos, para a geração de energia e para a economia em geral. As pressões ambientais e económicas colocada sobre este recurso natural limitado, bem como a sua relação intrínseca com outras prioridades, como a produção de energia, a adaptação às alterações climáticas e o cultivo de alimentos, contribuem para que a gestão da água e dos seus serviços se tenham tornado temas prioritários da agenda internacional (REA 2019:54).

No setor agrícola, a água é um recurso cada vez mais limitante à produção e tem uma enorme relevância como elemento estruturante das atividades de produção, e como tal, surgem recorrentemente preocupações no que toca à sua gestão. No respeitante ao impacto da PAC, verifica-se que o uso sustentável da água está muito dependente da forma como cada estado-membro usa o orçamento. Frequentemente, pouca atenção é dada à gestão programada deste recurso, numa visão de longo prazo. A PAC, todavia, desempenha um papel importante na sustentabilidade da utilização da água e proporciona alguns instrumentos que podem ajudar a reduzir as pressões sobre os recursos hídricos, mas pode também, por exemplo, financiar infraestruturas de regadio (Agroportal, 07/2020)- o incentivo à melhoria dos regadios (aumento da área irrigada) tem tido um impacto negativo na quantidade de água disponível, pois a área total irrigada tem aumentado de forma efetiva, dificilmente acompanhada pelo regime pluviométrico. (ECA, 2020) A agricultura mais ecológica, em substituição dos pagamentos “greening”, deverá contemporizar com alguns condicionalismos, de modo a permitir o alinhamento com a Diretiva Comunitária da Água.

Como se pode observar nos dados do REA (2019), o armazenamento de água nas albufeiras de Portugal Continental tende a apresentar valores preocupantes (abaixo dos 50% em 2021 e, segundo as projeções, agravados enormemente em 2022) ao longo do país, em determinados meses do ano, sendo que este cenário se repete e tendencialmente agravar-se-á de ano

para ano. A disponibilidade de água subterrânea é muito preocupante, verificando-se valores piezométricos abaixo do percentil 20 em quase o território continental, em determinados meses do ano. Assim, perante este cenário, as questões colocadas pelos agricultores e outros, no âmbito do POLRura, ganham especial relevância, porquanto representam o senso-comum e o quotidiano de quem diariamente lida com o recurso água.

No contexto agroflorestal, e não só, uma das principais preocupações associadas aos recursos hídricos são os impactos das alterações climáticas. Avillez (2015) refere que a redução na água disponível deverá levar a repensar as estruturas produtivas, da forma como são geridas e da forma como se selecionam as culturas e o respetivo maneio. Os teores de água disponíveis no solo e para irrigação deverão ser pensados em conjunto, no quadro dos diversos sistemas de produção agrícola e florestal.

Os agricultores são grandes utilizadores de água doce e estão também entre os primeiros a ser afetados pela escassez de água. No entanto, são os primeiros a serem apontados por “desperdiçarem” grandes quantidades de água em consequência do uso de sistemas de rega ineficientes ou de uma gestão ineficaz. Soluções cada vez mais elaboradas têm sido desenvolvidas com o intuito específico de melhorar a produtividade e a eficiência do uso da água (Voz do Campo, 2021). Estas soluções deverão, porém, ser devidamente apoiadas financeiramente, em sede de projeto de investimento, na ótica dos potenciais destinatários.

De entre os resultados obtidos no POLRura e que podem colocar em causa a narrativa oficial e as ações que se relacionam com o uso do recurso água, destacaram-se as observações críticas acerca de:

- a) a utilização eficiente da água e a manutenção da sua qualidade;
- b) a construção das reservas estratégicas e a seleção criteriosa dos usos e métodos de dispêndio de água (por exemplo, a gestão feita nas barragens algarvias e no Alqueva);

- c) a falta de visão estratégica;
- d) as dimensões de médio e longo prazo parecem estar em contradição com a implementação efetiva de Medidas e políticas (incluindo o PDR2020), as quais permitam que os privados contribuam para a eficiência do uso de água e para a construção de reservas que suportem, por exemplo, tornar mais imediato o combate a incêndios (ouveu-se com frequência que nos projetos de investimento se favorece, por exemplo, a construção duma charca, mas não se contempla a compra do equipamento para extração da água retida, o que pode inviabilizar a utilidade da infraestrutura).

A reutilização da água residual para fins agrícolas está a ganhar relevância no âmbito das medidas da Comissão Europeia, e tem aceitação no seio dos agricultores portugueses, de acordo com os resultados obtidos no POLRura. Reivindica-se o cumprimento de critérios de qualidade daquela, em função da tipologia de culturas e tendo em atenção o potencial risco para a saúde pública e ambiente, a aceitação pública local e a distância entre ponto de produção e tratamento, e local de utilização.

Várias outras questões são levantadas pelos agricultores, no âmbito da eficiência da gestão da água, entre elas: quais são efetivamente os principais problemas relacionados com a utilização da água (subjacente a competição entre usos)? Que soluções podem ser adotadas? Qual a importância da preservação dos recursos hídricos e que instrumentos são utilizados? Também, o grande aumento das zonas irrigadas (ainda que a partir de grandes reservas como é o caso do Alqueva) levanta muitas questões entre os entrevistados: deverá privilegiar-se em absoluto as culturas assim favorecidas, em detrimento de outras com consumos de água mais baixos? Será que os recursos naturais das regiões estão a ser aproveitados de forma equilibrada? Como equilibrar a gestão macro dos sistemas produtivos (intra e interregional) quando se está perante realidades muito díspares na produtividade e na rentabilidade?

A partir das respostas obtidas no POLRura não se pode destacar uma preferência sobre um determinado tipo de agricultura e uso da água em detrimento de outros possíveis; pode, isso sim, destacar-se que as potencialidades regionais baseadas nos recursos mais abundantes deveriam ser privilegiadas, em detrimento de outros possíveis (por exemplo, não é pacífica a aceitação da perda de importância relativa dos sistemas agroflorestais extensivos em detrimento de novas culturas- quase sempre grandes utilizadoras de água- ainda que com rentabilidades mais atraentes).

Por fim, numa ótica que se pode cabimentar no ordenamento do território, os entrevistados consideram de forma inequívoca que compete ao Estado a adequada gestão da utilização dos recursos hídricos compatibilizando a sua utilização com a proteção e valorização de outros recursos, tais como reutilização de efluentes, melhoria dos meios de captação e distribuição de água para abastecimento doméstico e industrial, bem como a regularização de margens e leitos para segurança contra cheias. Nas albufeiras é urgente alcançar o uso sustentável da água, preservando quantidade e qualidade; todavia, nas obras de fomento hidroagrícola, o propósito imediato tem sido o de alcançar um uso efetivo da água para rega. A gestão da mesma é objeto de frequentes reticências por parte dos agricultores contactados.

2.2.2. O recurso solo

O solo desempenha múltiplas funções no desenvolvimento rural: produção de alimentos; emprego rural; conservação da biodiversidade, serviços de ecossistemas e muitas outras funções ambientais, como é o caso do papel no ciclo do carbono. O cabaz de funções depende muito dos sistemas de produção agrícola e da sua localização (Santos, 2015) sendo a conservação e recuperação do seu equilíbrio e funções uma prioridade da UE. Garantir que 75 % dos solos sejam saudáveis até 2030 para que os alimentos, as pessoas, a natureza e o clima também sejam saudáveis- uma das bandeiras da Missão Solos da UE e do Observatório do Solo da União Europeia (Agriterria, 2021; ec.europa, 2021). No entanto, é um facto que a

qualidade dos solos tende a diminuir e que os melhores solos agrícolas são tendencialmente integrados nas cidades devido à expansão urbana.

A multifuncionalidade da exploração agrícola com suporte no solo é um princípio orientador das reformas da PAC na Agenda 2000. É de salientar, contudo, que apesar disso, o Pilar I (RPU – Regime de Pagamento Único e ajudas à produção) continua a ter uma grande expressão em termos monetários, comparativamente ao Pilar II (medidas agroambientais), demonstrando a continuidade do paradigma produtivo, agora reforçado pelo surgimento de uma guerra na Europa e pela renovada importância estratégica da segurança alimentar de cada país.

Dado o carácter estrutural das medidas agroambientais (em vigor no contexto do PDR 2020 e reforçadas pelas novas medidas de suporte à atividade agrícola), espera-se que elas estejam orientadas para a efetiva promoção dos apoios à conservação e à melhoria da qualidade do solo, incluindo incentivos à redução drástica da intensidade da mobilização do solo, à manutenção de resíduos de culturas na superfície do terreno e à adoção de rotações de culturas consideradas apropriadas à qualidade daquele. Para o efeito, vai ser necessário que os apoios dados a este tipo de soluções agronómicas sejam suficientemente claros na sua conceção e incentivadores, no contexto dos diferentes tipos de pagamentos diretos de que os produtores agrícolas portugueses poderão vir a beneficiar (Avillez & Carvalho, 2015).

De acordo com Nunes (2017), existem alternativas culturais, baseadas em agroecossistemas tradicionais, que se podem traduzir na criação de sistemas agrícolas adaptados localmente, fazendo um uso otimizado dos bens e serviços dos ecossistemas para os processos produtivos. Isto é válido numa lógica de sustentabilidade, seja aplicada à agricultura biológica, à biodinâmica, à permacultura ou outras. No entanto, segundo o mesmo autor, na prática estas alternativas têm sido discriminadas ao nível da política agrícola, em favor da agricultura industrializada. É interessante salientar que a PAC apresenta uma grande preocupação com a qualidade do solo, considerando a sua componente ecológica como essencial para a sua

vitalidade, mas reconhece que a transição para sistemas agrícolas mais sustentáveis (com mais respeito pelo recurso solo) deve ser feita de forma justa. Os gestores agrícolas poderão adotar diferentes vias da transição percorrendo trajetórias não-lineares, geograficamente heterogéneas, progressivas, diferenciadas e complexas. Entra aqui a necessidade de repensar as formas de financiamento das atividades de investigação, desenvolvimento experimental e transferência de conhecimento, com forte apoio na realidade das explorações agrícolas, na sua diversidade e com o objetivo de, também, promover modelos de negócio sustentáveis.

Os resultados do POLRura mostraram que há aspetos essenciais relacionados com a gestão do solo a que urge dar resposta, destacando-se a melhoria da sua funcionalidade; planeamento do seu uso (a agricultura, pecuária e floresta deverão ocupar os espaços com essa aptidão) e a dificuldade de acesso à terra, nos casos em que não se é herdeiro deste bem. O emparcelamento é uma necessidade que não tem sido colmatada nem seriamente assumida pelo poder político, o que significa que as ações que são feitas a este nível são-no pelos privados, a expensas próprias. A fragmentação da propriedade influencia negativamente o acesso a Medidas de apoio e a rentabilidade que é necessário demonstrar aquando da apresentação dum projeto de investimento (ligação à VGO, de que se falará mais adiante).

Segundo Avillez & Carvalho (2015), o futuro crescimento económico da agricultura portuguesa depende de uma utilização mais eficiente dos fatores de produção agrícola e da melhoria da qualidade dos solos portugueses em geral e dos mais degradados em particular. Esta posição é corroborada por muitos dos entrevistados - daí alguma incompreensão pelo atraso ou ineficácia de medidas do PDR2020 dirigidas especificamente às questões do solo.

É possível, com medidas adequadas e capacidade de monitorização regular, aumentar de forma considerável o potencial produtivo dos solos e, simultaneamente, aumentar a eficiência no uso de fatores de produção, como os fertilizantes (Mouazen, 2022) o que são contribuições decisivas para a

sustentabilidade económica e ambiental de muitas produções dentro da agricultura portuguesa. Mas, de acordo com o POLRura, a disponibilidade, interesse e motivação para a adoção de técnicas de agricultura de precisão (integradas no “pacote inovação”) ainda estão afastados do quotidiano da maioria dos agricultores contactados, pois consideram não reunir as condições básicas para tal (p. ex., a estrutura fundiária).

De acordo com Amorim (2015), o solo é utilizado por vários intervenientes para diversos fins causando diferentes tipos de impactes. Por isso, é fundamental que também aqui as mudanças da ocupação e uso do solo sejam monitorizadas. Para tal importa responder às seguintes perguntas: onde está a ocorrer a mudança da ocupação e uso do solo e até que ponto vai continuar a mudar? Qual é a área de solo que mudou? O que impulsionou e instiga a mudança? Quais são os impactes para a biodiversidade e para a sustentabilidade no uso do solo? Basicamente, é necessário dar resposta a três perguntas clássicas: “onde”, “quando?” e “porquê?” estão a ocorrer as alterações de uso do solo.

2.2.3. O recurso mão-de-obra

A mão-de-obra agrícola é um tema de crescente atualidade, a julgar pelas frequentes notícias a ele alusivas. Teixeira & Carvalho (2020) propõem um conjunto de medidas e regulações de carácter fiscal, remuneratório e outras que contribuam para a dignificação das condições de vida dos imigrantes. Mas parece inegável que a integração de imigrantes em pequenas comunidades rurais é um tema que, apesar de escamoteado, se revela de grande acuidade.

Os imigrantes do espaço lusófono têm, em princípio, uma vantagem, que é a da língua, que facilita em muito a integração. As dinâmicas demográficas da natalidade e da mortalidade, pela sua natureza, não têm efeitos a curto prazo - daí que, para atrair imigrantes/mão de obra, o país precisa de colocar menos obstáculos à entrada de estrangeiros, mas também de ter políticas ativas de recrutamento (in *Jornal de Negócios*, 2018) e de integração.

O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Vocacional mostrava que 26% das oportunidades de emprego em Portugal estariam na agricultura. (Ribeiro, 2016) Estes 26% traduzir-se-iam em 600 mil postos de trabalho. Estes números têm tendência a aumentar significativamente, devido aos sistemas culturais implantados nos últimos anos. Há que contar, ainda, com a mão de obra ilegal (por vezes traficada) e que frequentemente não entra nas estimativas oficiais.

Mais de 314 mil pessoas trabalham na agricultura em Portugal. Esta população, na sua maioria, é constituída pelo próprio produtor agrícola (93.771), os seus familiares (59.808) e pelos assalariados regulares (30.350); há ainda que contar com a mão-de-obra eventual ou sazonal e 10.367 indivíduos no âmbito da contratação de serviços vários (RGA, 2019).

A crescente dificuldade de satisfazer as necessidades de mão-de-obra no sector agrícola não é um assunto novo, pois vários trabalhos e estimativas anteriores (particularmente na última década) o referiram, havendo quem afirmasse que entidades responsáveis por autorizar o trabalho de imigrantes em Portugal deviam facilitar a entrada de mão de obra estrangeira para trabalhar na agricultura. Atualmente, o número de estrangeiros a trabalhar na apanha de fruta, nos hortícolas e na colheita de azeitona, nos campos do Alentejo e, em menor escala, no Algarve, já supera o dos portugueses, sendo na sua maioria originários de países como a Roménia, Ucrânia, Bulgária, Marrocos, Tailândia e Nepal.

Todos os indivíduos contactados no âmbito do POLRura reconhecem a dificuldade (quicá impossibilidade) de recrutar mão de obra para os trabalhos agrícolas entre a população local; por outro lado, o recrutamento de mão de obra estrangeira é motivo de crescente ansiedade a nível social e económico. A maioria dos entrevistados refere que esta questão da presença da mão de obra estrangeira tem uma relação direta com a baixa atratividade dos espaços rurais. Questões como a segurança, a vitalidade da cultura local, a adaptação do sistema de ensino, o alojamento e os reais ganhos para a comunidade local por via da presença de muitos imigrantes ganham crescente

atenção e são alvo de preocupação (e até receio) por parte dos residentes tradicionais (muitos deles agricultores) e de algumas entidades coletivas.

Mão de obra de qualidade é um dos grandes desafios da agricultura em Portugal e no mundo. Com a evolução tecnológica e a migração da população rural para a cidade, o setor da agricultura foi um dos mais afetados com a diminuição do capital humano. Estes são os principais fatores apontados para a diminuição da disponibilidade de trabalhadores no campo.

Empresários agrícolas, autarquias, Centros de Emprego e outros, nos dias de hoje, enveredam por diversos caminhos para tentar atrair imigrantes, através de contratos, habitação e formação (Marcela & Ferreira, 2022). Isto significa, afinal, o reconhecimento de que a escassez de mão de obra (indiferenciada, mas, principalmente, qualificada) é um problema estrutural e multifacetado. A integração de toda esta população continua, porém, a ter apenas soluções pontuais.

2.2.4. O sistema de acesso à plataforma do PDR 2020 e a avaliação dos projetos de investimento

O sistema de acesso à plataforma do PDR 2020 é considerado difícil e a própria plataforma é tida como confusa, impessoal, com uma fraca assistência técnica e muito vocacionada para um controlo fundamentalmente administrativo. Muitas são as queixas sobre os serviços de apoio ao promotor, sendo frequentes atrasos muito longos nas respostas, sem justificação aparente; igualmente são numerosas as queixas no respeitante à apreciação dos Projetos de investimento, e ao seu acompanhamento.

O excesso de burocracia é considerado como um forte travão ao empreendedorismo. Segundo a maioria dos contactados, o que falta aos agricultores é um acompanhamento no campo, na realização dos investimentos e na evolução técnica e tecnológica, o qual poderia ser posto em prática com o apoio a associações de classe ou através de serviços de extensão rural, que urge implementar ou reativar.

O processo de candidatura aos apoios é considerado muito complexo; os critérios previstos no PDR 2020 e noutros programas não se coadunam com a realidade dos projetos de investimento, obrigando os empreendedores/produtores a realizar rubricas de investimento que não são essenciais no âmbito da sua atividade produtiva. O que está em causa é a perda de energia, de meios financeiros e de entusiasmo ou de oportunidade de mercado, nas situações mais diversas, levando à não criação de riqueza (mais visível em regiões com tendências de marginalização ou menos favorecidas). É genericamente defendido pelos inquiridos que um Programa de apoio rural e agrícola tem de ser mais ágil e mais dirigido às realidades regionais, de forma diferenciada.

Os beneficiários do PDR 2020 consideram que o programa (ou o seu sucessor) deveria privilegiar a valorização dos recursos endógenos e apostar no património genético a nível regional, seja vegetal ou animal (reconhecimento da adaptação dessas espécies ao meio ambiente). Deveria existir, na avaliação das candidaturas, uma majoração para a produção comercializada via Organização de Produtores, nos casos e regiões em que estas se apresentam como o veículo por excelência de suporte à atividade produtiva e à sua inserção no mercado (isto é sobretudo verdade nas zonas de minifúndio).

É de salientar que algumas medidas foram de difícil aplicação no território, como por exemplo as referentes ao solo ou ao património genético. Os apoios deveriam ser mais diversificados e integrados com as diversas políticas; sobre os jovens agricultores, considera-se que a falta de apoio inicial (ou a sua extrema morosidade) pode comprometer a sua instalação e independência.

Observaram-se algumas contradições entre os objetivos do programa e os resultados da sua implementação. Refira-se, por exemplo, o facto de os investimentos apoiados não permitirem ou manifestarem muitas reticências à utilização de solo e coberto florestal para a produção agrícola de espécies de sombra, essenciais ao desenvolvimento da multifuncionalidade das explorações.

No âmbito da nossa amostra, a perceção dos beneficiários do PDR 2020 é a de que a floresta é o parente pobre, onde os condicionalismos do programa dificultam a obtenção da pontuação necessária para que o investimento seja aprovado. Se, por um lado e à luz dos princípios, é correta a constituição de agrupamentos de produtores florestais, tal não é sentido pelos próprios, não permitindo que mesmo aqueles que individualmente detêm áreas de grandes dimensões florestais tenham acesso a apoios suficientes. O que se critica não é tanto a existência destes agrupamentos, mas sobretudo a forma como parecem ser sobrevalorizados e privilegiados, comparativamente a investimentos similares, mas propostos individualmente.

Ainda no domínio das florestas, também as medidas de apoio após a beneficiação florestal, são consideradas insuficientes, pois não cobrem todo o período de carência até à obtenção de rendimento (ver Ponto 2.1).

A introdução na fórmula de cálculo da Valia Global da Operação (VGO), utilizada para a seleção e hierarquização dos pedidos de apoio no âmbito do PDR2020 (Investimentos na Exploração Agrícola), e enquanto critério de seleção, teria favorecido, em princípio, as candidaturas com investimentos na melhoria de fertilidade ou da estrutura do solo. No entanto, Avillez & Carvalho (2015) defendem que é necessário repensar o critério, porquanto é legítimo pôr em questão se a introdução de um ponderador de valor 0,05 constitui um elemento diferenciador das iniciativas de investimento no âmbito da melhoria da qualidade do solo. Avillez (2017) reitera que a VGO deveria integrar um critério de seleção relacionado com o contributo potencial do projeto para o crescimento do valor acrescentado agrícola nacional, a fim de ir ao encontro ao desejado destaque dos investimentos.

Os resultados do POLRura mostram que um aspeto muito controverso na aplicação da VGO é a comparação entre regiões: a ponderação das candidaturas, ao não ter em atenção muitas especificidades regionais, leva inevitavelmente ao favorecimento de algumas regiões e investimentos em detrimento de

outros, num quadro geral considerado desequilibrado e não favorecedor da coesão territorial. Isto é visto como tanto mais verdadeiro quanto se tem de considerar que o montante total do investimento dificilmente é comparável entre regiões, porquanto as suas características específicas não permitem que os rácios de produtividade atingidos sejam equiparados.

A fim de ensaiar uma breve discussão sobre a distância, ou ausência dela, entre a situação portuguesa e a de vários outros países europeus, descrevem-se a seguir alguns dos traços essenciais das Políticas europeias aqui mais evidenciadas: Política Agrícola Comum (PAC) e Política de Coesão.

3. Espaço rural e agrícola: enquadramento político europeu e realidade portuguesa.

O início do século XXI traz mudanças importantes no setor agrícola, bem como a necessidade de pensar (ou repensar) a abordagem de obstáculos de diversa índole, como as variações no clima, problemas de infraestruturas e logística, a falta de capital humano e a acessibilidade à terra. Estes são grandes desafios da agricultura moderna e sustentável, aos quais os avanços tecnológicos dão crescente relevo e atenção.

Alguns temas surgem como incontornáveis e influenciadores do sector agrícola e rural, apresentando uma relação direta com o PDR2020 e com o programa seguinte - daí que tenham sido abordados no POLRura e mereçam ser evidenciados:

- a) Revisão da PAC, com a introdução de novos incentivos, mas com a ausência de consenso entre estados-membro e a exigência no cumprimento de determinados objetivos, por parte das estruturas produtivas. Documentos como o Pacto Verde ("Green Deal"), o Pacto para a Biodiversidade 2030 e a estratégia do Prado ao Prato (Farm2Fork) estabeleceram metas claras aos estados-membros da União Europeia para o cumprimento de determinados objetivos de sustentabilidade e de coesão;
- b) Portugal, e os outros estados-membro, deverão estabelecer estratégias nacionais para

implementação das políticas europeias, de acordo com as suas realidades específicas, tendo como base o conhecimento realista e as particularidades de cada situação;

- c) O recente impacto do COVID-19 (ainda contemporâneo do POLRura) e, neste momento, da guerra na Ucrânia, fizeram e fazem balançar os acordos políticos em redor dos objetivos relativos à qualidade ambiental, à preservação da biodiversidade e da sustentabilidade agrícola, tal qual vinham a ser desenhadas. Simultaneamente, temas como a soberania alimentar ganham renovado destaque.

Tendo em mente estes três temas, os subpontos seguintes pretendem dar uma visão sucinta do que é a PAC, da sua evolução e do seu esperado futuro. Isto permitirá enquadrar de forma mais consistente muitas das observações e opiniões reveladas o longo da execução do POLRura.

3.1. A PAC, o Desenvolvimento Rural e a Sustentabilidade

Iniciada em 1962, a PAC está hoje perante desafios múltiplos e de génese muito diferenciada face aos iniciais. Ainda que, em regra, tenha sempre beneficiado de orçamentos avultados (tendo como referencial o contexto Europeu), a PAC enfrenta hoje expectativas nem sempre convergentes (Viegas, 2021): os agricultores exigem um rendimento suficiente e comparável ao auferido noutros sectores de atividade; o mercado é cada vez mais volátil; para os consumidores sobressai a confiança nos alimentos que consomem e a sustentabilidade associada à sua produção; os cidadãos em geral estão cada vez mais alertados para as questões ambientais (alterações climáticas, biodiversidade, bem-estar animal e preservação do mundo rural enquanto espaço essencial à vida na terra), onde a agricultura influencia e é influenciada. A questão relacionada com a proteção ambiental emergiu com a introdução das medidas agroambientais no âmbito da PAC (década de 90); e o desenvolvimento sustentável começou a evidenciar-se nos discursos a partir da primeira década do milénio.

Nas últimas décadas o discurso sobre o desenvolvimento rural tem vindo a ganhar projeção no espaço político europeu; neste momento, a discussão em torno do Pacto Rural para a União Europeia é um bom exemplo do *momentum* político (vd. Discussões havidas na Conferência sobre o Pacto Rural, de 06/2022 e o esperado documento oficial daí resultante). Por vezes, o desenvolvimento rural assume a primazia face ao desenvolvimento agrícola, e Portugal não é exceção a esta tendência. De acordo com Figueiredo & Silva (2013) passou-se da inexistência de discurso político e ações para o desenvolvimento rural (no período anterior à integração europeia), para um discurso de privilégio da PAC com aceleração do processo de “desruralização” e abandono das áreas rurais, para se culminar num período de Políticas dedicadas ao desenvolvimento rural, assentes na diversificação de atividades, redução de assimetrias, sustentabilidade e revitalização das áreas rurais. As linhas mestras da PAC e os seus objetivos principais, na atualidade, destacam o risco de abandono da atividade agrícola, o desfasamento entre os objetivos das políticas e as consequências dos apoios concedidos, as estratégias de desenvolvimento erráticas e, por vezes, contraditórias, a elevada competição nos mercados entre regiões da UE (e entre a UE e outras partes do globo) e escassez de recursos como solo, água, mão-de-obra e serviços de qualidade (onde se destaca a frequente fraca qualidade nas comunicações).

A evolução da PAC e as suas contradições, os desafios ambientais e sociais, o declínio rural de muitas regiões europeias e a própria dificuldade de sustentar o financiamento desta política, parecem contribuir para uma consciencialização de que a viabilidade dos espaços rurais não pode depender apenas da atividade agrícola, o que marcou decisivamente a política agrícola comunitária e, com a reforma da PAC proposta no âmbito da Agenda 2000 (Berlim, 1999), precedida pela Conferência Europeia sobre Desenvolvimento Rural (1996), iniciou-se a real política de desenvolvimento rural da UE (CE, 2004).

Simultaneamente a toda esta aparente alteração de paradigma, as explorações agrícolas continuam a ser a motor económico da maior parte das regiões rurais

européias; porém, a consciência sobre a sua diferenciação e a inerente necessidade de suporte político e financeiro adequado estão sempre presentes. Esta postura qualitativamente diferente da verificada até ao início do milénio é paralela à diversidade populacional hoje presente em muitas áreas rurais, albergando uma população mais instruída, mais exigente e com perfis profissionais diversificados.

Ao aliar os objetivos estratégicos de produção de alimentos ao sentido da multifuncionalidade e externalidade da produção agrícola e reconhecendo, simultaneamente, o princípio de vulnerabilidade da economia rural, o poder político albergou a capacidade de agir paralelamente em diferentes planos e níveis regionais (IICA, 2011). As estratégias de desenvolvimento regional, na EU e em cada uma das regiões dos estados-membro - por exemplo, para a região Alentejo ou para a região Centro (CCDR Alentejo, 2014; CCDR Centro, 2021) - baseiam-se na necessidade de resolver obstáculos e rentabilizar recursos para o desenvolvimento rural, já mencionados em múltiplos documentos anteriores, mas, ainda assim, aparentemente implementados de forma débil. As seguintes ilações podem ser retiradas:

1. A utilização de recursos endógenos tem um papel primordial para o sucesso das iniciativas inovadoras em meio rural.
2. As políticas e apoios existentes são pouco flexíveis e desadequados face às particularidades destas iniciativas que visam desenvolver estratégias de diversificação de atividades.
3. Os apoios existentes são muitas vezes limitativos à inovação, porque normalizam situações e são formatados tendo por base a apresentação de dados e resultados quantitativos.
4. Inexistência de mão-de-obra disponível e qualificada que permita o desenvolvimento e crescimento destas iniciativas inovadoras.

A forma como os Estados-membro definem e aplicam os incentivos financeiros e como regulamentam a produção e comercialização de alimentos e de outros bens (como os serviços de ecossistema) pode ser

decisiva no respeito pelo equilíbrio ambiental que garante, em simultâneo, a sobrevivência das explorações agrícolas e a qualidade de vida no meio rural. Mas, em Portugal, segundo Avillez, Jorge & Vale (2019:7) *“os Pagamentos Directos à Produção (apoios ao rendimento) em vigor na PAC assumem uma importância muito significativa para a viabilidade económica das explorações agrícolas”*. Mais, parece ser decisiva *“para a sobrevivência da maioria das explorações portuguesas, uma vez que cerca de 4/5 do número total das explorações agrícolas de Portugal Continental beneficiárias do IFAP eram, em 2017, não viáveis economicamente, se bem que a maioria das quais apresentava viabilidade financeira.”*

As questões de implementação (atrasos e encargos administrativos) reduzem frequentemente a relevância das medidas da PAC. As debilidades nas comunicações, assim como na conectividade (por exemplo, acesso à banda larga), a qualidade dos serviços de apoio e outras estratégias de mobilidade ao serviço da ruralidade e dos seus habitantes têm um grande impacto na utilização e na qualidade de resposta, quer seja em relação aos agricultores, técnicos, consultores ou até na relação entre autoridades públicas - daí que hoje se fale da urgência de regiões rurais mais fortes, ligadas, resilientes e prósperas (COPA-COGECA, 2020; EC, 2021).

3.2. Visão sobre as Políticas e a sua influência no desenvolvimento rural português, baseada no POLRura

A partir da avaliação feita no POLRura, os pontos críticos a realçar são comuns aos encontrados para outras regiões da União Europeia (UE) e atrás expostos, havendo a acrescentar o deficiente funcionamento do quadro de acesso aos apoios inerentes ao PDR2020. Assim sobressaem:

- a) Gestão empresarial frequentemente débil, que convive com uma estrutura estatal e distribuição oficial de competências muito complexa, e incidindo sobre uma estrutura fundiária (dimensão e estrutura da propriedade) nem sempre conducente à inovação e à racionalidade no uso dos meios.

- b) Parca e titubeante utilização dos fundos financeiros oriundos nas medidas existentes para mitigar os efeitos das alterações climáticas, bem como para investimentos que não incidam somente em infraestruturas.
- c) O associativismo é constantemente reiterado e impulsionado (mas nem sempre posto em prática- de tipo empresarial, por exemplo), pois reconhece-se nele a capacidade de valorizar a especificidade territorial (contrariando a dificuldade de captar determinados apoios) e de agregar e racionalizar a utilização dos recursos, contribuindo para a dinâmica regional e para o desenvolvimento (Covas, 2019). Isso implicaria uma incidência de esforço e de atenção que fosse para além da valorização económica dos produtos no mercado, atendendo também à dimensão imaterial e cultural de cada bem e dos respetivos consumos, em cada região.

Pode deduzir-se que os Programas de Desenvolvimento Rural, bem como estatutos como o de Jovem Empresário Rural (JER) , criado através do D.L. n.º 9/2019, de 18 de Janeiro, e complementados com medidas no âmbito da PAC e outras, têm o objetivo de fazer confluir para as regiões e para os utilizadores finais, os meios suficientes e adequados para que os desafios da modernidade e das alterações conjunturais e estruturais sejam ganhos, mantendo a população com um adequado nível de vida.

Percebe-se a necessidade de, periodicamente, promover a avaliação e os ajustes destes programas e estatutos, como os enunciados atrás, a fim de corrigir trajetórias e manter o foco nos seus objetivos (o que já é advogado nos seus enunciados). Isto também significa que os anseios dos agricultores e de entidades regionais e locais sejam tidos em consideração (tais como as que foram elencadas ao longo deste texto). Nota-se, contudo, e baseado nos resultados obtidos no POLRura, que esta postura não tem sido o apárgio da decisão política nem da sua implementação. Pelo contrário, são evidenciadas a descoordenação entre as autoridades envolvidas (incluindo na avaliação dos investimentos), bem como a dificuldade de comunicação e o entendimento dispar sobre o

carácter dos investimentos, verificado entre autoridades relacionadas com a implementação do PDR2020 e de outros apoios.

O afastamento entre decisores e os destinatários das políticas parecem ter consequências diretas nas falhas encontradas na gestão dos recursos (humanos, financeiros, naturais). Parece urgente capitalizar os aspetos considerados positivos na cultura organizacional, institucional e participativa portuguesa a fim de facilitar a implementação de ações concretas que possam ser sentidas como mais próximas e realistas por parte dos destinatários. Parece verificar-se, porém, que a fragmentação do associativismo agrícola em Portugal não favorece o seu papel potencialmente relevante na discussão e implementação de políticas. A incorporação de jovens na agricultura, com uma visão diferente, maior dinamismo e que entendam a necessidade da cooperação entre todos, poderá contribuir para um consenso mais abrangente entre decisores e destinatários daquelas políticas (Rita, 2022).

Salientamos, porém, e baseado em conversas informais, debates e afins, que em 2022, as reticências postas à capacidade de fomentar inovação, diversificação e sustentabilidade parecem continuar semelhantes àquelas que pudemos observar no âmbito do POLRura. Resta saber até que ponto o Plano Estratégico da PAC – Portugal (PEPAC), em vigor a partir de 2023, alterará a situação, enquanto motor e orientador da ação, na agricultura e no desenvolvimento rural.

Considerações Finais: os agricultores de hoje e o futuro próximo

A partir do POLRura, podemos concluir que há desfasamentos diversos entre aquilo que as políticas nacionais e europeias dizem acerca dos perfis dos agricultores (Krzysztofowicz, Rudkin, Winthagen & Bock, 2020) e aquilo que se constata na prática.

A proximidade à família e a facilidade de acesso à terra são os principais fatores de localização destes empresários; a tradição e a herança são, simultaneamente, fonte de segurança material e base do tipo de

agricultor que mais se evidencia, apoiado e mostrando maior solidez empresarial.

A maior parte dos entrevistados considera como fatores de sucesso para a instalação de jovens empreendedores/as, elementos como a paixão e espírito de sacrifício, a curiosidade e organização, a capacidade de adaptação e perseverança, ter um suporte financeiro (capital próprio ou da família) para minimizar a dependência da banca, se necessário ter um trabalho suporte (extra) e ir explorando o negócio com cautela, e, ainda, pertencer a uma Associação de Produtores e/ou estabelecer parcerias estratégicas com outras entidades envolvidas na mesma área de negócio ou em área afim.

A existência de formação, de serviços credíveis de consultoria e de apoio da autarquia nas oportunidades para estabelecer família nos territórios rurais mais desfavorecidos, são altamente motivadores para a fixação de jovens empresários, mas também verificado para os investidores pertencentes a faixas etárias mais avançadas.

O acesso facilitado a escolas para crianças ou jovens, a serviços de saúde, de habitação, serviços culturais e a uma boa conectividade desempenham um papel fulcral na atratividade dos espaços rurais.

A consciência ambiental existe entre os agricultores contactados, mas refere-se a incongruência das leis e regulamentos com que diariamente se vêem confrontados. Os serviços do ecossistema (onde o solo e a água têm um papel preponderante) são um tema importante para os agricultores atuais (sobretudo para os mais jovens e instruídos). Falha, segundo eles, a forma, o momento e o montante como os incentivos são desenhados, face às condições reais de mercado com que têm de interagir no quotidiano, enquanto empresários.

Considerando o nível educacional de muitos agricultores de hoje (formação de nível médio ou superior), a disseminação da informação, a pesquisa individual e o papel dos consultores aparecem com importância reforçada, na busca da melhoria do desempenho empresarial.

A inovação tecnológica é visível em todos os sectores; todavia, nem sempre é tida como um fator essencial no planeamento da produção e no quotidiano da exploração. Assim, poderá afirmar-se que, por motivos financeiros, familiares, culturais, organizacionais e outros, há uma frequente tentativa de manter a atividade dentro de parâmetros conhecidos, ainda que eventualmente menos eficazes.

Por fim, pode dizer-se que, sobre a vida profissional futura, todos os respondentes pretendiam, no momento da entrevista, continuar a atividade no sector agrícola, embora o peso desta opção na vida profissional de cada um possa variar, isto é, foi demonstrada, por muitos, insegurança e incerteza face ao futuro. Também o facto de, frequentemente, os investimentos feitos serem avultados, pesa nesta postura, aliado ou não à falta de vislumbre sobre saídas profissionais alternativas. Isto é mais visível nos indivíduos que ainda não atingiram a idade normal para a reforma.

Referências bibliográficas

- Amorim, J. (2015). *Análise e modelação da mudança da ocupação e uso do solo - Caso de estudo da bacia hidrográfica do rio Vez*, Inst. Politécnico de V. Castelo, Dissertação de Mestrado, in http://repositorio.ipv.pt/bitstream/20.500.11960/1441/1/Joana_Amorim_13854.pdf
- Atthis Consulting & IESE (2019). *Avaliação de 2019 ao Pdr2020- Concurso Público N° 01/Cp/2018- Sumário Executivo*, Coord. C. Marta-Pedroso (Athis Consulting).
- Avillez, F. (2015). *A Agricultura portuguesa*, Ed. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Avillez, F. & Carvalho, M. (2015). *A importância de uma gestão sustentável do solo para o crescimento futuro da agricultura portuguesa. CULTIVAR: Cadernos de Análise e Prospetiva*, N.º 2, novembro de 2015, GPP Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral.
- Avillez, F. (2017). *Reflexão crítica sobre os critérios de selecção de investimentos nas explorações agrícolas e na comercialização e*

- transformação de produtos agrícolas: o PDR 2020 e o Portugal 2020*, <https://www.agroges.pt/>
- Aviliez, F., Jorge, M., & Vale, G. (2019). *Viabilidade económica das explorações agrícolas de Portugal Continental*, AGROGES (artigo técnico), in <https://www.agroges.pt/wp-content/uploads/2019/10/201910-AGROGES-ArtigoTecnico.pdf>
- CCDR Alentejo (2014). *Uma Estratégia de Especialização Inteligente para o Alentejo*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo, https://www.ccdr-a.gov.pt/docs/ccdra/alentejo2020/EREI_Alentejo_vf.pdf
- CCDR Centro (2021). *Estratégia Regional de Especialização Inteligente do Centro- RIS CENTRO*, Revisão para o período 2021-2027- Documento de trabalho, 01/2021
- CE- Comunidades Europeias (2004). *O desenvolvimento rural na UNLÃO EUROPELA- Factsheet*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELLAR:133707b5-f4ec-47f9-b9e8-0869c5b301c1&from=DE>
- Costa, D. (2013). *Novos paradigmas na gestão das explorações agrícolas: exemplos de Montemor-o-Novo*. Dissertação de Mestrado em Gestão e Conservação de Recursos Naturais, Univ. Évora/I.S.A. http://home.uevora.pt/~pmra/mgcrn/arquivo/Tese_Daniela-Costa.pdf
- COPA (European farmers)-COGECA (European agri-cooperatives) (2020). *Long-term vision for Rural areas - the perspective of farmers and agri-food cooperatives*, Green Deal, Food Chain and CAP. <https://copa-cogeca.eu/Publications>
- Covas, A., Covas, M. & Dallabrida, V. (2019). Os signos distintivos territoriais e a smartificação do território. uma abordagem exploratória, *Bibli3W Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*, ISSN: 1138-9796, Vol. XXIV. Núm. 1.268, 20 de abril de 2019
- EC- European Commission (2021). *A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*, Brussels, 30.6.2021
- ECA-European Court of Auditors (2020). *Sustainable use of water in agriculture*, ECA.Europa
- EP- European Parliament (2020). *The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures- Annex*, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Directorate-General for Internal Policies, PE 652.238 – December 2020
- Ferrão, J. (2000). *Relações entre mundo rural e mundo urbano- Evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro*, in <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/368/1/33.02.pdf>
- Ferrão, J. & Paixão, J. P. M. (2018). *Metodologias de avaliação de políticas públicas*, Org. J. Ferrão & J.P.M. Paixão, publ. Universidade de Lisboa, 2018, https://www.ulisboa.pt/sites/ulisboa.pt/files/public/politicas_publicas_cap.1.pdf
- Figueiredo, E.& Silva, D.S. (2013). *Da modernização agrícola ao rural não agrícola- o rural no discurso governativo em Portugal (1985-2011)*, Universidade de Aveiro, comunicação no ESADR, 2013, disponível em <http://ruralmatters.web.ua.pt/wp-content/uploads/2013/10/EF-DSS-ESADR-2013.pdf>
- Guerra, I.C. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentidos e formas de uso.*, Princípiã- 1ª edição, ISBN 978-972-8818-66-1
- IICA- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (2011). *Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial: Desafios para Construção de um Marco Jurídico Normativo, Série Desenvolvimento Rural Sustentável*, Vol. 13, Organizadores: C. Miranda e B. Tibúrcio, Maio/2011, <http://repiica.iica.int/docs/B2885p/B2885p.pdf>
- Krzysztofowicz, M., Rudkin, J., Winthagen, V. & Bock, A. (2020). *Farmers of the future*, EUR 30464 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-26331-9, doi:10.2760/5237, JRC122308.
- Leitão, A. et al (2013). *O direito da água*, ICJP, Fac. Direito, ERSAR, coord. J. Miranda, https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/curso_tecnico_3.pdf
- Marcela, A. & Ferreira, J.N. (2022). *Imigração é resposta para falta de pessoas na agricultura. CAP pede rapidez na atribuição de vistos*, in *Pessoas by ECO*, <https://eco.sapo.pt/2022/04/04/imigracao-e>

- resposta-para-falta-de-pessoas-na-agricultura-capede-rapidez-na-atribuicao-de-vistos/
- Martinho, V. (2000). *Reflexões sobre o desenvolvimento rural nacional*. Millenium, 19, <http://hdl.handle.net/10400.19/907>
- Miranda Neto, A., Campos, W.H., Silva, K. A., Rosário, A. M., & Silva, E. (2012). *Silvicultura de precisão: aplicações e implicações*, Universidade Federal de Viçosa – Campus UFV, Departamento de Engenharia Florestal, aceite para publicação em 2013, https://smastr16.blob.core.windows.net/iflorestal/iframe/RIF24-2/RIF24-2_211-223.pdf
- Mouazen, A. (2022). *General philosophy of Precision Agriculture*, Department of Environment/UGent, <https://ufora.ugent.be/d2l/le/content/441336/viewContent/1223619/View>
- Nunes, M. (2017). *Produção do Tomate de Indústria, no âmbito da Agricultura Sustentável*, Relatório de Atividade Profissional- Mestrado de Agricultura Sustentável, Instituto Politécnico de Santarém/ Escola Superior Agrária de Santarém
- Pais, C. & Gomes, B. (2008). *O Espaço Rural no âmbito das Políticas de Desenvolvimento – O Caso do Pinhal Interior*, in http://sper.pt/oldsite/actas7cier/PFD/Tema%20VI/6_2.pdf
- Pilati, M. & Hunter, A. (2020). *EU lagging regions: state of play and future challenges*, Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies PE 652.215 - September 2020 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652215/IPOL_STU\(2020\)652215_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652215/IPOL_STU(2020)652215_EN.pdf)
- REA (2019). *Relatório do Estado do Ambiente*, <https://sni-ambgeoviewer.apambiente.pt/GeoDocs/geoportaldocs/rea/REA2019/REA2019.pdf>.
- Ribeiro, L. R. (2016). *Portugal será de novo um país agrícola? Europa vê grande potencial*, in Dinheiro Vivo, 09/01/2016, <https://www.dinheirovivo.pt/economia/portugal-sera-de-novo-um-pais-agricola-europa-ve-grande-potencial-12864049.html>
- Rita, D. (2022). *Associativismo Jovem na Agricultura*, <https://www.agroportal.pt/associativismo-jovem-na-agricultura/>
- Santos, F.A. (2009). *Agricultura de precisão* (vr. provisória), in <http://www.fsantos.utad.pt/pub-fas/09AgrPrecisao.pdf>, acessado em 24/02/2021
- Santos, J. L. (2015). *Uso do solo, agricultura e ambiente*; Conferência de Encerramento do Ano Internacional dos Solos, INIAV
- Santos, M.O. (2022). *Introdução à teoria e prática de elaboração de cenários*, Univ. de Évora, Departamento de Sociologia- Mestrado em Sociologia 2021-2022, Texto n.º 6, Aula de 03fev22-Prospectiva
- Sormus, R. (2021). *How to “reconnect” rural areas, the European Commission’s observations are good, but the proposed solutions have to be discussed*, Opinion Piece, Copa - Cogeca | European Farmers European Agri-Cooperatives, <https://copa-cogeca.eu/Publications>
- Teixeira, S. & Carvalho, J. (2020). *O impacto da imigração no setor agrícola: o caso do Alentejo*- Relatório final, <https://ciencia.iscte-iul.pt/centres/cies-iul>
- Tribunal de Contas Europeu (2020). *Biodiversidade das terras agrícolas: o contributo da PAC não travou o declínio*, HTML ISBN 978-92-847-4733-7 ISSN 1977-5822 doi:10.2865/042289 QJ-AB-20-012-PT-Q , https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_PT.pdf
- Ventura, A. M., Baltazar, M. S., Figueira, J. M. R. & Santos, M.O., (2020). *A agricultura portuguesa no contexto da pandemia associada à COVID-19: Elementos para uma abordagem exploratória*, *Rev. Desenvolvimento e Sociedade-CICS.NOVA*, n° 8-2020: 63-89, ISSN impresso: 2183-9220 | ISSN eletrónico: 2184-2647
- Ventura, A.M., Pacheco, I., Almeida, C., Cruz, C. (2021). *Polrura: políticas, ruralidade, diversidade e desenvolvimento*. Relatório final. Centro de Ecologia, Evolução e Alterações Ambientais, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (<http://hdl.handle.net/10451/51078>).
- Viegas, M. (2021). *A Política Agrícola Comum pós- 2020: os desafios para Portugal*, Vida Económica (ed.); 1st ed. Vida Económica.

Outras Referências

<https://agriterra.pt/Artigos/322523-Comissao-Europeia-lanca-Observatorio-do-Solo-da-UE.html>, acedido em 12/2021

<https://www.agroportal.pt/a-utilizacao-da-agua-na-agricultura-da-ue-e-sustentavel/>, acedido em 08/2021

<https://www.confagri.pt/copa-cogeca-saudam-abordagem-orientada-mercado-no-novo-plano-acao-agricultura-biologica-da-comissao-europeia/>, acedido em 06/07/2021

<https://www.confagri.pt/estrategia-farm-to-fork-reacco-dos-agricultores-cooperativas-agricolas-europeias/>, acedido em 10/11/2021

<https://www.eea.europa.eu/pt/themes/landuse/about-land-use>, acedido em 01/2022

<http://ec.europa.eu/mission-soil>, acedido em 04/2022

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_pt, acedido em 04/2022

https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/linksdossier/cap-tracker-mapping-the-latest-movements-on-eu-farming-policy/?utm_source=EURACTIV&utm_campaign=77a77e7d8e-Agri-Food_Brief_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_c59e2fd7a9-77a77e7d8e-116199635, acedido em 01/2022

https://www.igamaot.gov.pt/wp-content/uploads/IWA_WReuse-2_ConfNaCIMPEL_.pdf

<https://www.pdr2020.info>

<https://www.publico.pt/2020/10/19>

Voz do Campo 22.03.2021

<http://vozdocampo.pt/2021/03/22/factos-sobre-o-uso-da-agua-na-agricultura-%E2%86%92-dia-mundial-da-agua-22-de-marco/>

Notas:

[1] Projeto “POLRura- Políticas, Ruralidade, Diversidade e Desenvolvimento- financiado pelo PDR2020, referência PDR2020-20.2.3-FEADER-045985.

[2] As autoras agradecem a todos os que colaboraram na compleição do POLRura e no acesso à informação e documentação, em especial à AALA, UCoimbra-CEF, Solutopus, IFAP, ABMira, DGADR, INIAV, entre outros. Dão particular destaque aos agricultores e demais pessoas contactadas e entrevistadas, os quais tornaram possível a recolha de informação importante e privilegiada para a compreensão da evolução do espaço agrícola e rural nacional.

