

A Diferenciação na União Europeia

Um estudo de caso sobre o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER em Portugal

Inês Ferreira Carneiro

**Tese de Doutoramento em Ciência Política,
especialidade em Políticas Públicas**

Inês Ferreira Carneiro
A Diferenciação na União Europeia
Um estudo de caso sobre o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER em Portugal
2025

Setembro, 2025

Tese apresentada a 11 de setembro de 2025 para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, especialidade em Políticas Públicas, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Catherine Moury.

Declaro que esta tese é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

A candidata,



(Inês Ferreira Carneiro)

Lisboa, 11 de setembro de 2025

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

A orientadora,



(Catherine Moury)

Lisboa, 11 de setembro de 2025

Dedicatória pessoal

Aos meus.

Agradecimentos

Esta tese de Doutoramento é o resultado de 17 anos de caminho, e só foi possível com o apoio de muitas pessoas.

Quero agradecer, em primeiro lugar, à Professora Doutora Catherine Moury por sempre ter acreditado em mim, na minha tese, no meu trabalho. A sua excelência académica, aliada a um pragmatismo contundente e a uma empatia contagiosa, foram determinantes para que, finalmente, pudesse concluir este reto, com orgulho.

Aos Professores João Cancela, Marco Lisi e Rui Branco agradeço a análise crítica e contribuições, nas diversas apresentações sobre a tese ao longo do programa de doutoramento, que muito contribuíram para este resultado.

Esta investigação só foi possível com a colaboração dos especialistas e atores políticos entrevistados, a quem agradeço a disponibilidade, simpatia e generosidade na partilha de conhecimentos e experiências.

Ao grupo de colegas de doutoramento sob orientação da Professora Doutora Catherine Moury um agradecimento especial. Um grupo de mulheres com quem partilhei, ao longo de cinco anos, obstáculos e angústias, alegrias e sucessos, reuniões por *teams* e *apéros*, que nunca me deixaram cair e sempre me apoiaram, amenizando a solidão de um trabalho desta índole.

Ao meu colega José Silva, por me ter acompanhado no desafio lançado pela Professora Catherine Moury, de dar a conhecer aos alunos de Mestrado da FCSH as políticas europeias nas áreas do Ambiente e da Agricultura, e cujos conhecimentos e contributos foram de extrema importância para o meu trabalho.

À minha família e amigos, por nunca me perguntarem sobre a tese, respeitando o meu pedido, sem nunca, no entanto, deixarem de demonstrar o seu apoio. Obrigada, especialmente, aos meus Pais e à minha irmã, que sempre me encorajaram a embarcar nesta viagem.

Por fim, ao meu marido e ao meu filho, que me apoiaram incondicionalmente, aguentaram estoicamente os períodos mais atribulados, e nunca deixaram de acreditar em mim.

A DIFERENCIAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA DE INICIATIVA COMUNITÁRIA LEADER EM PORTUGAL

INÊS FERREIRA CARNEIRO

RESUMO

Esta investigação analisa a implementação da Política Agrícola Comum (PAC) e do Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) LEADER em Portugal, de 1991 a 2006. Para isso, descrevemos os contextos políticos nacional e europeu em que foram delineados, enunciamos os objetivos a que se propuseram e apresentamos as diversas medidas que os constituíram, bem como a sua evolução ao longo do período em questão. Além disso, analisámos os processos de tomada de decisão relacionados com os Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) a nível governamental e parlamentar, de forma a testar os argumentos teóricos apresentados nesta investigação. Esta análise permitiu verificar que existem poucas políticas europeias verdadeiramente comuns, apesar de, durante muito tempo, as teorias da integração europeia terem considerado como objetivo da UE promover a convergência entre os Estados membros através da implementação de Políticas Europeias Comuns. Explicamos que as características da Diferenciação na UE, enquanto atributo, estratégia e dinâmica multilateral no processo de integração europeia, permitem que os Estados membros desempenhem um papel ativo na produção, operacionalização e implementação das políticas europeias, enquanto partilham objetivos gerais comuns, como a paz, a democracia, o progresso, o desenvolvimento regional e o desenvolvimento económico. Concluimos, então, que a Diferenciação na UE é, quer um pilar constitutivo da integração europeia, como um mecanismo de ajustamento, que permite gerir a diversidade, ultrapassar obstáculos e reforçar a legitimidade do projeto europeu.

PALAVRAS-CHAVE: Diferenciação, Integração Europeia, União Europeia, Estados membros, Política Agrícola Comum, Desenvolvimento Rural, Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research analyzes the implementation of the Common Agricultural Policy (CAP) and the LEADER Community Initiative Program (CIP) in Portugal from 1991 to 2006. To this end, we describe the national and European political contexts in which they were designed, outline their proposed goals, and present their measures, as well as their evolution over the period in question. Furthermore, we analyze the decision-making processes related to Rural Development Programs (RDPs) at the governmental and parliamentary levels to test the theoretical arguments presented in this research. This analysis revealed that there are few truly common European policies, even though, for a long time, theories of European integration considered the EU's objective to promote convergence among member states through the implementation of Common European Policies. We explain that the features of Differentiation in the EU, as an attribute, strategy, and multilateral dynamic of the European integration process, allowed member States to play an active role in the production, operationalization, and implementation of European policies, while sharing common general objectives, such as peace, democracy, progress, regional development, and economic development. We then conclude that Differentiation in the EU is both a constitutive pillar of European integration and an adjustment mechanism that allows for managing diversity, overcoming obstacles and strengthening the legitimacy of the European project.

KEYWORDS: Differentiation, European Integration, European Union, Member States, Common Agricultural Policy, Rural Development, Public Policies.

Índice

Introdução	1
1. A Diferenciação na União Europeia: um quadro teórico	14
1.1. A Diferenciação enquanto atributo	20
1.2. A Diferenciação enquanto estratégia	23
1.3. A Diferenciação enquanto dinâmica multilateral	26
2. O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER: um exemplo paradigmático de Diferenciação na União Europeia	31
2.1. Política Agrícola Comum ou coordenação de Políticas Agrícolas Nacionais Europeizadas?	32
2.2. PIC LEADER: de 12 experiências a 27 Políticas de Desenvolvimento Rural Nacionais Europeizadas	56
3. A Diferenciação na União Europeia vista à lupa: o caso da implementação do PIC LEADER em Portugal	84
3.1. As Políticas de Desenvolvimento Rural em Portugal	87
3.2. O PIC LEADER em Portugal	110
3.3. A Diferenciação no PIC LEADER em Portugal	132
4. Conclusões: A Diferenciação na União Europeia como instrumento de legitimação democrática?	138
Referências Bibliográficas	148
Lista de Entrevistados	148
Documentação consultada	151
Fontes bibliográficas	161
Lista de Gráficos, Figuras e Tabelas	190
Anexos	i
Anexo I. Guião entrevistas extensivas	i
Anexo II. Minuta Consentimento Informado entrevistados	iii
Anexo III. Guião entrevistas exploratórias a especialistas	vi
Anexo IV. Declaração de Cork	vii
Anexo V. Consentimentos assinados pelos entrevistados	xiii

Lista de Abreviaturas

CA – Comissão de Acompanhamento

CDS - Partido do Centro Democrático Social

CE – Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CNG – Comissão Nacional de Gestão

DGA - Direction Générale pour l’Agriculture

DGDR - Direção Geral do Desenvolvimento Regional

DGADR - Divisão de Diversificação Agrícola, Formação e Associativismo

DGDRural - Direção Geral de Desenvolvimento Rural

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA-Garantia - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção Garantia

FEOGA-Orientação - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção Orientação

FSE - Fundo Social Europeu

GPPAA - Gabinete de Planeamento e Política Agroalimentar

IC – Iniciativa Comunitária

IEADR - Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural

IFOP - Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

INTERREG – Iniciativa Comunitária de Cooperação Territorial Europeia

LEADER - Iniciativa Comunitária Ligação entre ações de desenvolvimento rural

PAC – Política Agrícola Comum

PCP – Partido Comunista Português

PDR – Política de Desenvolvimento Regional

PEDAP - Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa

PEDIP - Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa

PIB – Produto Interno Bruto

PIC – Programa de Iniciativa Comunitária

PPDR - Programa Operacional da Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

QCA - Quadro Comunitário de Apoio

REDR – Regulamento Europeu de Desenvolvimento Rural

UE – União Europeia

URBAN - Iniciativa Comunitária de revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise

Introdução

Desde a sua criação que a União Europeia (UE) condiciona os seus Estados membros através de políticas, diretivas e regras europeias.

A literatura que versa sobre o processo de integração europeia nas fases de elaboração, operacionalização e implementação das políticas europeias tem-se focado no pressuposto de que os Estados membros perdem capacidade de ação com as políticas europeias (Börzel, 1999a; Bulmer & Burch, 2000; Ladrech, 1994; Radaelli, 2000a). Este enfoque, na nossa opinião, peca em dois aspetos: 1) não reflete o papel dos Estados membros enquanto atores participantes das políticas europeias, de acordo com as suas preferências, objetivos e estratégias nacionais; 2) não admite a hipótese de existir espaço de manobra para os Estados membros influenciarem todo o ciclo de uma política europeia.

Outra literatura defende, diferentemente, que a UE raramente opera isolada para produzir a mudança doméstica, destacando o carácter interativo do processo de integração europeia (Bomberg & Peterson, 2000; Cowles et al., 2001; Knill & Lehmkuhl, 2002).

Na verdade, as mais recentes investigações demonstram que o processo de integração europeia tem alternado entre duas tendências: a **uniformização** e a **diferenciação** de políticas (Leuffen et al., 2022). Enquanto numa integração uniforme todos os Estados membros (e apenas estes) participam igualmente em todas as políticas integradas, numa integração diferenciada, Estados membros e não-membros participam, seletivamente, nas políticas da UE. **A Diferenciação na UE refere-se, então, à possibilidade dos Estados membros participarem no processo de construção europeia em níveis e ritmos diferentes** (Leuffen et al., 2022).

Numa altura em que o debate sobre a viabilidade de modelos de integração diferenciada na UE foi relançado, quer pelo *Brexit*, como pelas perspetivas de um novo alargamento aos Balcãs Ocidentais, Ucrânia e Moldávia, cabe, então, perguntar: **até que ponto a Diferenciação na UE contribui para o processo de integração europeia?**

A Diferenciação na UE na literatura sobre integração europeia

O estudo do fenómeno da Diferenciação na UE manteve-se, durante muito tempo, limitado a debates conceptuais centrados na análise das políticas públicas, através de noções como “Europa a várias velocidades” - que implica a existência de um núcleo duro de Estados membros mais integrados, com círculos concêntricos de Estados membros menos integrados -, e “Europa *a la carte*” - que reflete um modelo onde os Estados membros escolhem, livremente, as políticas a adotar (Schimmelfennig, 2019). Recentemente, a investigação académica começou a debruçar-se sobre a sua análise sistemática teórica e empírica.

As tendências de uniformização e diferenciação na UE foram explicadas de formas diferentes pelas diversas teorias sobre a integração europeia. Se, por um lado, as teorias clássicas da integração europeia, como o neofuncionalismo, viam a integração como um processo linear, expansivo e cumulativo, baseado no *spillover* funcional (Haas, 1968), por outro, o intergovernamentalismo liberal reconhecia a diferenciação como um reflexo das preferências nacionais e da negociação entre Estados membros com interesses divergentes (Moravcsik, 1998).

Mas, o que se entende por interesses e preferências nacionais? Para os intergovernamentalistas, os interesses nacionais têm duas origens: 1) a arena política nacional; 2) e a orientação face ao sistema internacional (Rosamond, 2002). Na arena política nacional, os governos nacionais são os intermediários entre as arenas políticas nacional e internacional, nomeadamente na mediação do processo da integração europeia na arena política nacional, com uma diversidade de fontes de pressão, resultantes de diferentes grupos sociais, económicos, culturais e institucionais (Rosamond, 2002). No que diz respeito à orientação face ao sistema internacional, as diferentes posições de cada Estado membro na economia política global pode resultar em tensões no processo de integração europeia, na medida em que os diferentes países podem não concordar sobre qual o lugar da UE no sistema global internacional, resultando em diferentes interesses nacionais (Rosamond, 2002).

Assim, segundo o intergovernamentalismo, a pluralidade de imperativos nacionais que os governos enfrentam e a diversidade de posições dos Estados membros no sistema global, característicos de um sistema internacional, resultam em

diversidade e conflito (Moravcik, 1998). Neste sentido, coexistem duas lógicas nos processos de decisão europeus, a de integração e a de diferenciação, uma vez que os interesses próprios dos Estados membros enquanto atores podem levar a uma, ou a outra.

Como contraponto ao intergovernamentalismo liberal de Moravcik, e como uma evolução do neofuncionalismo, surgiu a abordagem da governança supranacional. Wayne Sandholtz e Alec Stone Sweet (1998) argumentaram que a governança supranacional, conceptualizada enquanto integração política, era o produto da interação entre atores que exigem a criação de regras supranacionais - atores económicos que atuam num espaço económico transnacional, mas não tem capacidade para otimizar a sua posição sem uma ordem com regras - e atores supranacionais dispostos a criar essas regras, nomeadamente a Comissão Europeia (CE), criando uma interdependência política internacional entre os seus Estados membros (Rosamond, 2002).

Esta abordagem destaca a crescente complexidade do sistema político da UE, com a coexistência de múltiplos níveis de decisão, de poder e de autonomia, conceptualizando aquela instituição como um sistema de governação supranacional multinível (Hooghe & Marks, 2001). O interesse passava, agora, por estudar o funcionamento da UE como um sistema de governança multinível, pelo que era necessário compreender, não só o processo pelo qual se efetuam grandes mudanças institucionais, mas também o funcionamento quotidiano da UE enquanto sistema político (Cram, 1997). Tendo em conta o sistema político multinível da UE, a implementação das suas políticas depende da ação dos Estados membros que, frequentemente, desfrutam de considerável margem de manobra ao longo desse processo (Boasson et al., 2022). Assim, a **diferenciação**, nesta perspetiva teórica, é vista como uma ferramenta de flexibilidade institucional, isto é, como uma resposta pragmática à diversidade de capacidades e interesses dos Estados membros.

Mais recentemente, a Teoria da Diferenciação tem desenvolvido uma teoria sistemática, segundo a qual a diferenciação é inevitável num contexto de heterogeneidade crescente, podendo ser funcional, sem comprometer a coesão europeia (Schimmelfennig & Winzen, 2020). Isto porque, a Diferenciação na UE teria

origem na diversidade entre as características socioeconómicas e políticas de cada Estado membro, que resultaria na heterogeneidade de preferências de integração, graus de interdependência entre os Estados membros e capacidades executivas dos governos nacionais (Schimmelfennig, 2019). Na verdade, a diferenciação permitiria que os governos europeus ultrapassassem, de forma eficaz, os impasses nas negociações no processo de integração europeia e na aprovação de legislação e dos tratados da UE (Schimmelfennig & Winzen, 2020).

A investigação sobre este tema tem, assim, chamado a atenção para a importância de introduzir flexibilidade nas políticas europeias através da diferenciação, de forma a permitir abordagens personalizadas à governação, promovendo a adaptabilidade e a capacidade de resposta dentro da UE (Pirozzi & Bonomi, 2022).

No entanto, ao explorar os padrões, a eficácia e a legitimidade da diferenciação e da integração na UE, os mesmos autores destacam a importância de equilibrar a flexibilidade com os valores e princípios fundamentais da UE, como o Estado de Direito, a democracia e os direitos humanos (Artigo 2.º do Tratado da União Europeia), para garantir o seu sucesso e a aceitação por todas as partes interessadas a longo prazo (Pirozzi & Bonomi, 2022).

Numa sistematização da Diferenciação na UE, Schimmelfennig (2018) propôs uma tipologia que distingue entre: 1) Diferenciação vertical vs. horizontal; 2) Diferenciação interna vs. externa; 3) Diferenciação formal vs. informal.

Enquanto a **Diferenciação vertical** permite a um grupo de países avançar em áreas onde não há um consenso entre todos os Estados membros, como é o caso do mecanismo de cooperação reforçada, introduzido pelo Tratado de Amesterdão em 1997, da patente europeia unificada ou do imposto sobre transações financeiras, a **Diferenciação horizontal** é a implementação diferenciada das diretivas europeias entre os Estados membros. A **Diferenciação interna** refere-se a uma diferenciação entre os Estados membros e a **Diferenciação externa** inclui países terceiros com acordos específicos de integração parcial, como a Noruega e Islândia (via EEE), a Suíça (acordos bilaterais) e o Reino Unido (acordo de comércio pós *Brexit*). Por último, a **Diferenciação formal** consubstancia-se em instrumentos que preveem a diferenciação de forma oficial, como em cláusulas de *opt outs*, que permitem a determinados

Estados membros não participarem em áreas específicas da política europeia, como a Dinamarca e o Reino Unido (antes do *Brexit*) na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Irlanda e o Reino Unido no caso de Schengen. A **Diferenciação informal** é a que resulta de instrumentos não oficializados (Schimmelfennig, 2018).

Nos últimos anos, a **Diferenciação horizontal** ressurgiu enquanto questão relevante, e controversa, no debate sobre a reforma da UE. Por exemplo, o *Livro Branco sobre o Futuro da Europa* da Comissão Europeia, de 2017, apresentava o cenário de “Fazer «mais», quem quiser «mais»” como uma das opções para a reforma da UE, “em que determinados Estados-Membros pretendem assegurar uma maior intervenção em comum, uma ou várias «coligações de países interessados» colaboram entre si em domínios de intervenção específicos que podem abranger, entre outros, a defesa, a segurança, a fiscalidade ou as questões sociais” (Comissão Europeia, 2017: 11).

Ao mesmo tempo, a diferenciação horizontal tornou-se objeto de análise teórica, tanto de uma integração normativa quanto positiva, bem como de análise empírica sistemática (Lord, 2015; Bellamy & Kröger, 2017; Heermann & Leuffen, 2020; Schimmelfennig et al., 2015; Schimmelfennig & Winzen, 2020).

Argumentos da investigação

Então, voltamos à nossa pergunta de partida: **até que ponto a Diferenciação na UE contribui para o processo de integração europeia?**

A ideia principal desta investigação é que a Diferenciação não só é parte integrante do processo de integração europeia, como é um elemento crucial para o desenvolvimento e reforma futuros da UE, constituindo-se como um mecanismo do processo de integração europeia. **Argumentamos, em primeiro lugar, que a Diferenciação não é uma exceção, uma consequência imprevista ou uma característica temporária da UE, mas um seu atributo (Argumento 1).**

De facto, a análise da evolução do processo da integração europeia revela uma complexa manta de retalhos de diferenciação política, com alguns dos elementos incutidos nas próprias políticas da UE e outros a emergirem à medida que as políticas

são implementadas e interpretadas a nível nacional (Boasson et al., 2022). Verificamos que existem poucas políticas europeias verdadeiramente comuns, apesar de, durante muito tempo, as teorias de integração europeia terem considerado como objetivo da UE o de promover a convergência entre os Estados membros através da implementação de Políticas Comuns Europeias. O resultado do processo de integração europeia é, na verdade, o de produzir Políticas Nacionais Europeizadas, por vezes, no menor grau de integração possível.

Argumentamos, em segundo lugar, que **a Diferenciação é promovida pela UE na produção, operacionalização e implementação das políticas europeias, enquanto estratégia, com dois objetivos: 1) ultrapassar impasses e constrangimentos nas negociações entre os Estados membros nas instituições supranacionais; 2) adaptar os objetivos das políticas europeias às realidades nacionais (Argumento 2).**

Neste contexto, as políticas europeias são um processo de duas vias, em que UE e Estados membros contribuem para a evolução da política, numa negociação entre os executivos nacionais e as instituições europeias (Moravcsik & Schimmelfennig, 2004; Follesdal & Hix, 2006; Sandholtz & Stone Sweet, 1998). Além disso, as políticas europeias são implementadas ao nível nacional, pelo que são os responsáveis políticos nacionais que tomam as decisões e as opções relativas à sua operacionalização e implementação (Moury et al., 2021). Podemos, então, estudar a integração europeia como uma série complexa de processos de mudança e de transação, determinados pelos constrangimentos institucionais e políticas domésticas (Saurugger & Surel, 2006).

Argumentamos, por último, que **a Diferenciação na UE é uma dinâmica multilateral entre instituições europeias e nacionais enquanto atores ativos e participativos no processo de integração europeia (Argumento 3).** Isto porque, por um lado, a criação de Políticas Nacionais Europeizadas resulta da interação entre as instituições europeias e as instituições nacionais, numa dinâmica multilateral (Argumento 3.1.). Por outro lado, no contexto dessa dinâmica multilateral na criação de Políticas Nacionais Europeizadas, as mesmas podem resultar na incorporação de elementos nacionais pelas políticas europeias (Argumento 3.2.).

Estudo de caso

Tendo em conta o nosso argumento principal, segundo o qual a Diferenciação é um dos mecanismos do processo de integração europeia, impunha-se escolher, para esta investigação, uma área de atuação política predominantemente europeia, para garantir o peso da influência europeia no processo de decisão nacional. Assim, esta investigação centra-se na Política Agrícola Comum (PAC), nomeadamente no seu 2º Pilar, dedicado ao Desenvolvimento Rural e consubstanciado no Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (PIC LEADER).

A PAC, chamada, por muitos, de “a mais europeia das políticas”, é, na verdade, uma política implementada de forma largamente diversa nos diferentes Estados membros. Ainda assim, o debate sobre o modelo agrícola europeu tem-se centrado, sobretudo, em saber até que ponto a Europa transformou as políticas agrícolas nacionais (Roederer-Rynning, 2008).

As conclusões, a este propósito, são mistas. Montepetit (2000) foi dos poucos autores a demonstrar a evidência de uma europeização das políticas agrícolas domésticas, analisando a forma como a “Europa” moldou a reforma da política agrícola em França nos anos 90 onde, pela primeira vez, os decisores políticos adaptaram uma série de regulações ambientais restritivas para o sector agrícola. No entanto, outros estudos documentaram uma relação complexa entre políticas agrícolas nacionais e europeias, apontando para a resiliência de políticas nacionais e para a renacionalização da PAC. Kjeldanl e Tracy (1994) encontraram tendências para o desenvolvimento de medidas nacionais distintas, materializadas no seio do quadro comum da PAC, concluindo que a diversidade nacional sempre existiu no seio desta política.

Apesar dos numerosos contributos teóricos de estudos de caso sobre a PAC na área das Teorias de Integração Europeia, a investigação empírica sobre as ramificações domésticas da mudança radical de recursos e competências no sector da agricultura para o nível europeu, que aquela política implicou, é surpreendentemente reduzida. Isto porque a maior parte dos estudos analisa a PAC na perspetiva da UE e tende a olhar para a integração europeia de acordo com o grau de supranacionalidade daquela política. Analisados no seu conjunto, os poucos estudos sobre o impacto doméstico da

integração europeia na área da agricultura concentraram-se em três debates principais: o debate sobre as relações entre o Estado e os agricultores; o debate sobre a estrutura do Estado; e o debate sobre o modelo europeu de política agrícola (Roederer-Rynning, 2008). De facto, a literatura sobre agricultura produzida na Europa Ocidental tem sido dominada pela questão da reforma da agenda da PAC o que, embora tenha trazido importantes contributos para as questões de desenho institucional e de otimização de políticas, é de pouco interesse para a realidade atual (Roederer-Rynning, 2008).

No entanto, a heterogeneidade nas políticas agrícolas nacionais tem consequências que desafiam a presunção de uniformização da PAC. Em primeiro lugar, porque o orçamento da PAC está longe de ser a única despesa em agricultura da UE. Depois, porque o princípio de exclusividade das competências da UE aplica-se apenas a um subsector muito específico da PAC, o seu pilar do mercado (1º Pilar), sendo que o 2º Pilar da PAC, que se refere à política sócio estrutural e ao Desenvolvimento Rural, é executado através do princípio da subsidiariedade, segundo o qual uma ação deve ser aplicada ao nível mais pertinente, seja europeu, nacional ou local. Por último, a criação das medidas agroambientais e a devolução de um considerável grau de responsabilidade às autoridades nacionais para determinarem e implementarem o conteúdo das ações do 2º Pilar resultaram em medidas muito diversas entre os Estados membros. De facto, operacionalizado na forma de diretivas, o 2º Pilar permitiu, e fomentou, diferentes formas de implementação das políticas europeias.

Em 1991 foi implementado o primeiro programa de Desenvolvimento Rural promovido e cofinanciado pela UE, inserido na PAC e com carácter obrigatório. O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação Entre Ações de Desenvolvimento Rural) surgiu num contexto de mudança do discurso político europeu em direção ao Desenvolvimento Rural. Preocupada com a crise do mundo rural europeu, a CE decidiu criar um Programa que perfilhava os princípios do Desenvolvimento Local, que combatesse, por dentro, o despovoamento das zonas rurais, criando as condições para a sua revitalização endógena. Definido para as zonas dos Objetivos nº 1 e 5b, abrangendo 217 territórios, o programa LEADER tinha como objetivo a

experimentação de novas abordagens locais, inovadoras e demonstrativas, baseando-se numa conceção integrada e endógena do desenvolvimento das zonas rurais.

Enquanto Iniciativa Comunitária (IC) financiada ao abrigo dos Fundos Estruturais Europeus, o Programa de IC LEADER passou por três fases: o LEADER I (1991-1993), o LEADER II (1994-1999) e o LEADER+ (2000-2006). Em 2007, a Abordagem LEADER tornou-se *mainstream*, passando a estar integrada nos Programas Nacionais e Regionais de Desenvolvimento Rural apoiados pela UE, e financiada ao abrigo do novo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER).

Tal como outras IC, o programa LEADER tinha um carácter muito localizado: cada Estado membro tinha espaço de manobra para tomar opções estratégicas e gerir os fundos, desde que respeitasse os objetivos e a metodologia do PIC LEADER e os valores máximos e mínimos do financiamento e cofinanciamento. De facto, estando inserido no 2º Pilar da PAC, cujas medidas estavam sob as competências partilhadas entre a UE e os Estados membros, o PIC LEADER é um exemplo paradigmático da Diferenciação no seio da própria conceção da PAC (Roederer-Rynning, 2008).

Essa particularidade abriu espaço para que a CE, paralelamente à relevância dada pela UE a uma estratégia de desenvolvimento das áreas rurais baseada no *mainstream* da metodologia de desenvolvimento endógeno aplicada no PIC LEADER, encorajasse os Estados membros a tomarem esta área política nas suas próprias mãos (Carneiro, 2003). Os objetivos desta recomendação foram, por um lado, dar voz às pretensões de alguns países em nacionalizar o 2º Pilar da PAC e, por outro, preparar os sucessivos alargamentos da UE, altura em que, expectavelmente, passaria a haver menos fundos disponíveis para políticas consideradas não essenciais.

O que acabou por acontecer foi que alguns dos Estados membros aproveitaram essa recomendação para se complementarem, e não se substituírem, à ação da UE, nomeadamente no início do último período programático do PIC LEADER, no ano 2000. Não havendo lugar a desajustamento, na medida em que os Programas de Desenvolvimento Rural Europeus foram implementados e cumpridos, estes países decidiram levar a influência europeia mais além: elaboraram programas nacionais direcionados para o desenvolvimento rural, baseados e inspirados no êxito do PIC LEADER, com o objetivo de colmatar lacunas do mesmo, em termos geográficos e

temáticos, depois de considerarem comprovados o sucesso e a viabilidade da sua metodologia (Observatório Europeu LEADER, 2001). Assim, alguns países, como a Espanha, a Finlândia, a Escócia e a Irlanda, basearam-se na abordagem do PIC LEADER para criar programas nacionais de desenvolvimento das áreas rurais. Outros países, como Portugal, operacionalizaram o PIC LEADER “à sua maneira”, com soluções que serviram de inspiração ao *mainstream* aplicado em 2007, a nível europeu.

Portugal fez parte do grupo dos “países da coesão da União Europeia”, juntamente com a Grécia, a Espanha e a Irlanda, chamados assim devido aos baixos níveis de rendimento *per capita* relativamente à Europa dos 15 ao longo da maior parte do período pós-guerra (Barry, 2003). Como consequência deste facto, todo o território português estava inserido no Objetivo 1 dos Fundos Estruturais da UE aquando da criação do PIC LEADER, ou seja, regiões que tinham um PIB 75% abaixo da média europeia. No que diz respeito às áreas rurais em Portugal, se tomarmos o limiar que considera como rural toda a população residente isolada ou em aglomerações de menos de 2.000 habitantes, mais de 50% da população portuguesa podia ser considerada rural em 1999 (Rosa, 1999).

Metodologia

Concebida como um estudo de caso, esta investigação analisa a implementação do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (PIC LEADER) em Portugal, no período de 1991 a 2006.

Para levar a cabo este estudo de caso e compreender de que forma a diferenciação contribui para o processo de integração europeia, optamos por uma abordagem de métodos mistos: o método da congruência e o *process tracing*.

Através do método da congruência, examinamos se as previsões da teoria são ou não consistentes com os resultados (George & Bennett, 2005). Por seu lado, a metodologia de *process tracing* é uma ferramenta que envolve "o exame sistemático de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas à luz de questões e hipóteses de pesquisa propostas pelo pesquisador" (Collier, 2011). A combinação dos dois métodos

– de congruência e de *process tracing* – permite aumentar a confiança nos resultados obtidos (George & Bennett, 2005; Héritier et al., 2019).

O objetivo foi o de contar a história apontando as causalidades entre eventos, isto é, traçar mecanismos causais para produzir uma explicação compreensiva de um resultado histórico particular (Beach, 2017). Os investigadores qualitativos estão muitas vezes preocupados com a explicação causal, mas muitas outras vezes tendem a compreender os acontecimentos como sequenciados e contextualizados multiplamente e coincidentes, privilegiando os desenhos de investigação que permitam a descrição dos diversos acontecimentos do caso (Stake, 2005).

A escolha criteriosa e a análise aprofundada de casos de estudo permitiram, ao longo da história, avanços científicos significativos (Flyvbjerg, 2006). Quer seja pelo seu contributo para a generalização na construção de teorias, quer seja pela eficácia na produção de conhecimento pela análise de um exemplo, o estudo de caso é o único meio de construção de modelos, nas ciências sociais, essenciais para a evolução do conhecimento.

Estudando o nosso caso de estudo de forma cronológica, traçando a história dos seus processos políticos, percebendo como evoluiu no tempo, foi possível estabelecer a causalidade entre os diferentes eventos e explicar os resultados políticos. Para tanto, utilizámos a triangulação entre diferentes fontes: literatura secundária, documentos oficiais, manifestos partidários, programas governamentais, entrevistas a especialistas e entrevistas extensivas a atores políticos privilegiados (v. Referências Bibliográficas e Anexos I e III).

No sentido de analisar a criação e a evolução da Política Agrícola Comum (PAC) e do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (PIC LEADER) a nível europeu, e a sua operacionalização e implementação em Portugal, procedemos à descrição dos contextos políticos, nacional e europeu, em que foram delineados, à enunciação dos objetivos a que se propuseram e à exposição das diversas medidas que as constituíram, bem como a sua evolução durante o período em causa.

No que diz respeito, em particular, à operacionalização e à implementação da PAC e do PIC LEADER em Portugal, analisámos os processos de decisão ao nível

governamental e parlamentar, no período 1991-2006. Primeiramente, através da análise de documentos oficiais: debates parlamentares, programas governamentais, publicações oficiais. Em segundo lugar, através de entrevistas a especialistas na área do Desenvolvimento Rural e de entrevistas extensivas a atores políticos privilegiados, selecionados após a análise dos documentos referidos acima, segundo o seu papel desempenhado nos processos de decisão. A sua participação nesta investigação foi regida pela assinatura de um Consentimento Informado (v. Anexo II).

Organização da tese

No **Capítulo 1** apresentamos o quadro teórico da Diferenciação na União Europeia (UE), enquanto possibilidade de os Estados membros participarem no processo de integração em ritmos e níveis distintos, de forma a demonstrar que a **diferenciação** deve ser entendida como um pilar constitutivo da integração europeia, um mecanismo de ajustamento que permite gerir diversidade, superar bloqueios e reforçar a legitimidade do projeto europeu, através das suas características de atributo, estratégia e dinâmica multilateral.

O **Capítulo 2** apresenta a política em foco nesta investigação, percorrendo a história da Política Agrícola Comum (PAC) e do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (PIC LEADER), a sua evolução, o seu impacto e as diferentes apropriações dos Estados membros. Aqui percebemos que, mais que uma Política Comum Europeia, a PAC consolidou-se como um instrumento de coordenação de Políticas Nacionais Europeizadas, que promove a diferenciação e adaptações nacionais, reforçando a legitimidade democrática e a sustentabilidade europeias. Esta conclusão permite confirmar os argumentos segundo os quais a Diferenciação é um **atributo** e uma **estratégia** no seio da UE.

O **Capítulo 3** aprofunda o caso de estudo. A história da operacionalização e implementação do PIC LEADER em Portugal mostra que, apesar de ter sido um marco no desenvolvimento rural no país, destacando-se pela sua metodologia inovadora e pela mobilização da sociedade civil, o desenvolvimento rural manteve um papel secundário nas prioridades governamentais. No entanto, a operacionalização do PIC

LEADER em Portugal revestiu-se de características singulares, nomeadamente a criação das Associações de Desenvolvimento Local (ADL) a partir dos grupos de ação local LEADER. As ADL eram agências de desenvolvimento com equipas técnicas próprias e que geriam diversos programas comunitários e nacionais, e cujo sucesso determinou a sua apropriação pela Abordagem LEADER nas Políticas de Desenvolvimento Rural Europeias. A análise deste caso de estudo permite comprovar o argumento segundo o qual a Diferenciação na UE é, além de um atributo e uma estratégia, uma **dinâmica multilateral**.

Finalmente, o **Capítulo 4** conclui. **Até que ponto a Diferenciação na UE contribui para o processo de integração europeia?** A investigação defende que a Diferenciação na UE tem um papel essencial no processo de integração europeia, uma vez que é um seu atributo, estratégico e multilateral. O estudo do PIC LEADER na UE e, em particular, em Portugal, comprova que a Diferenciação na UE permite flexibilidade, eficácia e legitimidade, promovendo políticas nacionais europeizadas, sem comprometer os objetivos comuns da UE. Comprova, também, que os Estados membros moldam e adaptam políticas europeias às suas realidades nacionais, reforçando o papel ativo dos Estados membros no processo de integração europeia. E perguntamos, então: **podemos/devemos conceptualizar a Diferenciação como um instrumento de legitimação democrática na UE?**

1. A Diferenciação na União Europeia: um quadro teórico

Neste capítulo apresentamos os argumentos desta investigação detalhadamente, situando-os na literatura mais ampla sobre a Diferenciação na União Europeia (UE).

Começamos por descrever os principais marcos conceptuais, abordagens teóricas e debates em torno da Diferenciação na UE, nomeadamente as suas implicações políticas e institucionais.

Explicamos, em seguida, porque argumentamos que a diferenciação é parte integrante, e necessária, do processo de integração europeia. Depois, argumentamos que a UE promove a diferenciação entre os Estados membros, o que resulta na criação de Políticas Nacionais Europeizadas, e não de Políticas Comuns Europeias. Em terceiro lugar, argumentamos que a criação de Políticas Nacionais Europeizadas resulta da interação entre as instituições europeias e as instituições nacionais, e pode resultar na incorporação de elementos nacionais pelas políticas europeias.

A Diferenciação na União Europeia

O processo de integração europeia tem alternado entre duas tendências: a uniformização e a diferenciação de políticas (Leuffen et al., 2022). Enquanto numa integração uniforme todos os Estados membros (e apenas estes) participam igualmente em todas as políticas integradas, numa integração diferenciada, Estados membros e não-membros participam, seletivamente, nas políticas da UE.

Assim, a Diferenciação na UE refere-se à possibilidade dos Estados membros participarem no processo de construção europeia em níveis e ritmos diferentes (Leuffen et al., 2022).

A academia é consensual na importância de compreender as dinâmicas da diferenciação na UE para que os formuladores de políticas, decisores políticos e demais interessados consigam navegar pelas complexidades de uma integração diferenciada mantendo os objetivos gerais de unidade e solidariedade dentro da UE

(Hooghe & Marks, 2022). Na verdade, este conceito tornou-se central no debate político e académico, especialmente após os sucessivos alargamentos e crises no processo de integração, como a crise do euro, a crise migratória e o *Brexit* (Leuffen et al., 2022).

Um dos principais debates na investigação sobre a diferenciação na UE opõe os que veem a Diferenciação como uma solução pragmática (Kölliker, 2006) e os que temem que a Diferenciação cause uma erosão da unidade política da UE (Douglas-Scott, 2013). Ou seja, os que veem a diferenciação como um instrumento de viabilização da integração europeia e de valorização de “padrões democráticos”, pela flexibilidade que promove, e os que alertam para os riscos de fragmentação, exclusão e perda de solidariedade europeia (Schimmelfennig, 2019).

Ao mesmo tempo, este debate influenciou também a forma como as elites europeias têm vindo a percecionar a integração europeia. Alguns estudos demonstraram que existem correlações relevantes entre o aumento da diferenciação política na UE e a construção de narrativas das elites europeias e nacionais que legitimam, ou não, a unidade política da União (Tekin & Meissner, 2022).

De facto, a investigação sobre os padrões empíricos da integração e diferenciação na UE, ao nível da produção das políticas europeias, distingue três períodos na evolução da UE, entre 1958 e 2020: 1) 1958–1972, período inicial de consolidação entre os membros fundadores da CEE; 2) 1973–2013, período intermédio de integração rápida marcado pelo alargamento; e 3) 2014–2020, período final de estagnação (Chiocchetti, 2023). Os estudos concluíram, igualmente, que a diferenciação é relativamente comum, sobretudo ao nível das políticas (Chiocchetti, 2023; Tekin, 2017; Tekin & Meissner, 2022). A Europa tornou-se, simultaneamente, mais integrada e diferenciada (Leuffen et al., 2022).

No primeiro período de diferenciação na UE, o processo de alargamento pode ser descrito como uma “Europa a várias velocidades”, ou seja, um processo de integração diferenciada limitado no tempo, no qual um núcleo de Estados membros avançavam mais depressa na integração, enquanto os novos membros dispunham de mais tempo para se adaptarem (Tekin & Meissner, 2022). Esta evolução foi entendida pelas elites europeias através da narrativa “Europa unida na diversidade”.

O segundo período, marcado pelas crises na Zona Euro, revelou um padrão de integração diferenciada permanente, de carácter espacial, conhecido como “geometria variável”, no qual diferentes níveis de integração abrangiam regiões geograficamente delimitadas. Tal significava que alguns Estados membros podiam avançar na integração, enquanto outros não (Tekin & Meissner, 2022). Esta evolução foi entendida pelas elites europeias através da narrativa de uma “Europa dividida na unidade”, segundo a qual os Estados membros continuavam a perseguir o objetivo de unidade política na UE, embora profundamente divididos entre regiões.

Ambas as narrativas – a da “Europa unida na diversidade” e a da “Europa dividida na unidade” - legitimaram a unidade política na UE ao encarar a integração diferenciada como uma solução viável para a preservar, embora de formas distintas, consoante o período em que surgiram. Segundo os autores do estudo, é provável que estas narrativas influenciem também as escolhas futuras em matéria de integração diferenciada.

De facto, mais recentemente, o *Brexit* relançou o debate sobre a viabilidade de modelos de integração diferenciada e estimulou propostas para uma "arquitetura flexível" com diferentes níveis de associação, na formulação de novas relações externas com países europeus não membros (Emmanouilidis, 2017). Entretanto, os novos debates mencionam que, numa perspetiva futura, com os desafios do alargamento aos Balcãs Ocidentais, Ucrânia e Moldávia, a diferenciação pode ser vista como instrumento necessário para viabilizar uma UE mais ampla e funcional. As reformas mais recentes na UE sugerem um modelo de integração modular ou por camadas institucionais (Schimmelfennig & Winzen, 2020).

No entanto, os autores chamam a atenção para o facto de que essa diferenciação exigirá mecanismos robustos de governação, inclusão e legitimidade democrática. De facto, alguma da literatura alerta para a necessidade de contrariar o risco de desvio político (*policy drift*) no processo de integração europeia, ou seja, a dinâmica segundo a qual os governos nacionais levam a cabo políticas ao nível europeu que não conseguem implementar ao nível nacional, onde são estrangidos pelos parlamentos, tribunais e estruturas corporativistas dos grupos de interesse nacionais. A UE adotaria, na realidade, políticas que não seriam apoiadas pela maioria

dos cidadãos europeus (Follesdal & Hix, 2006). A este propósito não podemos esquecer que os governos nacionais são submetidos ao escrutínio dos eleitores e dos Parlamentos Nacionais através de eleições realizadas periodicamente (Moravcsik, 2004). Se, numa determinada área de ação política, a posição europeia for diferente da posição nacional, tal é possível aferir e avaliar nacionalmente se os atores políticos, nomeadamente, partidos, parlamentares, grupos de interesse, comunicação social, participarem ativamente na responsabilização dos decisores políticos sobre o hiato entre as decisões tomadas a nível europeu e os interesses nacionais.

Ora, alguns autores argumentam, precisamente, que o conjunto restrito de competências transferidas para o nível supranacional pelos Estados membros só se manteve, e aumentou, na medida em que aqueles conseguiram argumentar a sua relevância na prossecução dos interesses nacionais (Milward, 2000 [1992]). A eficiência na implementação das medidas políticas europeias aos olhos dos públicos nacionais foi, de facto, essencial para que os políticos dos executivos nacionais mantivessem os seus cargos e, em última análise, para a manutenção do Estado Nação enquanto unidade primária de governação.

Assim, porque coexistem num sistema de interdependência internacional, para garantir a sua sobrevivência, os Estados membros precisaram de criar uma coordenação europeia de grau variável. Esta foi uma decisão consciente e instrumental por parte dos governos centrais nacionais, que pretendiam fortalecer a soberania nacional (Jeffery, 2007). A Diferenciação na UE, então, não contribuiria para a erosão do Estado Nação, mas, ao contrário, preservaria a capacidade executiva a nível nacional (Milward, 2000 [1992]).

Também para Hoffman (1983), a UE era uma forma de regenerar e adaptar o Estado Nação aos desafios do mundo contemporâneo. Segundo este autor, a integração europeia é feita primordialmente através das negociações entre os Estados membros. Apesar do estilo de tomada de decisão da CE ser supranacional, a acumulação de poder por parte das instituições comunitárias só é possível enquanto os Estados membros consideraram que ceder ou delegar parte da sua autoridade nessas instituições serve os seus interesses e objetivos nacionais.

Na mesma linha de raciocínio, para Moravcik (1998), ao ajudar os governos nacionais a adquirirem uma maior capacidade para condicionar os seus constituintes a aceitar políticas comuns, a UE e a integração europeia podem, de facto, fortalecer o Estado Nação (numa tese semelhante à de Alan Milward). A resposta reside nas instituições, nomeadamente na forma como os Estados usam o complexo tecido institucional da UE para atingirem os seus interesses.

Investigações mais recentes concordam: segundo alguns autores, as diferenças na implementação nacional das políticas da UE podem, na verdade, facilitar uma integração mais profunda em vez de dificultá-la demonstrando como as instituições europeias podem aproveitar os diversos interesses nacionais em prol de objetivos europeus comuns, em diferentes áreas políticas (Thatcher & Quesada, 2023).

A Diferenciação nas Políticas Europeias

No caso das Políticas Europeias, podemos assumir que a integração diferenciada na UE pode ser observada nas três fases do ciclo de uma política pública. A produção de políticas (*policy output*), a operacionalização das políticas (*policy outcome*) e o impacto das políticas (*policy impact*) (Easton, 1966). A diferenciação é considerada baixa se existir uniformidade na produção, na operacionalização e nos impactos das políticas entre os Estados membros (Boasson et al., 2022).

No contexto da UE, uma produção de políticas diferenciada refere-se à introdução de características na legislação europeia que permitem, e promovem, a diferenciação entre os Estados membros. Por exemplo, cláusulas geográficas, temporais e funcionais de *opt in* e *opt out*, ou a delegação da definição de metas aos Estados membros e exceções significativas às regras principais (Boasson et al., 2022). Elementos como os mencionados dão margem de manobra aos Estados membros para determinar a importância dos diferentes componentes políticos, o que contribui para diferenciar a orientação da UE (Schimmelfennig & Winzen, 2019).

Em relação à produção das políticas europeias, a diferenciação é tanto maior quanto maior for o número de possibilidades de *opt out*, ou seja, exceções às regras, e quanto menores forem as restrições às práticas nacionais que prejudicam a

implementação da política da UE (Boasson et al., 2022). Se um Estado membro, através do seu executivo nacional, usa essa liberdade para contornar as regras, cumprir acima do que está estipulado como obrigatório ou reinterpretar as políticas da EU depende, em grande parte, da operacionalização das políticas e dos processos de implementação, a nível nacional (Boasson et al., 2022). Na verdade, existem evidências de áreas de ação política europeia configurados de forma a promoverem, intencionalmente ou não, a diferenciação entre Estados membros. Como iremos ver mais à frente, no Capítulo 2, a Política Agrícola Comum (PAC), considerada “a mais europeia das políticas”, é um caso paradigmático disso mesmo.

A operacionalização diferenciada de uma política europeia refere-se à forma como os Estados membros aplicam as cláusulas de diferenciação previstas na legislação da UE e como isso cria variação entre os Estados membros. São vários os fatores que condicionam as opções tomadas pelos Estados membros: 1) as práticas e os sistemas políticos nacionais (Héritier et al., 2001); 2) a capacidade de reinterpretação de uma determinada política europeia por parte dos agentes políticos nacionais, e quais os agentes políticos implicados (Boasson, 2015); 3) o grau de concordância das instituições e elementos das administrações e executivos dos Estados membros com o movimento de harmonização na UE (Radaelli & Salter, 2020). A diferenciação na operacionalização da política europeia é tanto maior quanto mais os países aplicarem elementos de diferenciação na operacionalização a nível nacional.

A verdade é que este fenómeno se tem alargado, quer na forma diferenciada como os Estados membros implementam as recomendações da CE, quer na variada apropriação que fazem das normas e valores que estão na base dessas políticas. Diversos estudos demonstraram esta evidência, nomeadamente, sobre os resgates financeiros após a crise de 2008 (Moury & Standing, 2017; Moury et al., 2021), sobre a Política Europeia de Defesa (Mörth, 2003), sobre a Política Climática (Boasson et al., 2022), ou até sobre a Política Agrícola Comum (Greer, 2009; Roederer-Rynning, 2008).

Mas, será que a diferenciação ao nível da produção e da operacionalização das políticas resulta, também, num impacto diferenciado das políticas? A diferenciação no impacto de uma política está relacionada à sua eficácia, ou seja, o seu sucesso em sustentar os esforços da UE para atingir as metas estabelecidas na área política em

questão (Boasson et al., 2022). A diferenciação no impacto das políticas é tanto maior quanto maior for a variação no alcance das metas da política entre os Estados membros. Existem muitos fatores sociais, económicos e técnicos que condicionam se a diferenciação na produção e na operacionalização de uma política europeia também caracteriza o seu impacto real.

De facto, a diferenciação numa fase da política não reflete, necessariamente, a diferenciação noutra fase da política. Estudos empíricos, nomeadamente na área das energias renováveis, mostram que pode mesmo haver mais harmonização aos níveis da operacionalização e dos impactos, do que ao nível da produção das políticas (Boasson, Leiren & Wettedtdad, 2022). Ou seja, uma diferenciação considerável na produção de políticas europeias nem sempre significa um alto grau de diferenciação na sua operacionalização e/ou no seu impacto (Boasson et al., 2022).

Iremos, de seguida, explorar mais detalhadamente este conceito, como base para os argumentos teóricos desta investigação.

1.1. A Diferenciação enquanto atributo

Desde o início da investigação sobre o processo de integração europeia que alguns académicos chamaram a atenção para o facto daquele processo resultar, muitas vezes, não na convergência de políticas, mas numa diferenciação crescente de políticas nacionais (Cowles et al., 2001).

Segundo a literatura, existem quatro razões pelas quais as instituições europeias e nacionais recorrem à diferenciação no processo de integração europeia (Pirozzi & Bonomi, 2022): 1) Reforço da eficácia na aplicação das políticas europeias. A diferenciação é crucial na UE para enfrentar os desafios atuais de forma eficaz, tornando-a mais resiliente e recetiva às necessidades dos seus cidadãos; 2) Promoção da flexibilidade. A introdução da diferenciação permite um grau útil de flexibilidade no complexo mecanismo da UE, permitindo que a UE se adapte às diversas necessidades

e preferências dos Estados membros; 3) Assegurar uma governação sustentável. Ao equilibrar a diferenciação com os princípios fundamentais do constitucionalismo e da identidade da UE, a diferenciação passa a ser aceitável para os cidadãos da UE, para os Estados membros e para os parceiros terceiros; 4) coesão e a cooperação globais dentro da UE. A diferenciação é essencial para garantir a aceitação e a legitimidade das políticas e decisões da UE, entre um vasto leque de partes interessadas, contribuindo para a coesão e a cooperação globais dentro da UE. Desta forma, a diferenciação tornou-se numa característica primordial da UE estando, na verdade, formalmente consagrada nos tratados e na legislação da UE (Schimmelfennig, 2019; Schimmelfennig et al., 2015).

Assim, a diferenciação é vista não só como dimensão regulatória, mas também como uma prática e uma escolha política por parte das instituições europeias e nacionais, que reforça o seu papel na definição da governação europeia (Pirozzi & Bonomi, 2022). Como aspeto fundamental e duradouro da UE, a diferenciação oferece um mecanismo crucial para superar os impasses de integração nas negociações e na legislação dos tratados da UE (Schimmelfennig & Winzen, 2020). A integração diferenciada desempenhou um papel significativo na facilitação da integração de novas políticas, novos membros e até mesmo de não membros, muitas vezes seguindo uma abordagem inclusiva e de “multivelocidade”.

A UE não é, então, composta por "muitas Europas" com jurisdições específicas, cada uma com a sua própria organização e composição. É uma Europa com um núcleo organizacional e Estados membros, mas com um nível de centralização e extensão territorial que varia de acordo com a função, ou seja, a UE por ter conceptualizado como um “sistema de integração diferenciada” (Schimmelfennig, et al., 2015; Leuffen et al., 2022).

Há, também, razões teóricas para sustentar que a integração europeia permanecerá diferenciada (Leuffen et al., 2022). Isto porque a integração diferenciada está intrinsecamente ligada à crescente heterogeneidade entre os Estados membros e a expansão das competências da CE é uma das causas dessa heterogeneidade.

Quanto mais a UE expande as suas competências, mais se depara com interesses divergentes e com maior resistência (Leuffen et al., 2022). É mais fácil para os Estados membros concordarem com uma cooperação intergovernamental do que com uma centralização supranacional, devido aos limites que aquela exige à autonomia dos Estados membros. Assim, por um lado, quanto mais a integração europeia se aprofunda, mais provável é que encontre oposição por parte de populações e governos, sedentos para proteger a sua identidade e soberania. Por outro lado, a expansão da adesão à UE é outra causa da heterogeneidade crescente (Leuffen et al., 2022). Na verdade, a integração europeia começou com um conjunto de países dispostos a integrar-se e comparativamente semelhantes, em termos de estrutura socioeconómica e das capacidades económicas e administrativas. À medida que a comunidade se expande, ela admite países menos abertos ao federalismo europeu, com interesses diferentes ou menos capazes de atender às exigências de integração do mercado e das políticas.

Assim, que a introdução de flexibilidade por meio da diferenciação no processo de integração europeia pode ser vista como desejável, desde que esteja alinhada com os princípios fundamentais do constitucionalismo e da identidade da UE, garantindo a sustentabilidade da governança e a aceitação por cidadãos da UE, Estados membros e parceiros terceiros (Pirozzi & Bonomi, 2022).

A diferenciação pode contribuir para tornar a UE mais adaptável às diversas necessidades e preferências dos seus Estados membros, mantendo, ao mesmo tempo, a coesão e a cooperação gerais (Pirozzi & Bonomi, 2022). A diferenciação na UE é, hoje, uma realidade estruturante do projeto europeu. Longe de ser um desvio do ideal federalista que orientou a criação da UE, representa uma resposta institucional à diversidade de preferências, capacidades e contextos nacionais dos diferentes Estados membros.

Com base nesta linha de raciocínio argumentamos que a Diferenciação é, não só, parte integrante do processo de integração europeia, como elemento crucial para o desenvolvimento e reforma futuros da UE. **Argumentamos, nesta investigação, que a Diferenciação não é uma exceção, uma consequência imprevista ou uma característica temporária da UE, mas um seu atributo (Argumento 1).**

1.2. A Diferenciação enquanto estratégia

Como referimos anteriormente, a interdependência internacional é a força motriz fundamental da integração. Interdependência significa que é impossível que os Estados resolvam certos problemas ou alcancem certos objetivos unilateralmente (Leuffen et al., 2022). Mas a interdependência não conduz, automaticamente, a interesses nacionais comuns: os governos podem ser afetados de diferentes maneiras pela interdependência ou podem discordar sobre a política abordada para lidar com essa interdependência. Assim, se a procura por integração é motivada, principalmente, pela interdependência internacional, as suas características são condicionadas pelas preferências domésticas, por constelações de preferências internacionais, pelo poder de negociação dos Estados membros e pelas capacidades de definição de agenda e formulação de políticas das instituições supranacionais (Leuffen et al., 2022).

Já Ralph Dahrendorf, na Terceira Palestra Jean Monnet, intitulada *A Third Europe?* falava numa “Europa *a la carte*” (Dahrendorf, 1979). Ou seja, uma Europa com Políticas Europeias Comuns nas áreas em que existissem interesses comuns, às quais se pudessem associar os Estados membros que não partilhassem, naquela altura, os mesmos interesses, sem qualquer impedimento, deveria ser a norma e não a exceção no processo de integração europeia. Isto para que a UE não fique presa em tecnicidades incompreensíveis, contorno de regras sistemático por parte de alguns Estados membros, exigências de exceções, sob o risco de destruição da coerência de todo o sistema. Nenhum país deveria, então, ser obrigado a participar em todas as competências da UE de forma igualitária. A integração *a la carte* não seria o modelo ideal, mas seria muito melhor que “evitar tudo o que não possa ser cozinhado numa única panela” (Majone, 2017).

Como a coerção de cima para baixo não é uma opção na UE, as opções divergentes precisam de ser acomodadas através da flexibilidade e da diferenciação, para que a integração europeia não fique estagnada e para que a UE não se desintegre (Leuffen et al., 2022). Ou seja, para estes autores, uma integração europeia de sucesso não necessita de mais harmonização, imposta de cima para baixo, nem uma

elaboração de políticas centralizada, mas sim de uma multiplicidade de grupos que providenciam bens e serviços concebidos à medida das necessidades e preferências de um sistema político altamente diversificado. A integração europeia expande os limites ao restringir a integração uniforme, criando oportunidades para políticas e grupos de países serem integrados em diferentes níveis de centralização (Leuffen et al., 2022). Então, a Diferenciação é uma estratégia para acomodar a heterogeneidade entre Estados membros e evitar um impasse quando é necessário um consenso intergovernamental (Leuffen et al., 2022). A lassidão de algumas das regras associadas às políticas europeias, e o uso de uma linguagem ambígua e vaga nos textos legislativos, permite que os Estados membros cheguem a acordo sobre uma determinada diretiva e, ao mesmo tempo, que cada um a interprete e a implemente da forma que mais lhe convier.

São vários os exemplos de como a Diferenciação tem vindo a ser usada como estratégia da UE, por instituições europeias e nacionais.

Alguns estudos, nomeadamente sobre a Política Europeia de Defesa, demonstraram que alguns acordos entre Estados membros foram bastante flexíveis e criaram espaço de manobra para a interpretação e operacionalização ao nível doméstico (Mörth, 2003). A Europeização é, aqui, vista como um processo de institucionalização no qual são construídas novas regras do jogo, sobretudo regras constitutivas. Dada a sua abrangência, essas regras são interpretadas e operacionalizadas pelos atores nacionais de forma a se adaptarem ao contexto político nacional.

Outras investigações, mais recentes, sobre o comportamento dos governos dos Estados membros antes, durante e depois do resgate financeiro após a crise financeira de 2008, chamam a atenção para o facto dos Estados membros terem tido espaço de manobra para negociar, resistir, moldar ou inverter algumas das políticas definidas pelos atores internacionais e, até, nalgumas circunstâncias, explorar os constrangimentos da condicionalidade a seu favor, concebida pela própria UE e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (Moury & Standring, 2017; Moury et al., 2020).

Outras pesquisas mostram que o grau de integração europeia pode variar na mesma área política. Por exemplo, no que diz respeito às Políticas Climáticas

Europeias, enquanto, nalgumas áreas, os Estados membros delegaram considerável autoridade política à UE noutras, os Estados membros mantiveram a sua vantagem (Boasson et al., 2021; Boasson & Wettestad 2013). Os Estados membros implementaram as políticas climáticas da UE de formas diferentes criando, ao mesmo tempo, maior divergência e maior coerência (Boasson et al., 2021; Solorio & Jörgens 2017). Além disso, os Estados membros desfrutaram de uma margem de manobra significativa no que diz respeito ao desenvolvimento de suas próprias estratégias de transição climática - embora a CE tenha incentivado os "retardatários climáticos" a considerarem medidas adicionais (Boasson et al., 2022). Segundo aqueles autores, os estudos longitudinais sobre a evolução das políticas climáticas europeias permitem perceber como a integração diferenciada, enquanto processo desigual e multidirecional, é um importante facilitador para uma ação concertada na política climática da UE.

Outro exemplo, aparentemente paradoxal, é o da Política Agrícola Comum (PAC). Apesar da aceção comum que a identifica como “a mais europeia das políticas europeias”, segundo alguns autores a PAC é uma das áreas políticas onde se verifica uma maior promoção para a diferenciação entre países por parte da UE (Greer, 2009; Roederer-Rynning, 2008). Iremos explorar a diferenciação no seio da PAC, mais detalhadamente, no Capítulo 2.

Desta forma, estas investigações que caracterizam a diferenciação das políticas da UE não como temporária, acidental ou não sistemática, mas sim como essencial e duradoura (Schimmelfennig et al., 2015).

A análise da evolução do processo da integração europeia revela, então, uma complexa colcha de retalhos de diferenciação política, com alguns dos elementos incutidos nas próprias políticas da UE e outros a emergirem à medida que as políticas são implementadas e interpretadas a nível nacional (Boasson et al., 2022). Verificamos que existem poucas políticas europeias verdadeiramente comuns, apesar de, durante muito tempo, as teorias de integração europeia terem considerado como objetivo da UE o de promover a convergência entre os Estados membros através da implementação de Políticas Comuns Europeias. O resultado do processo de integração

europeia é, na verdade, o de produzir Políticas Nacionais Europeizadas, por vezes, no menor grau de integração possível.

Argumentamos, então, que a Diferenciação é promovida pela própria UE na produção, operacionalização e implementação das políticas europeias, enquanto estratégia. São dois os objetivos dessa estratégia: 1) ultrapassar impasses e constrangimentos nas negociações entre os Estados membros nas instituições supranacionais; 2) adaptar os objetivos das políticas europeias às realidades nacionais, criando as Políticas Nacionais Europeias, por vezes no menor grau de integração possível (Argumento 2).

1.3. A Diferenciação enquanto dinâmica multilateral

Grande parte da literatura sobre a integração europeia tem vindo a caracterizar os Estados membros como meros recetáculos dos estímulos da UE, num papel relativamente passivo, adaptando ou compatibilizando as suas estruturas ou práticas nacionais às exigências europeias (Börzel, 1999a; Bulmer & Burch, 2000; Ladrech, 1994; Radaelli, 2000a). No entanto, contrariamente, outras pesquisas destacam o carácter interativo do processo de integração europeia (Bomberg & Peterson, 2000; Cowles et al., 2001; Knill & Lehmkuhl, 2002).

Segundo Moravcik (1993, 1998, 2004), refletindo no quadro da oferta e da procura, as exigências da integração europeia surgiram no seio dos Estados membros. Nesta perspetiva, os governos nacionais seriam, de facto, os principais promotores dos resultados do processo de integração, num “jogo”, permanente, de dois níveis. Por um lado, as suas preferências resultam dos processos políticos nacionais e são determinadas por forças sociais domésticas. Por outro lado, essas preferências são negociadas nos fóruns intergovernamentais da UE que, por serem institucionalizados e ricos em informação, permitem a realização de negociações de soma positiva, ou seja, negociações em que todas as partes têm, pelo menos, um dos seus interesses atendidos.

Neste “jogo”, o modelo da integração europeia está centrado, não nas instituições supranacionais e nos atores não estatais, mas nos executivos nacionais (Moravcsik, 1993, 1998, 2004). Através do “jogo de dois níveis”, os governos nacionais podem usar as negociações a nível europeu para melhorar a sua posição a nível doméstico, procurando aumentar o seu espaço de manobra no processo de decisão política nacional.

Ou seja, no primeiro nível do “jogo”, os governos nacionais usam as instituições europeias para aumentar a sua autonomia política em relação aos interesses nacionais. Reconhece-se, então, a importância da política nacional e da mediação institucional das negociações ao nível europeu.

A cooperação internacional, como a que é levada a cabo na UE, pode levar, assim, a uma redistribuição dos recursos de poder nacionais, favorecendo os executivos nacionais em detrimento de outros intervenientes sociais, como os parlamentos e grupos de interesse nacionais (Moravcsik, 1993, 1998, 2004; Moravcsik & Schimmelfennig, 2004; Follesdal & Hix, 2006). No segundo nível do “jogo”, o aumento do poder dos executivos nacionais, facilitada pela cooperação internacional, cria um ciclo de *feedback* que melhora o seu poder na negociação e cooperação internacionais.

Alguns autores acrescentam uma outra camada a este “jogo de dois níveis”, teorizado pelos intergovernamentalistas. Além das decisões serem tomadas no seio de instituições intergovernamentais, as preferências sobre as quais se baseia a influência dos governos nacionais nas políticas europeias são, elas próprias, influenciadas pelas instituições e lei europeias (Sandholtz & Stone Sweet, 1998). Esta ênfase no carácter endógeno da formação de preferências chama a atenção para dois pontos importantes: a) a participação das elites nacionais ao nível europeu altera as perceções que aquelas têm sobre os seus próprios interesses; b) o desenvolvimento de identidades, normas e padrões de comportamento é feito no contexto de um regime internacional. De facto, a pertença à UE torna-se, segundo estes autores, numa importante parte do cálculo de interesses por parte dos governos nacionais e grupos sociais, onde os interesses nacionais são definidos e redefinidos, continuamente, no contexto internacional e institucional, que inclui a UE.

Nesta dinâmica, não só os governos nacionais e atores nacionais procuram, muitas vezes, exportar modelos, ideias e elementos políticos domésticos para a UE, como podem importar modelos, ideias e práticas políticos de outros Estados membros, à procura de mudanças que possam responder às suas necessidades domésticas (Saurugger & Surel, 2006). O conceito de transferência de políticas (*policy transfer*), refere-se a um processo onde determinado conhecimento sobre políticas, funcionamento administrativo e instituições é usado em diferentes períodos e/ou em diferentes territórios, no desenvolvimento de políticas e instituições (Dolowitz & Marsh, 1996).

O potencial da UE como polo de transferência de políticas tem sido reconhecido na literatura, embora este papel varie consoante as áreas, na medida em que a elaboração das diferentes políticas é regida por diferentes regras, métodos e práticas (Bomberg & Peterson, 2000). Enquanto nalgumas áreas políticas, como a Política da Concorrência, os Estados membros são compelidos a aceitar as medidas estabelecidas noutros Estados membros e adotadas a nível europeu, noutras, como as Políticas de Emprego, de Justiça ou Monetária, a UE desempenha um papel de mediador ou facilitador de uma transferência de políticas transnacional. Desta forma, favorecendo o processo horizontal de difusão das melhores práticas e ideias políticas entre os Estados membros, a UE promove a aprendizagem e a transferência de políticas, quer das instituições europeias para as domésticas como entre instituições nacionais (Ladrech, 2010).

A transferência de políticas pode ser deliberada e voluntária, ou coerciva (Bomberg & Peterson, 2000). No primeiro caso, os governos estudam os métodos uns dos outros, avaliam o sucesso de várias alternativas políticas, e optam por imitar as melhores práticas aplicadas noutros sítios, através de mudanças informais ou mais institucionalizadas. Já a transferência de políticas coerciva ocorre através de incentivos das instituições centrais para encorajar um melhor desempenho, como a publicação de *rankings* e gráficos de desempenho. No contexto da integração europeia, a UE tornou-se numa fonte de políticas inovadoras, atuando como um funil supranacional de ideias. Para este processo, a UE tem o papel de avaliadora das políticas nacionais, divulgando

elogios, críticas e *rankings* do desempenho dos Estados membros (Bomberg & Peterson, 2000).

Voluntária ou coerciva, a transferência de políticas é sempre uma ação intencional. Resultado das decisões estratégicas tomadas por atores governamentais e não governamentais. No entanto, os seus efeitos podem não resultar, obrigatoriamente, em convergência ou harmonização (Bomberg & Peterson, 2000). Embora não aconteça por acidente, a transferência de políticas pode produzir resultados não intencionais, na medida em que os alunos do processo de transferência de políticas não são alunos passivos, mas sim decisores políticos, que procuram, ativamente, formular e decidir sobre uma nova política (Rose, 2005).

Podemos falar, aqui, de aprendizagem (*lesson drawing*), tal como Richard Rose a conceptualizou: como uma prática que permite aos políticos ultrapassar a fase de tentativa e erro e observar diretamente o que funcionou ou não noutros contextos políticos, reduzindo a incerteza das suas escolhas (Rose, 1991, 1993, 2005). Este processo pode, no entanto, ser bastante mais político que racional, dependendo dos interesses políticos e do poder político, o que pode resultar, ou não, na convergência entre os diferentes cenários políticos (Dodds, 2018). Diferenças institucionais significativas têm a probabilidade de produzir, em cada país, um diferente conjunto de ações e eventos que, por sua vez, têm um efeito cumulativo e determinam um desenvolvimento institucional em diferentes caminhos (Cairney, 2020).

Os autores que teorizaram sobre as dinâmicas da transferência de políticas no seio da integração europeia também chamaram a atenção para o facto de que a implementação das políticas europeias e respetivas recomendações e diretivas podem constituir uma janela de oportunidade para os decisores políticos nacionais adotarem medidas que sempre quiseram implementar, mas não conseguiam, por interesses políticos, sociais, económicos ou orçamentais contrários instalados (Kingdon, 1995; Dolowitz & Marsh, 2000; Hall, 1993), numa tese semelhante à do “jogo de dois níveis” de Moravcsik.

Concluimos, então, que a combinação do estudo da diferenciação na UE e o conceito de transferência de políticas permite ultrapassar algumas das limitações das abordagens *top down* no estudo da integração europeia, que tenderam a enfatizar o

papel da UE e o cumprimento legal para a mudança institucional ao, inversamente, estudar a integração europeia como uma série complexa de processos de mudança e de transação, determinados pelos constrangimentos institucionais e políticas domésticas (Saurugger & Surel, 2006).

A Diferenciação na UE é, então, uma dinâmica multilateral entre instituições europeias e nacionais enquanto atores ativos e participativos no processo de integração europeia (Argumento 3). Argumentamos, por um lado, que a criação de Políticas Nacionais Europeizadas resulta da interação entre as instituições europeias e as instituições nacionais, numa dinâmica multilateral (Argumento 3.1.).

Por outro lado, no contexto dessa dinâmica multilateral na criação de Políticas Nacionais Europeizadas, argumentamos que as mesmas podem resultar na incorporação de elementos nacionais pelas políticas europeias (Argumento 3.2.).

No sentido de responder à pergunta de partida desta investigação - **até que ponto a Diferenciação na UE contribui para o processo de integração europeia?** - passaremos a analisar, detalhadamente, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento Rural), como exemplo paradigmático da Diferenciação no seio da própria conceção da PAC e, consequentemente no seio da própria UE.

2. O Programa de Iniciativa Comunitária LEADER: um exemplo paradigmático de Diferenciação na União Europeia

Inserido no 2º Pilar da Política Agrícola Comum (PAC), cujas medidas estavam sob as competências partilhadas da UE e dos Estados membros, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento Rural) é, como iremos demonstrar neste capítulo, um exemplo paradigmático da Diferenciação no seio da própria conceção da PAC e, consequentemente no seio da própria UE.

Criado em 1991, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (PIC LEADER) constituiu-se como o primeiro programa de Desenvolvimento Rural promovido e cofinanciado pela UE. Enquanto Iniciativa Comunitária tinha um cariz experimental e era financiado ao abrigo dos Fundos Estruturais Europeus, tendo tido três períodos de execução: LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) e LEADER+ (2000-2006). Em 2007, um processo de *mainstream* integrou a chamada “Abordagem LEADER” (abordagem de desenvolvimento local de base comunitária) nos programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural apoiados pela UE e financiados ao abrigo do novo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER).

A análise do PIC LEADER, da história da sua evolução (de um programa experimental a abordagem alargada), do seu impacto e das suas diferentes apropriações pelos diferentes Estados membros, será palco de operacionalização para os argumentos teóricos explanados no Capítulo 1.

É esta história que contamos neste capítulo, começando pela Política Agrícola Comum (PAC). Depois, enveredaremos pelo surgimento, evolução e resultados do PIC LEADER, a nível europeu.

2.1. Política Agrícola Comum ou coordenação de Políticas Agrícolas Nacionais Europeizadas?

Conceptualizada como um elemento fundamental do projeto de integração europeia, a PAC tem sido analisada, sobretudo, de acordo com o seu grau de supranacionalidade. De facto, o estudo da PAC tem enfatizado o papel do tamanho e da importância do orçamento europeu para a agricultura, da existência de uma política de comércio externo comum e de níveis de tarifas harmonizados, de um extenso *acquis communautaire* de regras e regulações europeias comuns, e da necessidade de aprovação dos gastos das políticas nacionais pela CE na promoção de uma harmonização e uma convergência da política agrícola nos Estados membros (Greer, 2009). Segundo esta perspetiva, os poderes foram irrevogavelmente transferidos para as instituições supranacionais sob o “método comunitário” de elaboração de políticas supranacionais, esvaziando a capacidade dos Estados membros ao nível doméstico. E, com a sua inclusão explícita no Tratado de Roma, é considerada a primeira política europeia genuinamente supranacional.

No entanto, apesar dos numerosos contributos teóricos das Teorias de Integração Europeia sobre a PAC, o estudo das ramificações domésticas desta política é surpreendentemente reduzido, o que nos leva a concordar com a seguinte afirmação:

Agriculture is perhaps the policy domain where claims of Europeanization have been so routinely made and yet so little documented. Rare are the analyses of agricultural policy that do not begin with a statement of the central place of this policy domain in European integration, usually backed by obligatory references to the integrated character of the Common Agricultural Policy (CAP), its weight in the EU budget, and its hold on the administrative machinery of EU institutions.

Roederer-Rynning, 2008: 212

Alguns autores, no entanto, discordam com a tese de que a PAC é elaborada em Bruxelas e, depois, implementada uniformemente pelos diferentes Estados membros, considerando que sempre existiu muito espaço de manobra para uma variação espacial e territorial, resultando em muitas diferenças entre as políticas implementadas nacionalmente (Greer, 2009; Roederer-Rynning, 2008; Moravcsik &

Schimmelfennig, 2004, 2009; Moravcsik, 1998 e 2004). Desde a sua criação, e nas suas sucessivas reformas, a PAC delineou um caminho para a diferenciação no seio da UE.

Mesmo na sua versão original a PAC foi uma política delineada por apenas alguns Estados membros fundadores, e com fortes variações de país para país (Moravcsik & Schimmelfennig, 2009). Apesar de ter objetivos comuns a todos os Estados membros, o facto de se consubstanciar num grande número de políticas e programas, ou seja, de ser muito abrangente, aumenta a probabilidade de diferenciação. Países com economias e estruturas políticas muito diferentes exploraram as oportunidades para darem o seu cunho a políticas decididas coletivamente, a nível europeu, que incorporassem algumas das suas preferências nacionais. Neste sentido, os Estados membros foram sendo capazes de introduzir flexibilidade em muitas áreas da política agrícola, especialmente o Desenvolvimento Rural e o Ambiente, onde detêm um papel essencial na fase de implementação, como veremos mais à frente.

Assim, apesar da aceção comum que identifica a PAC como “a mais europeia das políticas europeias”, presumindo uma convergência entre os Estados membros, acompanhamos a literatura que chama a atenção para o facto da PAC ser uma das áreas políticas europeias onde se verifica uma maior promoção para a diferenciação entre Estados membros por parte da UE.

Tendo em conta o papel central da PAC no processo de integração europeia, argumentamos que diferenciação é um instrumento essencial daquele processo. Acrescentamos, a esta afirmação, o argumento principal desta investigação: o de que a promoção da diferenciação constitui-se como uma estratégia da UE e dos Estados membros, enquanto instrumento essencial da integração europeia, (v. Capítulo 1).

Para concretizar estes argumentos, neste subcapítulo analisaremos esta aparente contradição entre convergência e diferenciação no seio da PAC, percorrendo a história e as características desta política, trilhando caminho até ao caso de estudo desta investigação, o PIC LEADER.

Da criação da primeira política comum europeia à necessidade de medidas territorializadas

Desde a fundação da UE em 1957, a agricultura foi considerada como área de ação prioritária para a construção do futuro Mercado Comum Europeu. Numa Europa saída de duas Grandes Guerras, a estratégia de produção agroalimentar assumia enorme importância, tendo em conta que a agricultura europeia produzia apenas 80% das suas necessidades de consumo, embora representasse 25% do emprego total e 10% do PIB no conjunto dos seis países fundadores. Pretendia-se desenvolver a produção agrícola para reduzir a dependência alimentar externa e permitir compensar a importação de outros bens para os quais a Europa era deficitária, como a energia e as matérias-primas.

Os objetivos da futura PAC ficaram, desde logo, estabelecidas no Tratado da Constituição da Comunidade Económica Europeia, constituindo-se como a primeira política integrada a nível europeu. Eram elas: 1) aumentar a produtividade agrícola; 2) garantir um padrão de vida justo aos agricultores; 3) estabilizar os mercados; 4) garantir a disponibilidade dos suprimentos; 5) assegurar preços razoáveis aos consumidores; e 6) harmonizar as regras de concorrência em todos os países.

Para atingir esses objetivos foi implementado um sistema económico de suporte ao preço e ao mercado que garantia aos agricultores um preço mínimo pelos seus produtos, de acordo como o seu nível de produção, introduziu tarifas sobre produtos externos e previa a intervenção do Estado em caso de queda dos preços de mercado. Milward assinala a importância destes mecanismos, afirmando que a europeização do regime de proteção e de subsidiação, operacionalizado por esta política, foi essencial para prevenir o aumento do hiato de rendimentos com outros sectores da economia (Milward (2000[1992])).

Entretanto, os apoios concedidos no âmbito da PAC resultaram num enorme acréscimo da produção da agricultura europeia entre 1960 e 1970. Passou a produzir-se três vezes mais, numa superfície agrícola inferior e com um cada vez menor número de pessoas ligadas à atividade, evolução que trouxe, ao mesmo tempo, diversos problemas. Por um lado, o crescimento contínuo da oferta, resultante da política de apoio aos preços, e a diminuição da procura, resultaram em excedentes agrícolas, o

que fez disparar os custos de armazenamento, que eram suportados pelo orçamento de cada Estado, ou seja, pelos contribuintes. Por outro lado, a intensificação da produção agrícola originou graves problemas ambientais, bem como problemas de ocupação desordenada do espaço rural.

Em 1968, o *Relatório de Sicco Mansholt*, Comissário da Agricultura da altura e “pai” da PAC, veio mostrar a fragilidade desta política tal como fora concebida, chama a atenção para os primeiros sinais de crise e para o aumento brutal dos custos orçamentais, propondo um conjunto de propostas a nível financeiro, estrutural e social.

Em termos financeiros, o *Relatório de Sicco Mansholt* propunha uma redução dos preços dos produtos agrícolas, que evitasse a criação de excedentes e reduzisse o recurso à intervenção pública face às despesas. Considerava, ainda, que os problemas no sector agrícola não poderiam ser resolvidos com uma política apenas baseada no apoio aos preços, sendo necessária a criação de uma verdadeira política estrutural que complementasse as políticas de preços e de mercado, já que a existente respondia a muito poucos dos objetivos para o qual tinha sido criada.

Propunha, então, alterações a nível estrutural, com um duplo objetivo: primeiro, acelerar os processos de adaptação das estruturas agrícolas; depois, introduzir uma diferenciação regional, com medidas a favor das regiões mais desfavorecidas. Essa nova política estrutural deveria permitir a redução da Superfície Agrícola Útil (SAU) através de diversas medidas: 1) encorajar a saída de atividade dos agricultores sem condições de viabilidade no mercado; 2) criar apoios para a modernização das explorações que pudessem crescer e assegurar níveis de rendimento suficientes ao agregado familiar; 3) incentivar a substituição da terra arável por áreas florestais ou parques. A nível social, defendiam-se medidas de apoio à cessação de atividade pelos agricultores mais idosos, mas também a melhoria da formação e qualificação profissional dos agricultores, principalmente dos mais jovens.

Em 1970 é aprovado o novo regulamento do Conselho Europeu para o financiamento da PAC, o Regulamento 729/70 (Comissão das Comunidades Europeias, 1970), que formalizou o quadro regulamentar da política estrutural até à reforma dos Fundos Estruturais em 1988. Neste regulamento, as medidas estruturais foram

definidas enquanto “ações comuns” e o seu financiamento foi incluído juntamente com as políticas de preço e de mercado. Todavia, as propostas financeiras do *Relatório de Sicco Mansholt* não chegaram a ser aprovadas, devido ao desacordo dos *lobbies* agrícolas, e só em 1972 é que a política estrutural adquiriu uma forma concreta, com a elaboração do Plano *Mansholt* e a adoção de três diretivas que viriam a constituir o núcleo inicial da política sócio estrutural da PAC¹.

Seguiram-se outras medidas nos anos seguintes, mas foi a Diretiva 268/75 (Comissão das Comunidades Europeias, 1975), relativa às indemnizações compensatórias e outras medidas especiais para zonas de montanha e para zonas desfavorecidas, que constituiu a inovação mais importante na política agrícola europeia ao longo da década de 70. Pela primeira vez era proposta uma abordagem territorial, por razões de equilíbrio económico, social e ambiental. A partir deste momento, começaram a desenhar-se as componentes de uma futura Política de Desenvolvimento Rural Europeia.

A PAC alarga o seu foco, tornando-se uma política não só referente à atividade agrícola, e começa a ganhar força a ideia de que a política para o desenvolvimento económico e social das zonas rurais europeias deveria ser alargada a outros sectores para além da agricultura (DGA, 1997: 3). A adoção, em 1981, de três programas integrados para zonas específicas da UE, cofinanciados pelos Fundos Estruturais, veio a operacionalizar aquela ideia². Estes programas seguiam o método da programação plurianual das ações estruturais, na qual eram definidos os seus objetivos e prioridades, assim como os seus modos de financiamento.

Com os Programas Integrados Mediterrânicos (PIM) (Conselho Europeu, 1985a), este método foi estendido à Grécia, ao sul de França e ao sul e centro da Itália. Os PIM tinham como objetivo principal ajudar estas regiões a adaptar as suas economias às condições de concorrência criadas pelo alargamento da CEE a Espanha e

¹ As Diretivas 72/159, 160 e 161 diziam respeito, respetivamente, aos planos de melhoria material das explorações, à cessação voluntária da atividade por parte dos agricultores mais idosos e às ações de informação e formação profissional destinadas aos agricultores (Comissão das Comunidades Europeias, 1972a,b,c).

² Regulamentos do Conselho (CEE) 1939/81 (ilhas ocidentais da Escócia), 1940/81 (departamento da Lozère) e 1941/81 (regiões desfavorecidas da Bélgica) (Conselho Europeu, 1981a, b, c).

Portugal, em 1986. Estes programas foram, na realidade, mesas laboratoriais para a reforma dos Fundos Estruturais, pela sua forma de atuação inovadora: primeiro, uma abordagem multisectorial que coordenava as intervenções dos diferentes fundos; depois, uma gestão dos programas feita sob parcerias; e, por último, uma definição das regiões elegíveis feita com base em critérios objetivos. Além disso, estes programas tinham uma linha orçamental específica, e representavam uma nova forma de tomada de decisão entre a Comissão e os Estados membros³.

O ano de 1988, pela riqueza de documentação e de processos decisivos, constitui-se como um grande marco para o Desenvolvimento Rural enquanto tema político na UE. A publicação, nesse ano, do documento *O Futuro do Mundo Rural* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988) veio dar à Política Rural Europeia um impulso enquanto tema autónomo, ao demonstrar a necessidade de apoiar as mudanças estruturais nas zonas rurais europeias e ao propor formas de operacionalizar esse apoio, tal como assinalado por Vitor Barros (2000):

O Futuro do Mundo Rural introduz de forma explícita um forte sinal simultaneamente ecológico e ruralista, com o claro propósito de criar opinião no sentido da complementaridade e inter-relação entre os sistemas que giram em torno do meio rural.

Barros, 2000: 12

Este documento chamava a atenção para a necessidade de uma progressiva adaptação da agricultura comunitária à realidade do mercado, nomeadamente pela adaptação das medidas de carácter social, que evitasse desequilíbrios no processo de reajuste agrário. Para isto, a Comissão considerava crucial pôr em prática, o mais rapidamente possível, programas de desenvolvimento rural ou regional decididos no contexto da Reforma dos Fundos Estruturais, que, por um lado, fomentassem a criação de empregos alternativos e complementares nas regiões rurais e, por outro, dessem coerência às intervenções para o desenvolvimento rural. Estes programas deveriam ser

³ Quando os PIM estavam para ser adotados, foi lançada a reforma dos Fundos Estruturais, com a apresentação ao Conselho Europeu do *Pacote Delors I*, que visavam assegurar os recursos necessários à execução orçamental do Ato Único Europeu (Comissão das Comunidades Europeias, 1987). O Ato Único Europeu visava a criação de um espaço económico e social europeu unificado, dando uma grande importância à redução das disparidades entre as regiões mais “atrasadas” e as mais prósperas.

elaborados em estreita colaboração com as autoridades nacionais, regionais e locais, baseando-se num processo de preparação, acompanhamento e avaliação em comum, que criasse uma autêntica associação de esforços.

Entretanto, nesse mesmo ano, o Conselho de Ministros Europeu dava a sua aprovação à Reforma dos Fundos Estruturais, que se constituiu como o maior impulso para a resolução dos problemas de que sofriam os espaços rurais europeus, pela criação do que a UE chamou de uma Política Estrutural de Desenvolvimento Rural, operacionalizada pelo que chamou de Quadro Comunitário de Apoio (QCA) (v. Tabela 1.).

A elaboração desta política surgiu com o reconhecimento de que o aumento das disparidades entre Estados membros e regiões europeias poderia pôr em causa o êxito da realização do Mercado Único, o grande mercado interno sem barreiras, e resultou da combinação de duas conceções políticas paralelas: 1) a política agrícola e rural, diretamente proveniente do Tratado de Roma; 2) a política regional, criada em meados dos anos 70, pelos Fundos Europeus de Desenvolvimento Regional. O paradigma mudou, e a Coesão Económica e Social passou a ser palavra de ordem, operacionalizada através de uma Política de Desenvolvimento Regional, como realça J. A. Santos Varela:

Até então, o FEDER era, na prática corrente, um «fundo de compensação». Por palavras mais simples – um modo de compensar os EM que eram, ou viessem a ser, contribuintes líquidos do orçamento Comunitário, endereçando-lhes, sob a forma de um fundo regional, alguns montantes financeiros que ajudassem, em parte, a reequilibrar os fluxos financeiros; e que esses EM utilizariam com alguns graus de liberdade. Ora com o QCA [Quadro Comunitário de Apoio] passou a haver uma obrigação clara – o propósito seria a «Coesão Económica e Social», na figura das regiões mais desfavorecidas. Este era, como vimos, o *Objetivo primordial*. A Comunidade passou a ter, claramente enunciada, *uma política de desenvolvimento regional* particularmente ajustada ao revigorecimento das regiões mais desfavorecidas.

Varela, 2007: 152

Tabela 1. Fundos Estruturais da Política Estrutural de Desenvolvimento Rural Europeia

FEDER Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	Ajudar as regiões menos desenvolvidas, as que se encontravam em reconversão económica e as que tinham dificuldades estruturais
FSE Fundo Social Europeu	Intervenção no âmbito da estratégia europeia para o emprego
FEOGA – Orientação Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, secção Orientação	Desenvolvimento e ajustamento estrutural das zonas rurais menos desenvolvidas, melhorando a eficácia das estruturas de produção, de transformação e de comercialização dos produtos agrícolas e silvícolas
IFOP Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (a partir de 1993)	Instrumento estrutural financeiro destinado ao sector da pesca

Fonte: DGDRural, 1997

A Reforma dos Fundos Estruturais focava na territorialidade, prevendo diferentes objetivos, para diferentes regiões, com diferentes desafios (v. Tabela 2.). Para esta investigação, importa, sobretudo, mencionar, os Objetivos 1 – promover o crescimento e o ajustamento das economias regionais caracterizadas por um atraso estrutural, promovendo a sua plena integração no espaço comunitário; e o Objetivo 5 – acelerar a adaptação das estruturas de produção agrícola (Objetivo 5a) e encorajar o desenvolvimento rural conforme com o modelo de sociedade europeia, na perspetiva da reformada PAC (Objetivo 5b). No seu conjunto, as regiões cobertas por estes dois Objetivos representavam cerca de três quartos da superfície da UE e quase 35% da sua população (DGA, 1997).

Tabela 2. Objetivos da Reforma dos Fundos Estruturais de 1988

Objetivo 1	Zonas com atraso estrutural relativo e um nível médio de rendimento por habitante inferior a 75% da média comunitária. Tinha como função a adaptação económica das zonas menos desenvolvidas, e, por isso, todos os investimentos decorrentes das políticas comunitárias para estas zonas eram apoiados nas condições financeiras mais vantajosas, ou seja, cofinanciados em 75%
Objetivos 2	Reconversão económica das regiões em declínio industrial, definidas segundo os critérios de desemprego ou uma percentagem de emprego industrial superiores à média
Objetivo 3	Lutar contra o desemprego de longa duração que afetava todas as camadas da população ativa da Europa
Objetivo 4	Facilitar a integração profissional dos jovens
Objetivo 5a	Acelerar a adaptação das estruturas de produção agrícola
Objetivo 5b	Zonas com situações mais marcadamente rurais que tivessem um nível de desenvolvimento socioeconómico fortemente dependente do emprego agrícola, caracterizado por fracos rendimentos agrícolas e por problemas de fraca densidade e de declínio da população, mas que apresentavam um rendimento médio superior a 75% da média comunitária. As prioridades eram a diversificação das atividades económicas, a conservação dos recursos naturais e do ambiente, o desenvolvimento de pequenas e médias empresas industriais, de turismo rural, dos produtos típicos, a melhoria da formação da mão-de-obra e a criação ou melhoria da base de infraestruturas
Objetivo 6	Regiões a norte do paralelo 62, que sofriam de fracas densidades populacionais, ou seja, que apresentavam menos de 8 habitantes por km ² , o que incluía dois terços da Finlândia e quase metade da Suécia. Tinha como função proceder ao ajustamento estrutural dessas regiões

Fonte: DGDRural, 1997

Esta abordagem territorializada e regional permitiu, segundo a Comissão, orientar a atribuição das ajudas financeiras para as regiões com problemas específicos, mas também combinar os recursos dos diversos fundos estruturais da CEE. Os programas de desenvolvimento rural aplicados nestas regiões passaram a recorrer a três Fundos Estruturais, a saber, o FEDER, o FSE e a Secção Orientação do FEOGA, incorporando as ações previstas para cada fundo num programa coerente, que dispunha de cerca de 85% do orçamento dos Fundos Estruturais.

Para além disso, o QCA era um quadro de atuações negociadas entre cada Estado membro e a CE, para cada um dos objetivos dos Fundos Estruturais. Na prática,

o QCA de cada Estado membro estabelecia as prioridades de desenvolvimento que serviriam de base à comparticipação comunitária no âmbito dos Objetivos 1 a 5, bem como para os programas considerados prioritários (Varela, 2007)⁴.

No que diz respeito ao princípio da programação da Reforma dos Fundos Estruturais, a sua concretização consubstanciava-se num procedimento de elaboração de contratos plurianuais, celebrados entre os Estados membros e a Comissão - substituindo a decisão projeto a projeto – podendo, assim, ser feita de duas formas. A primeira comportava várias etapas, iniciando-se por um plano de desenvolvimento, que identificava as prioridades principais para cada região, a que se seguia a elaboração de um QCA, que definia as principais prioridades de desenvolvimento, bem como a forma, o nível de ajuda da Comunidade e a contribuição dada pelos diferentes fundos. No âmbito dos QCA, os Estados membros ou regiões elaboravam os seus Programas Operacionais (PO) para cada prioridade de desenvolvimento. A segunda forma de elaborar a programação consistia na possibilidade que os Estados membros tinham de apresentar um Documento Único de Programação (DOCUP), que contivesse os elementos do plano de desenvolvimento e dos programas operacionais.

É neste momento que se começa a formalizar uma dinâmica já existente, não escrita e que existia desde a origem da PAC: a apropriação diferenciada de cada Estado membro da política europeia para a agricultura. Este espaço de manobra para uma variação nacional concretizava-se quando países com economias e estruturas políticas diferentes exploravam oportunidades para colocarem o seu selo em políticas acordadas coletivamente, incorporando algumas das suas preferências (Greer, 2009).

Complementarmente a CE criou as Iniciativas Comunitárias (IC) que, abrangidas pelos Fundos Estruturais, pretendiam dar uma resposta mais incisiva e eficaz aos problemas das regiões com atrasos significativos de desenvolvimento (Lopes, 2012). Os princípios fundamentais das IC eram a rutura e a inovação, associados a uma área

⁴ Tendo em conta que as chamadas “ações estruturais”, que englobavam os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão representavam, até 1999, apenas um terço do Orçamento Comunitário (contrastando com os 46% para a PAC) e que se calcula que os Fundos Estruturais poderão ter sido responsáveis por cerca de 14% do crescimento do PIB no período de 1994-1999 no conjunto das regiões Objetivo 1 dos sete países contemplados (Direcção Geral de Desenvolvimento Rural, 1997) podemos assumir que os seus resultados poderiam ter sido bem mais significativos se a dotação orçamental fosse maior.

específica, onde a experimentação se assumia como vetor metodológico de intervenção.

Uma das IC criadas foi o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento Rural). Executado a partir de 1991, tinha como principal objetivo a promoção do Desenvolvimento Rural através de ações de diversificação das atividades a partir da mobilização de recursos endógenos, da recuperação do património cultural e paisagístico rural, visando a valorização dos recursos locais e a criação de emprego, e da formação profissional das populações mais jovens (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991). Assente numa metodologia *bottom-up*, o PIC LEADER viria a ser um dos principais instrumentos comunitários para o Desenvolvimento Rural, sendo através dele que se cumpririam muitos dos objetivos estabelecidos para os espaços rurais europeus, apesar da pouca dotação orçamental de que dispunha, como aprofundaremos no ponto 2.2.

Da primeira grande reforma a uma política *a la carte*

Apesar das sucessivas reformas e alterações na PAC que descrevemos anteriormente, o setor agrícola e as zonas rurais europeias continuavam a viver uma grande situação de desequilíbrio no início dos anos 90. Em 1991 é publicado o *Documento de Reflexão da Comissão Europeia sobre a Evolução Futura da PAC*, que pretendia lançar um debate alargado sobre uma reforma estrutural da PAC.

Deste debate resultou a *Reforma MacSherry* de 1992 que, embora tenha mantido os princípios base da PAC, propunha um modelo que visava a substituição da garantia de preços e de mercados por ajudas diretas aos agricultores, de forma a compensá-los por perdas de rendimentos originadas, não só pelo ajustamento ou aproximação aos preços mundiais, mas também pela retirada de terras à produção (Comissão das Comunidades Europeias, 1992a).

Além desta componente, aprovaram-se as medidas de acompanhamento, que se constituíram como a grande inovação desta reforma. Formalizando o conceito de multifuncionalidade, as medidas de acompanhamento pretendiam promover a diversificação de atividades nas áreas rurais, facilitando reconversão profissional de

agricultores para outras áreas não agrícolas, mas também encorajar a agricultura extensiva.

Para tal, foram operacionalizadas três medidas de cariz estrutural, florestal e ambiental, respetivamente: 1) Regulamento 2079/92 - cessação antecipada da atividade agrícola, com a concessão de ajudas aos agricultores e trabalhadores agrícolas com um mínimo de 55 anos de idade, para cessar a atividade antes da idade de reforma (Comissão das Comunidades Europeias, 1992b); 2) Regulamento 2080/92 - medidas de arborização das terras agrícolas, para uma utilização alternativa das mesmas (Comissão das Comunidades Europeias, 1992c); 3) Regulamento 2078/92 - preservação dos sistemas agroecológicos mais débeis e prevenção ou proteção contra a poluição dos solos e das águas, favorecendo a utilização de métodos e práticas agrícolas mais compatíveis com as exigências da proteção do ambiente, da preservação do espaço natural e das paisagens (Comissão das Comunidades Europeias, 1992d). Este momento decisivo da PAC foi destacado por alguns estudos sobre o desenvolvimento rural na UE:

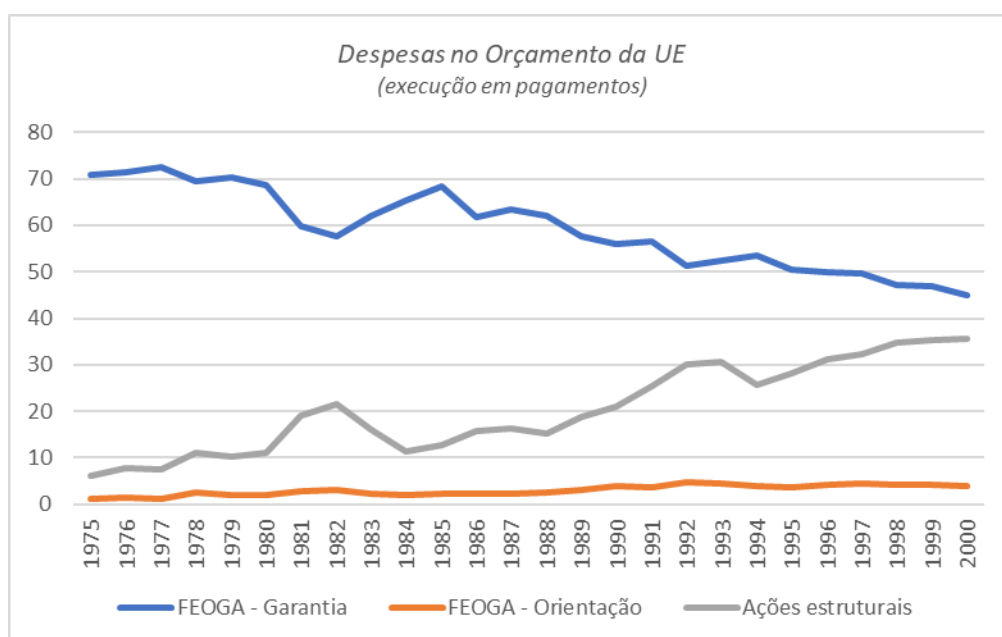
A reforma da PAC de 1992 constituiu outro momento decisivo na afirmação dos princípios orientadores anteriormente enunciados. Embora a reforma tenha sido dominada pela redução do nível de suporte dos preços em algumas OCMs e pela respectiva compensação através da concessão de ajudas directas ao rendimento dos agricultores, incluiu também a adopção de algumas medidas de acompanhamento com objectivos de carácter agro-ambiental (Reg. CEE 2078/92), e de reordenamento sócio-estrutural (Reg. CE 2079/92) e agro-florestal (Reg. CEE 2080/92) financiáveis pelo FEOGA-Garantia. Abriu-se, assim, uma via de maior articulação entre a PAC e os objectivos do desenvolvimento rural e rompeu-se dessa forma a exclusiva focagem do FEOGA-Garantia numa óptica de suporte sectorial/mercantil à agricultura.

Barros, 2000: 13

No entanto, a totalidade do orçamento atribuído às medidas de acompanhamento canalizava apenas 4,6% da secção Garantia do FEOGA, em 1997 (Lima & Figueira, 2000). Além disso, as medidas de acompanhamento eram apenas cofinanciadas pelo FEOGA em 50% na generalidade das regiões, e em 75% nas regiões desfavorecidas, continuando por corrigir a antiga discriminação na aplicação do princípio da solidariedade financeira.

Apesar disso, veio a verificar-se, de facto, um melhor equilíbrio na repartição dos recursos financeiros da UE ao longo do tempo (v. Gráfico 1.). Por um lado, pela descida da quota-parte da Secção Garantia do FEOGA, que passou a representar menos de metade do orçamento europeu em 1995 e passou a incluir as despesas com as medidas de acompanhamento. Por outro lado, pela subida dos montantes atribuídos aos fundos e ações estruturais, incluindo o Fundo de Coesão, que passaram a representar cerca de um terço do orçamento europeu.

Gráfico 1. Despesas no Orçamento da UE (execução em pagamentos)



Fonte: Elaborado a partir de Cunha, 2000

Apesar de todas as alterações na PAC decorrentes da Reforma de 1992, as despesas com os produtos excedentários continuaram elevados, o que não permitiu dar resposta a uma das maiores críticas feitas à política agrícola europeia, a saber, a alta percentagem que representava no orçamento europeu. Ao mesmo tempo, tal dificultou, em parte, a transferência de verbas mais alargadas para os programas agroambientais e de desenvolvimento rural.

Paralelamente, num contexto de evolução crescente de um ambiente comercial global mais liberal e mais exigente, a sujeição da agricultura europeia aos acordos comerciais realizados entre a UE e os diferentes países obrigava a ajustamentos permanentes. Igualmente, o alargamento da Comunidade aos países europeus de leste fazia prever um aumento das despesas orçamentais, e um desfasamento entre a capacidade de compra face aos preços praticados pela PAC. Razões de ordem externa impunham, assim, uma nova reforma da política comum mais antiga da UE.

É neste contexto que, a propósito do alargamento da UE, a CE apresentou um documento na Cimeira de Madrid de 1995, se constituiu como a verdadeira base estratégica das propostas da Reforma da PAC preconizada pela *Agenda 2000* (Comissão das Comunidades Europeias, 1997a; 1997b). Nele, considerava-se que a estratégia negocial para o alargamento da UE aos países da Europa de Leste e Oriental e a evolução da PAC eram indissociáveis. Tendo isto em mente, a CE traçou três cenários possíveis da evolução da PAC: 1) o *status quo*, isto é, a manutenção do conjunto de políticas em vigor; 2) o desenvolvimento da Reforma de 1992; 3) a reforma radical, que representaria um corte total com as principais diretrizes iniciais. O cenário privilegiado pela CE foi o do desenvolvimento da Reforma de 1992, de forma a simplificá-la e a alargá-la a outros sectores, através da promoção do aumento da competitividade da agricultura europeia, da criação de uma política rural integrada e da simplificação radical da PAC.

A consciência, na CE, de que uma política de preços e de mercados e uma política estrutural deficitária não contribuíram para o desenvolvimento integrado das zonas rurais europeias refletiu-se, também, na realização da *Conferência de Cork* em 1996, que pretendia sensibilizar peritos independentes e os Estados membros para a necessidade de uma reflexão profunda sobre a evolução futura da PAC. Desta conferência saiu uma proposta de reforma da política agrícola, que incluía uma estratégia de orientação de preços para o mercado e uma abordagem integrada e multisectorial do Desenvolvimento Rural, que promovesse a valorização do potencial económico e a riqueza ambiental das zonas rurais. Segundo esta proposta, essa abordagem deveria seguir 10 princípios para o Desenvolvimento Rural: 1) a preferência rural 2) a abordagem integrada; 3) a diversificação; 4) a sustentabilidade; 5) a

subsidiariedade; 6) a simplificação; 7) a programação; 8) o financiamento; 9) a gestão; 10) a avaliação e a investigação (Declaração de Cork, 1996)⁵. Foi também proposto, ineditamente, o estabelecimento do Desenvolvimento Rural como o 2º Pilar da PAC, demonstrando vontade política em dar maior importância a esta área de intervenção no seio da UE.

Porém, o que se esperava ser um forte contributo para uma Política de Desenvolvimento Rural Europeia não teve o correspondente impacto político. Isto deveu-se, sobretudo, ao não envolvimento dos Ministros da Agricultura na *Conferência de Cork* e à passividade das Organizações Agrícolas, que receavam que a nova política rural substituísse a PAC por completo (Carneiro, 2004).

O conceito de dependência histórica (*path dependence*) pode ajudar a explicar a razão pela qual políticas como a PAC revelam tanta resistência à reforma, mesmo depois dos seus efeitos negativos se tornarem óbvios, ao fornecer ferramentas teóricas sobre as razões pelas quais é difícil a um Estado membro mudar um caminho seguido no passado (George & Bache, 2001).

Pode ser muito difícil a um Estado mudar um caminho percorrido, por um lado, pela imprevisibilidade das consequências das decisões tomadas, que se podem revelar inesperadas e não intencionais e, por outro, mesmo quando as preferências dos governos mudam, a institucionalização do sector político pode dificultar a mudança de caminho (George & Bache, 2001). As escolhas políticas iniciais tendem a estruturar padrões de comportamento subsequente, criando uma dependência histórica.

No caso da PAC, uma vez implementada, desenvolveram-se relações estruturadas entre os representantes dos agricultores europeus, os funcionários comunitários e os funcionários públicos nacionais da área da agricultura, que se cristalizaram numa comunidade de nível europeu, muito resistente à mudança, mesmo quando se tornou notório que a PAC já não respondia aos desafios das áreas rurais europeias, como destacado por alguns autores:

(...) the preference for a common agricultural policy based on price support might been a rational response to conditions in the 1960s in Europe, when security of

⁵ v. Anexo IV.

food supplies was a paramount concern, but no longer in the changed circumstances of 1990s, when technological advances had removed this concern.

George & Bache, 2001:22

Ainda assim, no novo modelo agrícola europeu proposto pela *Agenda 2000*, a PAC deveria contribuir para que o sector agrícola fosse “genuinamente multifuncional”, sustentável e competitivo (Comissão Europeia, 1999a: 9). Considerava-se, agora, refletindo algumas das recomendações da *Conferência de Cork*, que a agricultura deveria desempenhar um papel cada vez maior na preservação dos espaços naturais e na revitalização das zonas rurais, bem como na resposta às preocupações e exigências dos consumidores relativamente à segurança alimentar e ao bem-estar dos animais.

Nesta linha política, criou-se o 2º Pilar da PAC, ou seja, a nova Política de Desenvolvimento Rural. Pretendia-se, com este novo enquadramento, estabelecer uma ação coerente e sustentável para o futuro das zonas rurais europeias, que se constituísse como um complemento às reformas da política de mercados, através de ações que promovessem uma agricultura competitiva e multifuncional.

Estabelecida por um único Regulamento para o Desenvolvimento Rural, que passou a englobar todos os existentes anteriormente (Regulamento 1257/99 de 17 de maio - *Apoio ao Desenvolvimento Rural através do FEOGA*), a Política de Desenvolvimento Rural deveria cumprir dois princípios essenciais: 1) o da descentralização das responsabilidades, do nível comunitário para o nível local; 2) e o da flexibilidade da programação (Conselho Europeu, 1999). Em virtude destes princípios, os Estados membros teriam a possibilidade de apresentar propostas de programas aplicados à escala geográfica que considerassem mais adequada, optando por medidas que resultassem mais oportunas, dentro da ampla gama prevista pela legislação comunitária, em função das suas necessidades e prioridades (Comissão das Comunidades Europeias, 1999). Estende-se, mais uma vez, o espaço de manobra de cada Estado membro na implementação da PAC, contribuindo para a criação de Políticas Nacionais Europeizadas cada vez mais adaptadas às realidades nacionais diferenciadas entre si.

Pretendia-se ainda que este regulamento fosse capaz de promover todas as componentes do desenvolvimento rural, incentivando a participação dos atores locais, no respeito pelo princípio da subsidiariedade. Desta forma, o Regulamento de Desenvolvimento Rural (RDR) previa 22 medidas, agrupadas em nove capítulos: Investimentos nas explorações agrícolas; II. Instalação de jovens agricultores; III. Formação profissional (para agricultores e outras pessoas ocupadas em atividades agrícolas e silvícolas e para a sua reconversão profissional); IV. Cessação antecipada da atividade (para os agricultores); V. Apoios às zonas desfavorecidas com constrangimentos ambientais (através de indemnizações compensatórias); VI. Medidas Agroambientais; VII. Melhoria das condições de comercialização e transformação; VIII. Medidas florestais; IX. Promoção da adaptação e desenvolvimento das zonas rurais.

Constata-se, assim, que a chamada Política de Desenvolvimento Rural apresentada na *Agenda 2000*, é constituída por nove capítulos, dos quais quatro dizem respeito exclusivamente à agricultura (I, II, IV e VII). Além disso, o campo de ação de outros três capítulos é bastante restrito, não respondendo devidamente aos objetivos a que se propunha esta política (Comissão das Comunidades Europeias, 1999a).

De facto, no que diz respeito à formação profissional (capítulo III), só estavam previstas ações destinadas a agricultores ou pessoas ligadas a atividades agrícolas e silvícolas. Relativamente aos apoios às zonas desfavorecidas ou com condicionantes ambientais (capítulo V), verifica-se que estes eram exclusivamente referentes à agricultura. Em relação às medidas agroambientais (capítulo VI), estas seguiam uma lógica, há muito presente na PAC, de multifuncionalidade da agricultura, dotando-a de funções de preservação do ambiente, apoios às práticas respeitadoras do ambiente por parte dos agricultores, mas não contemplando qualquer referência fomento de energias alternativas nos contextos rurais.

Assim, só dois dos nove capítulos da Política de Desenvolvimento Rural apresentada na *Agenda 2000* diziam respeito a outras atividades que não a agricultura: o capítulo relativo às medidas florestais, um sector há muito marginalizado pela PAC (VIII); e o capítulo da promoção da adaptação e do desenvolvimento das zonas rurais (IX).

Pretendia-se, com este último conjunto de medidas, favorecer o desenvolvimento integrado do território rural em toda a Comunidade estando previsto conceder “apoio a medidas relacionadas com atividades agrícolas, com a sua reconversão e com atividades rurais, que não se enquadrem no âmbito de qualquer outra medida referida no presente título” (Comissão das Comunidades Europeias, 1999a).

Estas medidas foram inspiradas nos programas aplicados nas regiões com um ritmo de desenvolvimento mais lento ou nas zonas rurais com problemas derivados da sua reconversão (os antigos Objetivos 1, 6 e 5b dos Fundos Estruturais). Eram elas: 1) melhoria fundiária; 2) emparcelamento; 3) criação de serviços de substituição e gestão de explorações agrícolas; 4) comercialização de produtos agrícolas de qualidade; 5) serviços essenciais para a economia e população rurais; 6) renovação e desenvolvimento de pequenos aglomerados populacionais e à proteção e conservação do património rural; 7) diversificação de atividades no domínio agrícola ou próximo da agricultura, a fim de criar ocupações múltiplas ou rendimentos alternativos; 8) gestão dos recursos hídricos agrícolas, ao desenvolvimento e melhoria das infraestruturas rurais, relacionadas com o desenvolvimento da agricultura; 9) incentivo das atividades turísticas e artesanais; 10) proteção do ambiente na relação com a agricultura, silvicultura e conservação do espaço natural, assim como a melhoria do bem-estar animal; 11) restabelecimento do potencial de produção agrícola danificado por catástrofes naturais; 12) introdução de instrumentos de prevenção adequados; 13) engenharia financeira.

O capítulo mais consagrado ao desenvolvimento rural, de acordo com os objetivos delineados para esta política, deveria, então, constituir-se como a o instrumento de articulação de atividades nas áreas rurais, tão necessária no desenvolvimento rural. No entanto, das 13 medidas contempladas neste capítulo, somente quatro não se referem à agricultura (5, 6, 9 e 13). Como refere a própria CONFAGRI – Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal, CCRL:

A Agenda 2000 quer em termos de política estrutural como da política agrícola não estabelece uma verdadeira e coerente política de desenvolvimento rural. Quando se aguardava uma definição clara e objetiva de desenvolvimento rural, mantém-se a

indefinição existente, não se explicitando claramente o montante financeiro que lhe será afectado.

Posição da Confagri sobre a *Agenda 2000* in Varela, 2007: 220

Apesar de se pretender fomentar a articulação entre atividades nos meios rurais através deste capítulo, dá-se, mais uma vez, clara primazia ao sector primário, o que condicionou fortemente as possibilidades de concretizar aquele objetivo. Como afirma um dos entrevistados nesta investigação, esta é uma tendência que dura até aos dias de hoje:

Vamos lá a ver, a questão aqui é assim: mesmo que haja alguma visão voluntarista sobre este processo [políticas de desenvolvimento rural], sempre que há a decidir entre dar dinheiro para isso ou dar dinheiro aos agricultores, o dinheiro é para os agricultores, ponto! Agora estamos a viver isso hoje, hoje! Estamos a conversar num dia em que foi mandada uma reprogramação para Bruxelas em que vai ser tirado dinheiro ao Pilar 2 para meter no Pilar 1, tira-se dinheiro no investimento para meter dinheiro no pagamento! O importante é pagar, certo? O importante é pagar, é sustentar rendimento! E, portanto, quando assim é, mesmo que sejamos muito voluntaristas e achemos que alguma coisa tem importância, perde no quadro daquilo que é política global.

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II

Para mais, de acordo com o referido relativamente às características do Desenvolvimento Rural, a Comissão contempla que “Um elemento fundamental da estratégia comunitária de desenvolvimento rural é o envolvimento da população local na busca de soluções para os problemas locais” (Comissão Europeia, 1999a: 7). No entanto, no que se refere à Política de Desenvolvimento Rural, esta componente não está explicitamente referida. Na realidade as populações são apenas vistas, neste regulamento, como beneficiários de apoios a ações, e não como participantes na estratégia de desenvolvimento das suas regiões, uma vez que não estão contemplados na elaboração dos planos de desenvolvimento rural de cada Estado membro.

Outra inovação introduzida neste regulamento foi o facto de a Política de Desenvolvimento Rural passar a ser financiada, quase na sua totalidade, pelo FEOGA-Garantia. Apesar disso, a sua dotação orçamental inicial quase não ultrapassava o somatório das anteriores medidas que visava substituir, somando-se em 10,2% do

FEOGA-Garantia (Cunha, 2000). Para mais, o grosso das verbas foi destinado às medidas agroambientais, as únicas obrigatórias nos programas de desenvolvimento rural, e à política estrutural, sobrando pouco para as restantes medidas destinados à chamada multifuncionalidade nas áreas rurais (DGA, 2000). Assim, o novo paradigma de desenvolvimento, preconizados por vários documentos e discursos na UE e traduzido na *Agenda 2000*, como uma componente prioritária da nova PAC não obteve, afinal, meios financeiros que lhe permitissem cumprir os seus objetivos. Também o velho princípio da solidariedade financeira continuou a não ser cumprido, uma vez que as medidas previstas no Regulamento de Desenvolvimento Rural eram cofinanciadas pela UE e pelos Estados membros⁶.

Mas há a destacar alguns aspetos positivos da reforma da *Agenda 2000* no que ao Desenvolvimento Rural diz respeito, nomeadamente através do espaço de manobra dado aos Estados membros na forma como escolheriam implementar uma série de programas e medidas.

Primeiro, é de assinalar o relevo dado ao Programa de Iniciativa Comunitária LEADER na Política de Desenvolvimento Rural. Salientando-se as qualidades desta Iniciativa e o êxito das experiências anteriores (PIC LEADER I e PIC LEADER II), a *Agenda 2000* chamava a atenção para a necessidade da sua continuação, enquanto IC dedicada ao desenvolvimento rural, que promovesse a regeneração das economias rurais, através do apoio a estratégias inovadoras de desenvolvimento rural, da participação ativa das coletividades locais, da cooperação e da formação de redes de troca de experiências e de *know-how* entre as zonas rurais.

Em segundo lugar, este Regulamento previa a possibilidade dos Estados membros decidirem reduzir os montantes das ajudas diretas aos agricultores, nomeadamente em função do montante global dos pagamentos concedidos ao abrigo dos regimes de apoio, redistribuindo as quantias assim obtidas para um apoio complementar no âmbito da reforma antecipada, das zonas desfavorecidas e com

⁶ A comparticipação da UE podia ser de, no mínimo, 25% das despesas públicas aprováveis, sem ultrapassar os 50% dos custos totais aprováveis, ascendendo esta contribuição, no caso das medidas agroambientais, a 75% nas zonas abrangidas pelo Objetivo 1, e a 50% nas restantes zonas (Comissão Europeia, 2001a).

condicionantes ambientais, das medidas agroambientais e da florestação de terras agrícolas.

Por último, os Estados membros estavam obrigados à apresentação de propostas de programas concebidos à escala geográfica mais adequada que incluíssem as medidas consideradas mais oportunas.

Estes exemplos da clara promoção da diferenciação entre as políticas nacionais agrícolas dos Estados membros por parte da UE no âmbito da aplicação da PAC são sinais claros que, quer o alargamento do campo de ação da PAC como as oportunidades para uma variação nacional na sua implementação foram aumentando ao longo dos anos, à medida que as pressões sobre a PAC foram, também elas, aumentando (Greer, 2009). Se a PAC começou por ser uma política supranacional de cariz redistributivo, baseada no investimento num regime comum, passou por um desinvestimento gradual e por uma reversão, planeada, para uma abordagem baseada nos países, através da renacionalização de alguns elementos da política agrícola.

Durante a implementação da *Agenda 2000*, várias vozes se levantaram em toda a UE criticando falhas na PAC relativas à segurança, bem-estar e qualidade alimentar, e à falta de medidas para as pequenas explorações e para a diversidade das áreas rurais. A contestação levou a uma revisão intercalar da PAC, realizada apenas três anos depois, que veio aprofundar as mudanças mais radicais da PAC, a *Revisão Fisher de 2003*.

Desta vez foram introduzidos mais requisitos obrigatórios ligados aos pagamentos diretos, a chamada *cross-compliance*. Agora, para receber os apoios, os agricultores passavam a ter de cumprir 90 requisitos de gestão estatutários (SMR's), cinco dos quais ligados à proteção ambiental. Além disso, a modulação passou a ser obrigatória (começando com 3% em 2005 e subindo para 5% em 2007): cada Estado membro podia adjudicar até 20% dos recursos mobilizados pela modulação compulsória para redistribuir, através de um fundo central, para outros Estados membros. Também obrigava a que 10% do envelope nacional fosse utilizado para promover tipos específicos de agricultura com benefícios para o ambiente ou para melhorar a qualidade e o *marketing* dos produtos agrícolas.

No fundo, tratava-se de uma Reforma *a la carte*: tinha várias opções e os executivos nacionais podiam fazer escolhas e desenvolver regras de implementação detalhadas, adequadas à realidade do seu Estado membro. Especialistas em Políticas de Desenvolvimento Rural, entrevistados no âmbito desta investigação, concordam:

(...) the Common Agricultural Policy is a coherent EU wide policy, it's not an Irish policy as you know, now of course there are various derogations, there are various discrepancies and implementation across the EU, when I say discrepancy, I don't mean necessarily policy implementation failures. What I do refer to is the fact that there have been national differentiations in terms of how different countries have adopted the *acquis communautaire* which is the body of EU Legislation (...).

Áine Macken-Walsh, Prof. Catedrática

Há soluções de política, a PAC é suficientemente aberta e flexível para os Estados membros identificarem, como o menu, o que lhes interessa mais.

Francisco Avillez, Prof. Catedrático

Se, numa primeira fase, foi o desejo de discriminar positivamente os produtos nacionais que levou à criação de medidas políticas nacionais unilaterais, mais recentemente essa tendência passou a ocorrer pela necessidade de flexibilidade e de direcionar as políticas aos beneficiários considerados mais importantes (Roederer-Rynning, 2008).

Verificamos, assim, que a *Agenda 2000* e a *Revisão Intercalar da PAC de 2003* são episódios paradigmáticos da promoção da diferenciação por parte da UE, uma flexibilidade que levou ao desenvolvimento de estratégias nacionais diferenciadas. Por exemplo, num estudo sobre a implementação da modulação da *Agenda 2000* no Reino Unido e em França demonstrou como as decisões nos dois países, que se destacaram pela implementação ativa do regulamento sobre o Desenvolvimento Rural, deram origem a duas políticas nacionais diferentes (Lowe et al., 2002). O Reino Unido destacou o seu compromisso, de há muito, com uma política para o meio rural; a França pretendeu, sobretudo, reforçar a justiça social ao nível nacional. Ambos os países procuraram, segundo os autores, posicionar-se relativamente às futuras

negociações da PAC, através da implementação personalizada do mesmo regulamento europeu.

A Reforma da PAC de 2014-2020 veio aprofundar esta tendência, sobretudo no que diz respeito ao papel da agricultura e dos agricultores enquanto garante de uma provisão conjunta de bens públicos e privados. Considerava-se que os agricultores deveriam ser compensados por serviços prestados ao grande público, tal como a preservação das paisagens, a biodiversidade do solo arável e a estabilidade ambiental, mesmo que, e precisamente porque, eles não tivessem valor de mercado. Assim, foi criado um instrumento político no 1º pilar da PAC, chamado de *greening*, direcionado para a provisão dos bens públicos ambientais e operacionalizado através de um pagamento “verde” aos agricultores⁷.

A forma como estas medidas eram implementadas, permitia aos Estados membros decidirem uma série de componentes, nomeadamente, quais os pagamentos diretos voluntários a ativar, como fazer a distribuição do total dos recursos financeiros dos pagamentos diretos (à exceção dos destinados ao pagamento do pagamento “verde”), quais os requisitos para os receber, alguns dos elementos da implementação do pagamento “verde”, qual a extensão das modalidades de redistribuição do apoio entre propriedades, e a distribuição dos recursos financeiros alocados aos países entre os dois pilares da PAC, o que conduziu a políticas agrícolas significativamente diferentes ao nível nacional (Anania & Pupo d’Andrea, 2015).

Para além disso, o novo desenho da PAC passou a ser mais eficiente, tornando-a mais bem direcionada e coerente. Para isso, contribuiu o facto de ter passado a existir uma nova flexibilidade para os Estados membros na orçamentação e implementação dos instrumentos do 1º Pilar, decorrente do reconhecimento da existência de uma grande diversidade entre países, ao nível dos sistemas agrícolas, do potencial da produção agronómica e das condições climatéricas, ambientais e

⁷ O pagamento “verde” assumia a forma de um pagamento anual por hectare, calculado dividindo os recursos financeiros atribuídos a estes pagamentos pelo número de hectares elegíveis. O acesso ao pagamento “verde” era restrito aos agricultores com direito a receber o pagamento básico e, para receber o pagamento “verde”, uma propriedade deveria cumprir três requisitos em termos de práticas benéficas para o clima e o ambiente: (a) diversificação de culturas; (b) manutenção de pastagens permanentes; e (c) dedicação de parte da terra às chamadas “zonas de interesse ecológico” (SIE) (Anania e Pupo d’Andrea, 2015).

socioeconómicas. A ideia era a de que, se os países enfrentavam problemas e preocupações diferentes, as políticas uniformes e harmonizadas não seriam a melhor forma de os abordar, ponto que está claramente refletido nas próprias estruturas da PAC.

A tendência de repatriação ou renacionalização das competências agrícolas não é apenas o resultado de uma vitória dos Estados membros num jogo de soma zero, mas reflete também as preferências das instituições europeias (Greer, 2009). A PAC era, agora, vista como uma oportunidade de encorajar cada Estado membro a identificar os problemas do seu setor agrícola, particularmente os de gestão de recursos, e a moldar os seus programas a esses problemas (Allan Buckwell *in* ForumforAg, 2021). Assim, esta nova PAC deu uma flexibilidade sem precedentes aos Estados membros (Matthews, 2015).

Assim, verificamos que a Diferenciação na UE é fomentada pela própria e que, operacionalizada através de vários mecanismos, é fator determinante para a continuação do sucesso do processo de integração europeia.

Conclusão

A resenha da evolução da Política Agrícola Comum aqui exposta atesta do enorme espaço de manobra e flexibilidade para a diferenciação existentes nesta política, contrariando, assim, a ideia generalizada de que a PAC diminui a capacidade dos Estados membros de construir as suas próprias políticas agrícolas, restringindo a capacidade nacional para a ação política. De facto, as diferentes preferências dos atores nacionais e o aproveitamento que estes fizeram das oportunidades para a diferenciação produziram uma série de políticas que são cada vez “menos comuns” e “menos agrícolas” (Greer, 2009: 2). “Menos comuns” porque tendem para a diferenciação e não para a uniformização. “Menos agrícolas” porque a PAC tem alargado o seu enfoque, dando mais importância a áreas como o ambiente ou o desenvolvimento rural, áreas de intervenção onde se verifica uma forte disparidade de implementação entre Estados membros.

Embora não se possam negar os constrangimentos que a PAC impõe aos Estados membros e a sua influência para uma harmonização nas políticas agrícolas nacionais – refletidas, aliás, nas queixas de alguns países sobre as limitações com os quais são obrigados a trabalhar e os seus esforços para assegurar uma maior flexibilidade - não só continuam a existir políticas agrícolas nacionais, como existe mais diversidade do que a literatura sobre a integração europeia inicialmente admitia (Roederer-Rynning, 2008; Greer, 2009).

What is important, in light of the Europeanization agenda, is not just that agricultural policy in Europe is in fact represented by the CAP and 25 national policies (NAP) but the fact that the CAP itself, as some have put it, might be more aptly described as a “co-ordination of national policies” (...). In light of these observations, monolithic representations of agricultural policy in Europe are obviously problematic.

Roederer-Rynning, 2008: 223

A PAC deve, então, ser vista como um instrumento de coordenação de Políticas Agrícolas Nacionais Europeizadas, estrategicamente concebida dessa forma para promover o cumprimento dos objetivos da UE e dos Estados membros para o setor da agricultura e para as áreas e populações rurais. **Comprovamos, assim, os Argumentos 1 e 2 desta investigação, segundo os quais a Diferenciação na UE é um atributo e uma estratégia do processo de integração europeia.**

2.2. PIC LEADER: de 12 experiências a 27 Políticas de Desenvolvimento Rural Nacionais Europeizadas

Um dos exemplos mais paradigmáticos de Diferenciação promovida pela UE através da PAC é a criação do Programa de Iniciativa Comunitária L.E.A.D.E.R. (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), em 1991.

Os Programas de Iniciativa Comunitária (PIC) nasceram com a reforma dos Fundos Estruturais Europeus de 1989, para endereçar problemas específicos de interesse comunitário. Por se concentrarem em domínios de ação que reclamavam

soluções inovadoras, tinham uma forte componente de experimentação, que passava pela cooperação e pela criação de redes entre regiões e entre Estados membros e pela troca de experiências e transferências de conhecimento. O objetivo da UE com a criação destes PIC era o de testar soluções que, caso fossem bem-sucedidas, pudessem ser replicadas em políticas públicas alargadas.

Neste contexto, e no que diz respeito às zonas rurais europeias, o PIC LEADER pretendia dar resposta aos seus problemas específicos, decorrentes das mudanças ocorridas nos últimos séculos.

Se, no século XVIII, nos países hoje mais industrializados da Europa, cerca de 80% da população vivia da agricultura e residia no campo, a Revolução Industrial modificou radicalmente esta situação e, a finais da década de 60 do século XX, a proporção da população ativa agrícola naqueles países era inferior a 20% (Varela, 1995). A par das mudanças económicas e sociais, os 30 anos de implementação da Política Agrícola Comum (PAC) impactaram de forma notória os espaços rurais. Criada após a II Guerra Mundial, com o objetivo de colmatar os problemas de abastecimento alimentar que assolavam o continente europeu, os fundadores da UE entenderam que era necessária uma intervenção direta e integrada das organizações comunitárias, através da construção do Mercado Comum, a fim de alcançar a modernização dos processos agrícolas, a garantia de abastecimento, a estabilização de preços e mercados e a garantia de rendimentos dos agricultores (Lopes, 2012).

Por um lado, a modernização dos sistemas produtivos resultou num aumento substancial do nível global de produção o que, se economicamente respondeu à procura e aos mercados, deu também origem a problemas de natureza social, nomeadamente a desequilíbrios espaciais e demográficos, pela redução da população ativa ligada à agricultura e ao êxodo rural. Desta forma, a modernização da agricultura levou ao rompimento dos laços económicos, materiais e sociais da atividade agrária com o espaço rural, o que trouxe mudanças radicais na vida nos campos, no quotidiano e nas relações de trabalho na agricultura, bem como no meio ambiente e na paisagem agrícola (Mormont, 1994). Como explica um dos especialistas entrevistados nesta investigação:

Antigamente a agricultura contribuía para a criação de território, porque as comunidades aldeãs eram praticamente autossuficientes. Umas pessoas trabalhavam na agricultura só durante uma parte do ano, outras, e noutras partes do ano, nos cabedais, nos vasilhames, no artesanato funcional, lúdico, decorativo, peles, ferreiro, carpinteiro. Ou seja, havia sector primário, secundário embrionário e terciário, como o pequeno comércio local e de interação, que garantia os fluxos entre as povoações e entre lugares. Com a agriculturização dos campos toda esta dinâmica vai-se perdendo, "vai morrendo tudo", e vai-se desterritorializando, o campo perde território.

Luís Moreno, Prof. Auxiliar

Por outro lado, a intensificação e a especialização agrícolas, promovidas pela PAC, ocasionaram problemas de natureza ambiental, como a degradação dos solos e da água. Mais, alguns especialistas assinalaram a desadequação das medidas da PAC a determinadas regiões europeias, o que provocou enormes mudanças a nível económico, social e ambiental. Referindo-se particularmente ao caso português, os especialistas entrevistados explicam:

Muitas das zonas que, pela dimensão das suas explorações, eram zonas onde interessaria privilegiar a pluriatividade e a diversificação, a PAC acabou por apostar na manutenção da especialização agrícola e em determinado tipo de estruturas de produção, que acabaram por prevalecer sem condições para virem a ser realizadas, porque não tinham dimensão para tal e quase sempre prejudicando aquilo que seria a evolução natural, que era uma parte dos recursos serem afetos a outro tipo de atividades, permitindo uma diversificação do tecido económico e social.

Francisco Avillez, Prof. Catedrático

A PAC dá peso a um determinado tipo de produção agrícola, que não é o tipo de produção agrícola que permite manter as paisagens e o meio rural português. A PAC tal como está não dá um contributo essencial para a manutenção do mundo rural, nem em Portugal nem em lado nenhum, acho eu. A PAC é mais defendida na França e na Alemanha porque ela está a manter uma agricultura industrializada, que não é a agricultura que cria um mundo rural ativo, vivo, baseado em pequenos e médios agricultores, não é a PAC que o sustenta.

Priscila Soares, Agente de Desenvolvimento Rural

Estas transformações resultaram numa forte heterogeneidade dos espaços rurais europeus, tal como diagnosticou a própria CE no documento *O Futuro do Mundo Rural* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988). Em 1988, 118 das 166 regiões que constituíam a Comunidade Europeia tinham uma percentagem de emprego na

agricultura de somente 10%. A par das mudanças nas principais atividades dos espaços rurais, verificou-se um forte êxodo rural, isto é, o despovoamento das áreas rurais, que teve como principais consequências a redução da mão-de-obra e o envelhecimento da população.

Neste sentido, no diagnóstico feito dos problemas que assolavam as zonas rurais europeias, a CE enumerou três tipos de problemas: 1) a pressão do mundo moderno; 2) a decadência rural; 3) as zonas mais marginalizadas e de difícil acesso (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988).

Por um lado, segundo esta radiografia, regiões situadas perto de grandes aglomerações ou com fácil acesso a elas, e populações aí residentes, sofriam de uma pressão do mundo moderno, que ocasionava problemas de utilização dos solos num contexto de interesses opostos, nomeadamente a transformação da paisagem, o enfraquecimento do equilíbrio ecológico, o parcelamento do espaço rural, devido à construção indiscriminada, e a sobrecarga estacional da população ocasionada pelo turismo.

Por outro lado, regiões que sofriam da chamada decadência rural não eram capazes de se integrarem plenamente no contexto económico e social, aos níveis regional e nacional, sendo vítimas da sua própria incapacidade de iniciativa e desenvolvimento.

Por último, as áreas rurais marginalizadas e isoladas sofriam de despovoamento e conseqüente abandono de terras e limitação das possibilidades da diversificação económica. O desafio era passava por manter um mínimo de população residente e de atividade humana, protegendo o frágil meio ambiente, exposto a riscos de erosão e desertificação, e mantendo o espaço rural.

Tendo em conta esta análise, o território passou a ser considerado como um fator fundamental para a eficácia dos processos de promoção do desenvolvimento nos territórios rurais europeus. Neste contexto, no documento *O Futuro do Mundo Rural* a UE delineou os eixos estratégicos a privilegiar para o espaço rural europeu, baseadas no conceito de Desenvolvimento Rural (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988). Neste documento, a CE conceptualizou o mundo rural como um território delimitado

geograficamente, com um tecido socioeconómico diversificado, com modos de vida e atividades económicas próprios, que resultavam em funções vitais para o conjunto da sociedade, produto fruto de uma longa evolução ao longo dos cerca de 30 anos pós-guerra.

A UE considerava fundamental olhar com especial atenção para a diversidade e especificidade destes espaços, de forma a desenvolver políticas consistentes e adequadas às realidades onde pretendiam intervir e que não dissessem respeito somente à agricultura, como tinha sido feito ao longo das últimas décadas através da PAC. De facto, até essa altura, as estratégias de desenvolvimento rural apoiavam-se, sobretudo, numa conceção sectorial das ajudas, através de ações descendentes, *top-down*, que visavam, apenas, a subvenção dos beneficiários. Agora pretendia-se adotar o conceito de Desenvolvimento Local em Meio Rural, enquanto sinónimo de uma melhoria qualitativa e durável das atividades económicas situadas em meio rural que parte do território, estimulando os agentes locais e os promotores de projetos a adquirirem as competências necessárias para se tornarem agentes implicados no desenvolvimento do seu território - conceito que surgiu com as novas teorias do Desenvolvimento que pretendiam ultrapassar as antigas teorias baseadas na visão economicista do desenvolvimento nos anos 70 do século XX (INDE, 1994; Cerqueira, 2001; Moreira, 2001).

A metodologia de Desenvolvimento Rural chama a atenção para as características particulares de cada território, para a necessidade de fomento das potencialidades endógenas, bem como para o cuidado de não aplicar políticas homogeneizantes e padronizadas (VA, 1993; Covas, 1997; Le Roy, 1997). Assim, em vez de uma conceção sectorial das ajudas e de ações descendentes (*top-down*), através da subvenção dos beneficiários, entendia-se ser essencial estimular os agentes locais e os promotores de projetos a adquirirem as competências necessárias para se tornarem agentes envolvidos no desenvolvimento do seu próprio território. Dito de outra forma:

Começa-se a perceber que a agricultura tem outras funções para além da função de produção e, nessas outras funções, as suas ligações ao território são decisivas. (...) Mas, o facto de a agricultura ter cada vez menos peso e significado não quer dizer que os recursos ligados à agricultura, quer sejam as pessoas quer sejam os espaços, não sejam decisivos para o desenvolvimento das outras atividades.

Francisco Avillez, Prof. Catedrático

Segundo a CE, impunha-se uma modificação de todas as políticas ou programas que tivessem um impacto real ou potencial no futuro do mundo rural. Tendo em conta que a Comunidade não poderia dar respostas a todos os problemas de desenvolvimento de todas as zonas rurais, as suas intervenções deveriam, então, ser seletivas, notórias e coerentes, e ajustar-se a objetivos de interesse comunitário, concedendo um valor acrescentado e tendo uma vinculação com as políticas nacionais, regionais e locais (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988).

Assim, a Comissão considerava crucial pôr em prática, o mais rapidamente possível, programas de desenvolvimento rural ou regional decididos em virtude da Reforma dos Fundos Estruturais, com os objetivos de fomentar a criação de empregos alternativos e complementares nas regiões rurais e de dar coerência às intervenções para o desenvolvimento rural. Traduzido por um dos técnicos encarregues pela aplicação do LEADER em Portugal:

Porque a área de Desenvolvimento Rural (...), o LEADER, não tem nada contra a agricultura, pelo contrário, a base de trabalho é toda a mesma, é o Mundo Rural. Aquilo que o LEADER faz de diferente, ou fazia mais do que faz agora, é tentar que haja um conjunto de iniciativas e de investimentos paralelos aos investimentos tradicionais da agricultura. (...) com a maquinaria que temos e a tecnologia, cada vez temos menos pessoas a trabalhar, efetivamente, no campo. E, portanto, havendo a necessidade de povoar, nalguns casos repovoar, noutros de tentar não despovoar muito o território, o LEADER nasce como o cimento aglutinador de todas as atividades que se podem fazer num território rural.

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

Estes programas deveriam ser elaborados em estreita colaboração com as autoridades nacionais, regionais e locais, baseando-se num processo de preparação, seguimento e avaliação em comum, que criasse uma autêntica associação de esforços. **Como vemos, a criação do PIC LEADER é um caso paradigmático da promoção da Diferenciação pela própria UE, tornando-a um atributo e uma estratégia daquela instituição.**

LEADER I: uma metodologia experimental

Em 1991, a CE, preocupada com a crise do mundo rural europeu, decidiu criar um Programa que perfilhava os princípios do Desenvolvimento Local, que viesse combater por dentro o despovoamento das zonas rurais, criando as condições para a sua revitalização endógena. Nessa altura, o desenvolvimento rural surgia como um desafio importante que necessitava de experimentação e da procura de soluções inovadoras, o que se consubstanciou através da Comunicação aos Estados membros nº 91/C 73/14, de 19 de março de 1991, onde foram definidas as diretrizes de ação para o PIC LEADER para o período de 1991 a 1994.

Definido para as zonas dos Objetivos 1 e 5b⁸ e abrangendo 217 territórios europeus, o PIC LEADER tinha, como vimos, o objetivo de experimentação de novas abordagens locais, inovadoras e demonstrativas, baseando-se numa conceção integrada e endógena do desenvolvimento das áreas rurais, o que ditou um orçamento quase simbólico de, apenas, 417 milhões de euros, para quatro anos de implementação. Explicando esta opção:

Como o próprio nome indica, no LEADER I a grande questão não era que esta iniciativa obtivesse uma dotação financeira muito grande e apoiasse todo o tipo de projetos. (...) devia apoiar a ligação entre as diversas fontes de financiamento e apoiar as lacunas, ou seja, onde todos os outros instrumentos da política agrícola, regional e de emprego falhavam. Quem estava no terreno devia conseguir detetar essas lacunas e apoiar só ações nessas lacunas. Portanto, o que estava subjacente no início era mais a questão da coordenação das diversas políticas, da articulação e de uma visão territorial do que propriamente criar um programa de desenvolvimento rural que resolvesse todos os problemas.

José Veiga, Técnico Superior

Apesar do seu orçamento diminuto, o PIC LEADER perspectivava dar resposta a uma série de desafios das zonas rurais (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991). Eram eles:: 1) mobilizar a população e reforçar a coesão social; 2) reforçar a cultura e a identidade do território; 3) preservar os recursos naturais e gerir o ambiente e o

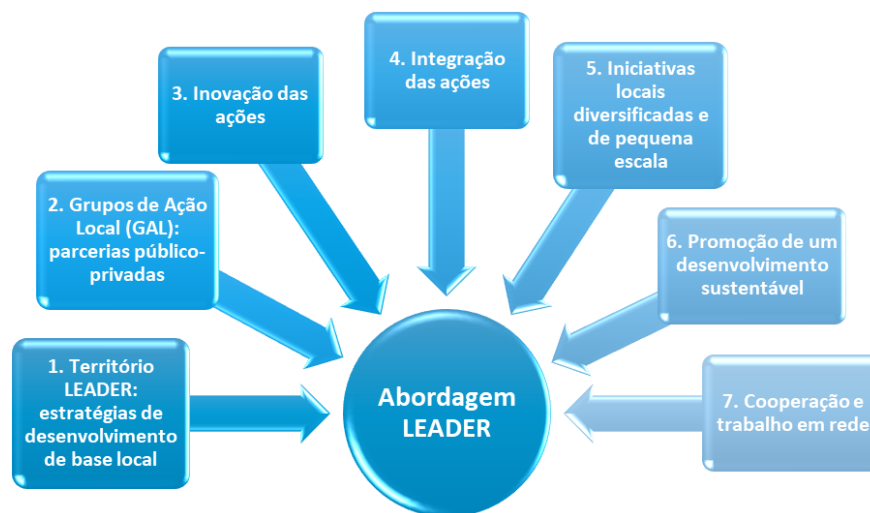
⁸ **Obj. 1:** Zonas com atraso estrutural relativo e um nível médio de rendimento por habitante inferior a 75% da média comunitária.

Obj. 5b: zonas com situações mais marcadamente rurais que tivessem um nível de desenvolvimento socioeconómico fortemente dependente do emprego agrícola, caracterizado por fracos rendimentos agrícolas e por problemas de fraca densidade e de declínio da população, mas que apresentavam um rendimento médio superior a 75% da média comunitária.

espaço; 4) criar atividades, reforçar a competitividade e aceder aos mercados; 5) tirar proveito das evoluções tecnológicas em todos os domínios, designadamente das tecnologias da informação e comunicação; 6) equilibrar as migrações e assegurar a inserção socioprofissional; 7) conjugar saber-fazer, competências e emprego; 8) valorizar a imagem e a perceção do território.

Para responder a estes desafios foi desenvolvida uma estratégia de desenvolvimento nas zonas rurais que propunha uma nova forma de olhar, quer os territórios, favorecendo a sua especificidade, como as populações aí residentes, chamando-as à participação, a que se chamou **Abordagem LEADER** (v. Figura 1.).

Figura 1. Características da Abordagem LEADER



Fonte: Elaboração própria a partir de Comisión de las Comunidades Europeas, 1991

Seguindo uma abordagem territorial, a primeira característica desta abordagem ditava a definição de uma política de desenvolvimento a partir das especificidades de cada área, operacionalizada como um **território LEADER**, dos seus pontos fortes e pontos fracos, dando especial atenção ao papel dos recursos endógenos na procura de um desenvolvimento sustentável, com as seguintes características:

Figura 2. Características de um território LEADER



Fonte: Comissão Europeia (2006a)

A segunda característica baseava-se na aproximação dos responsáveis das intervenções aos potenciais beneficiários, encurtando a distância de uma tradicional gestão centralizada e vertical. Para tal, a metodologia LEADER previa a constituição de parcerias locais entre diversos tipos de parceiros, individuais, associativos, privados e públicos, através da criação de **Grupos de Ação Local (GAL)** (v. Figura 3.). Essas parcerias visavam incentivar a tomada de decisão participativa a nível local em tudo o que dissesse respeito às políticas de desenvolvimento. Na prática, estas parcerias deveriam identificar uma estratégia comum e elaborar um Plano de Ação Local (PAL) para o desenvolvimento do território LEADER, numa estratégia de “baixo para cima” (*bottom-up*), em que a própria sociedade civil decidiria sobre as ações a realizar no seu território.

Figura 3. Estrutura dos Grupos de Ação Local



Fonte: Comissão Europeia (2006a)

Os GAL representaram um dos elementos mais originais e estratégicos da abordagem LEADER. Por um lado, compostos por equipas técnicas dotadas de poder de decisão e de um orçamento próprio, constituíram-se como um novo modo de organização que influenciou, em muitos casos de forma determinante, o equilíbrio institucional e político do território em causa. Por outro, a delegação nos GAL de uma parte importante da tomada de decisão em matéria de financiamento e de gestão deu maior operacionalidade e rapidez aos processos de análise de aprovação e avaliação e execução das iniciativas a apoiar (Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER, 1995). Como explica um dos especialistas entrevistados:

A conceção é que devia deixar de ser o Estado a fazer essa articulação das medidas a nível territorial, porque entendia-se que os grandes organismos públicos, Institutos de Desenvolvimento Rural e Regional teriam sempre muita dificuldade em entender essas questões no território e apostar na chamada sociedade civil, ou na organização dos agentes que existiam nesse território, formando associações, os GAL e

depois serem eles a fazer essa coordenação e detetar essas lacunas entre as áreas políticas.

José Veiga, Técnico Superior

A terceira característica da Abordagem LEADER era o **carácter inovador das ações** apoiadas pela IC. Além da metodologia do LEADER consistir, em si mesma, numa inovação, este Programa privilegiava o apoio a ações com um carácter inovador, através, essencialmente, da valorização do potencial endógeno local.

Pretendia-se também, através desta IC, estabelecer ligações entre agentes, atividades, setores e territórios, encorajando a concertação entre as administrações, as autoridades locais, o sector privado e o sector associativo, no seio dos GAL. Além disso, também as ações e os projetos previstos nos Planos de Ação Locais deveriam estar relacionados e coordenados num conjunto coerente. Tudo isto se constituía numa **abordagem integrada**, que concedia coerência ao PIC LEADER, e que constituía a quarta característica do Programa.

A **promoção do desenvolvimento sustentável** consubstanciava-se como a quinta característica. A ação do LEADER procurava ter em conta as oportunidades e entraves internos ao território rural em causa, que resultassem de agentes ambientais, económicos, sociais e culturais, ligados à história do território. Mas, e de acordo com as características da metodologia do Desenvolvimento Rural, pretendia ainda tomar em consideração as oportunidades e entraves externos, provenientes da abertura das economias locais.

Segundo a sexta característica, a estratégia de implementação do PIC LEADER baseava-se no apoio a **iniciativas locais diversificadas de pequena escala**, consideradas como as mais capazes de criar dinâmicas locais de participação das pessoas e instituições, de melhor promover a valorização dos recursos endógenos e de assegurar, de modo mais efetivo, o desenvolvimento sustentado e a estabilidade do emprego.

Outra característica da abordagem LEADER, a que o Programa dava bastante importância, era a **colocação em rede e a cooperação entre territórios**, numa perspetiva de troca de informações, quebra de isolamento dos GAL e criação de uma

base de informação e análise das ações. Esta cooperação entre territórios podia ser transnacional e intervir entre territórios vizinhos, constituindo-se como sétima característica do PIC LEADER.

Operacionalmente, a metodologia do PIC LEADER assentava em cinco princípios (v. Figura 4.).

O primeiro era a constituição de um **Grupo de Ação Local (GAL)** formado por uma pequena equipa técnica permanente, cuja principal tarefa era a de organizar uma parceria local, constituída por parceiros públicos e privados, que estabelecessem em comum uma estratégia e medidas inovadoras para o desenvolvimento de um território rural de dimensão local (com menos de 100.000 habitantes). Esta parceria tinha por função definir e executar um Plano de Ação Local (PAL) de forma autónoma e com a participação efetiva dos atores locais, aplicando assim o princípio da subsidiariedade.

O segundo princípio previa a elaboração de um **Plano de Ação Local (PAL)** que definia os eixos prioritários de intervenção para as ações de desenvolvimento, para um certo número de territórios rurais.

A **multissectorialidade e procura sistemática de ligações entre as ações** no âmbito de uma estratégia global integrada (de que resulta o acrónimo L.E.A.D.E.R.: “Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural”), constituía o terceiro princípio do Programa. As suas áreas de ação estavam operacionalizadas da seguinte forma: 1) Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural; 2) Formação Profissional e Ajudas à Contratação; 3) Turismo Rural; 4) Pequenas e Médias Empresas, Artesanato e Serviços de Apoio; 5) Valorização e Comercialização da Produção Agrícola, Silvícola e da Pesca Local; 6) Outras Medidas; 7) Funcionamento do GAL.

O quarto princípio era o **cofinanciamento** destes planos de ação pela Comissão Europeia (através do FEOGA – Orientação, FEDER, FSE), Estados membros e/ou Regiões sob a forma de um pacote financeiro global, e não de várias linhas orçamentais sectoriais.

Finalmente, o quinto princípio promovia a colocação em rede dos territórios abrangidos, através de uma **Célula de Animação LEADER – AEIDL** (*Association*

Européenne pour l'Information sur le Développement Local), rede essa que assumia diversas formas, nomeadamente a promoção de ações de cooperação transnacional.

Figura 4. Princípios da metodologia LEADER



Fonte: Elaboração própria a partir de Comisión de las Comunidades Europeas, 1991

LEADER II: generalização de uma abordagem

A metodologia do PIC LEADER acima descrita trouxe grandes mais-valias para o Desenvolvimento Rural dos territórios rurais europeus (*Observatoire européen LEADER*, 1998). O sucesso do PIC LEADER determinou a sua continuidade, exigida, quer pelos GAL, quer pelas populações rurais, como afirmado pela própria CE:

A iniciativa comunitária Leader I (1991-1993) permitiu experimentar abordagens endógenas e locais, frequentemente inovadoras, do desenvolvimento rural. A experiência adquirida indica a pertinência desta abordagem, que permite aos agentes e aos territórios rurais valorizar as suas próprias potencialidades, no contexto de uma política global de dinamização do desenvolvimento rural.

As reacções ao Livro Verde da Comissão sobre as iniciativas comunitárias, relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural Leader (mais de 250

respostas, frequentemente colectivas, que representam vários milhares de organismos, ou autoridades, implicados no desenvolvimento rural), realçam a necessidade de prosseguir, reforçar e melhor coordenar esta abordagem, com maiores ambições e exigências em relação à qualidade dos projectos financiados.

Face a esta situação, os responsáveis institucionais e os agentes do desenvolvimento rural estão de acordo em considerarem que o mundo rural atravessa uma importante mutação e deve procurar novas orientações, novas formas de desenvolvimento e novas acções que associem os diversos parceiros implicados. Reconhece-se, igualmente, que estas novas direcções estão ainda mal identificadas e que uma cooperação europeia neste domínio constituiria uma forte alavanca para as suscitar e difundir as suas experiências em toda a Comunidade. (...)

O objectivo de Leader II consistirá, por conseguinte, em suscitar operações inovadoras promovidas por agentes locais, públicos e privados, em todos os sectores de actividade do meio rural, divulgar as experiências concretas em toda a Comunidade e ajudar os agentes rurais de diferentes Estados-membros que o desejem a inspirar-se nos resultados obtidos por outros territórios e a realizar em comum determinados projectos.

Comissão das Comunidades Europeias, 1994: 48 e 49

Assim, no âmbito na Reforma dos Fundos Estruturais de 1992 delineou-se o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II, programado para o período de 1994 a 1999, através do (Comissão das Comunidades Europeias, 1994). O PIC LEADER II surgiu num contexto muito diferente do seu antecessor: a par da expectativa nos meios rurais, criada pelo reconhecimento do sucesso do programa, existiam já competências técnicas no terreno capazes de gerir o Programa eficazmente.

A inovação constituiu-se como um dos principais vetores de atuação, juntamente com a cooperação transnacional e a troca de experiências, consubstanciada pela rede europeia de desenvolvimento rural. O PIC LEADER II não esqueceu ainda o apoio técnico, a fim de iniciar o processo de desenvolvimento integrado nas zonas em que esta prática era novidade, prevendo financiamento para a aquisição de competências por parte da equipa técnica.

O número de Grupos de Ação Local (GAL) beneficiários ascendeu aos 906 em todo o território comunitário e o âmbito dos beneficiários foi alargado a outros atores coletivos em meio rural, públicos e privados, além dos GAL, desde que a sua ação temática se inscrevesse numa lógica de desenvolvimento a nível de um território rural (Comissão Europeia, 2006a).

Desta forma, os objetivos do PIC LEADER II incluíam o surgimento de ações inovadoras promovidas por agentes locais, públicos e privados, em todos os sectores de atividade do meio rural, que fossem demonstrativas (mostrando como abordar e resolver situações e problemas) e transferíveis (permitindo a possibilidade de aplicar as experiências noutros contextos e territórios comunitários). Depois, pretendia-se divulgar as experiências concretas em toda a Comunidade. Finalmente, o Programa pretendia ajudar os agentes rurais dos diferentes Estados membros a inspirarem-se nos resultados obtidos noutros territórios e a realizar, em conjunto, determinados projetos, através de um trabalho em rede.

Os Planos de Ação Local (PAL) elaborados por cada GAL deveriam, no PIC LEADER II, respeitar um conjunto de áreas definido (v. Tabela 3).

Tabela 3. Áreas dos PAL no PIC LEADER II

1. Apoio Técnico ao Desenvolvimento Rural	
2. Formação Profissional Específica e Ajudas à Contratação	
3. Apoio à Diversificação das Atividades Económicas	3.1. Turismo em Meio Rural
	3.2. Artesanato
	3.3. Modernização do Sector Empresarial – PME
	3.4. Outros (Serviços de Proximidade)
4. Valorização e Comercialização das Produções Agrícolas, Silvícolas e da Pesca Local	4.1. Espécies Animais Autóctones
	4.2. Variedades Vegetais Nacionais
	4.3. Produtos de Agroindústria Familiar
	4.4. Outros
5. Preservação e Valorização do Ambiente Natural e da Qualidade de Vida	
6. Ações em Cooperação	6.2. Transnacional
	6.2. Transnacional
7. Outros	
8. Funcionamento do Grupo de Ação Local	8.1. Remuneração de Mão-de-Obra
	8.2. Despesas de Funcionamento
	8.3. Equipamentos
	8.4. Estudos

Fonte: Elaboração própria a partir de Comissão Europeia, 2006a

Relativamente às taxas de comparticipação dos PAL, estas podiam variar entre um mínimo considerado adequado à situação da região e um máximo de 75%, sendo que a média geral de comparticipação pública por PAL foi de 65%. Já no que diz respeito ao funcionamento dos GAL esta comparticipação era de 75%.

Para a execução deste Programa a CE concedeu o valor de 1.755 milhões de euros, privilegiando significativamente as regiões de Objetivo 1, ao reservar-lhes cerca de 64% deste valor.

A combinação das características originais da Abordagem LEADER com as inovações introduzidas nesta edição, bem como a experiência adquirida, quer pelos agentes de desenvolvimento rural no terreno, quer pelos técnicos nacionais e europeus, permitiram uma verdadeira generalização do PIC LEADER pelos territórios rurais europeus. Dito de outra forma:

(...) avec de nouvelles dimensions, LEADER II constitue une avancée. L'Initiative communautaire a évolué d'un concept de projet vers un concept de programme.

Franz Fischler, Comissário da Agricultura e do Desenvolvimento Rural
Observatoire européen LEADER, 1998: 5

O impacto do PIC LEADER II foi evidente desde os primeiros anos da sua execução e, desde cedo, os atores locais e comunitários ligados ao desenvolvimento das áreas rurais, chamaram a atenção para a importância da criação de um novo programa para o desenvolvimento rural, que tivesse em conta os elementos essenciais do PIC LEADER II e que alargasse a sua abordagem a todas as áreas rurais da UE (Observatoire Européen LEADER, 1998). Segundo estes atores, esta iniciativa deveria também conservar o seu carácter laboratorial, para que continuasse a ser possível testar novas ideias e trocar experiências inovadoras. Além disso, deveria permitir abrir a rede europeia LEADER aos grupos locais dos países candidatos à entrada na UE.

LEADER+: consolidação

Foi no contexto da *Agenda 2000* que se delinearam as diretrizes para o novo Programa de Iniciativa Comunitária dedicado ao desenvolvimento rural, a que se deu o nome de LEADER+ (Comissão das Comunidades Europeias, 2000). Esta iniciativa surgiu

num contexto em que, apesar da publicação do *Regulamento de Desenvolvimento Rural*, que eleva o Desenvolvimento Rural ao estatuto de 2º Pilar da PAC (v. Capítulo 2.1.), a própria Comissão admitiu que os programas de Desenvolvimento Rural inseridos na PAC não eram capazes de dar resposta aos problemas do mundo rural europeu:

O Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999 relativo ao apoio do FEOGA ao desenvolvimento rural engloba uma panóplia de medidas destinadas a apoiar as zonas rurais na condução de uma política que não se limite a reforçar a competitividade do sector agrícola, mas que promova também o desenvolvimento de novas actividades e fontes de emprego a fim de que as zonas rurais continuem a constituir um contexto social e económico são e dinâmico.

Nesta óptica, a política de desenvolvimento rural torna-se o segundo pilar da PAC, permanecendo um elemento importante da política de coesão económica e social.

Todavia, os grandes programas executados nos termos do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 e dos regulamentos sobre os fundos estruturais dificilmente conseguem resolver sozinhos todos os problemas com os quais as comunidades rurais se vêm confrontadas, dada a sua dimensão local e a necessidade de considerar melhor as iniciativas tomadas pelas populações locais.

Comissão das Comunidades Europeias, 2000: 6

À semelhança dos seus antecessores, o PIC LEADER+ apoiava abordagens integradas concebidas e postas em prática pelas parcerias ativas que atuavam ao nível local, no âmbito dos GAL, em torno de três vetores: **vetor 1** - apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto, assentes na abordagem ascendente e em parcerias horizontais; **vetor 2** - apoio à cooperação interterritorial e transnacional; **vetor 3** - colocação em rede do conjunto dos territórios rurais da CE, beneficiários ou não do PIC LEADER+, bem como de todos os agentes do desenvolvimento rural (Comissão das Comunidades Europeias, 2000).

O vetor 1 (apoio a estratégias territoriais de desenvolvimento rural, integradas e de carácter piloto) acentuava o **carácter experimental e laboratorial** do PIC LEADER. Pretendia permitir a experimentação de novas abordagens de desenvolvimento integradas e sustentáveis que influenciassem, completassem e reforçassem a Política de Desenvolvimento Rural da CE, nomeadamente nas áreas da valorização do património natural e cultural, do reforço do ambiente económico para criação de

postos de trabalho, e da melhoria da capacidade organizacional das comunidades. Ou seja, deveria permitir catalisar e potenciar ações de apoio ao desenvolvimento inseridas na política de *mainstream* e, ao mesmo tempo, possibilitar a transferibilidade e a demonstrabilidade das abordagens e dos métodos utilizados.

Neste sentido, o **trabalho em rede** assumia uma importância vital, mediante o qual se poderia proceder à valorização e divulgação dos novos modelos de desenvolvimento rural. Este trabalho enquadrava-se no Vetor 3 do PIC LEADER+ (colocação em rede de todas as zonas rurais da UE), que pretendia estimular e efetivar relações de cooperação entre territórios, bem como informar e identificar ensinamentos a extrair em matéria de desenvolvimento rural territorial. A participação ativa nesta rede tinha um carácter obrigatório para todos os beneficiários PIC LEADER+.

Outro elemento fundamental do PIC LEADER+ era a **cooperação**. O vetor 2 (apoio à cooperação interterritorial e transnacional), tinha como objetivo a criação de projetos com valor acrescentado para os territórios, que permitissem atingir a massa crítica necessária à viabilidade de um projeto comum, mas também a identificar complementaridades. Previa-se o apoio à criação de parcerias entre diversos agentes, quer entre territórios rurais no mesmo Estado membro (cooperação interterritorial), quer entre territórios de vários Estados membros ou mesmo territórios rurais exteriores à UE (cooperação transnacional).

A grande novidade deste Programa residia no facto de abranger todos os territórios rurais da UE⁹. No entanto, o número de territórios que beneficiaria do apoio financeiro comunitário a título dos vetores 1 e 2 era limitado, no sentido de concentrar os recursos comunitários nas propostas mais prometedoras. Assim, muitos dos territórios só poderiam beneficiar de financiamento para ações no âmbito do vetor 3, ou seja, a colocação em rede do conjunto de territórios rurais do espaço comunitário, beneficiários ou não do PIC LEADER+ e de todos os agentes do desenvolvimento rural.

⁹ No que aos territórios elegíveis diz respeito, estes passaram a ter de obedecer a novos critérios populacionais: a população não deveria exceder, regra geral, os 100.000 habitantes nas zonas de maior densidade populacional (da ordem dos 120 habitantes/km²), nem ser inferior, regra geral, aos 10.000 habitantes. Esta diminuição do patamar populacional inferior de 40.000 para 10.000 veio dar mais oportunidades aos territórios mais despovoados, embora alguns territórios altamente despovoados ainda não tivessem sido incluídos.

Outra novidade foi a criação de temas federadores segundo os quais se deveriam reger os Planos de Ação Local (PAL) elaborados pelos GAL, cujo intuito era o de criar estratégias de desenvolvimento integradas, de acordo com uma abordagem global e concertada¹⁰. Esses temas deveriam ser, simultaneamente, característicos da identidade e dos recursos do território e representativos do conjunto de agentes e dos projetos nos diversos domínios que integravam o PAL. A estratégia proposta em cada PAL deveria, então, demonstrar a sua articulação em torno dos temas federadores e, caso fosse escolhido mais do que um tema, deveria provar a sua coerência. Os Estados membros podiam alargar esta lista, no sentido de abranger situações particulares.

Outro aspeto fundamental do PIC LEADER+, dada a sua importância ao nível dos processos de desenvolvimento em cada território, era a obrigatoriedade dos GAL terem uma expressão equilibrada e representativa dos parceiros dos diversos meios socioeconómicos no território, sendo que, para efeitos de decisão, os parceiros económicos e associações deveriam representar, pelo menos, 50% da parceria local.

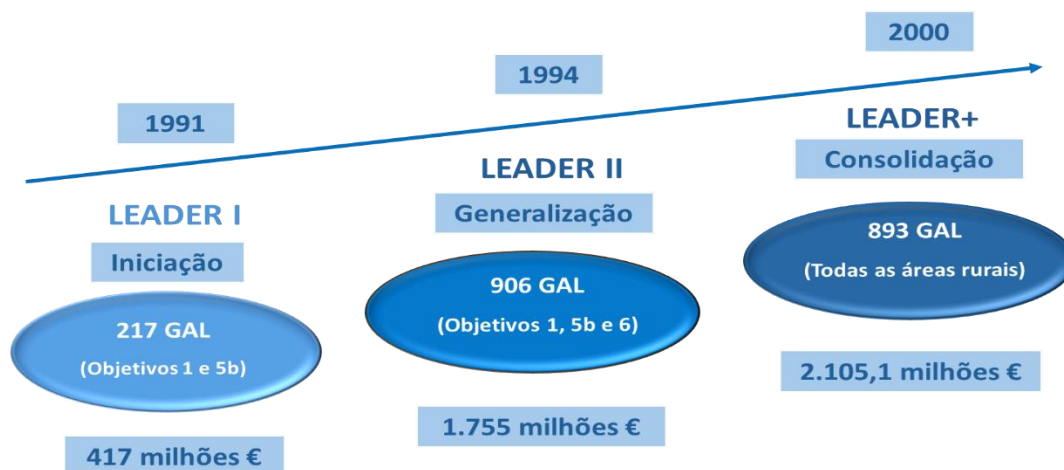
Por último, em conformidade com o estabelecido na *Agenda 2000*, o financiamento deste Programa passava a ser feito, exclusivamente, através do fundo FEOGA – Orientação, sendo que a sua contribuição ascendia a um máximo de 75% do custo total elegível nas regiões abrangidas pelo Objetivo 1, e a um máximo de 50% do custo total elegível nas zonas não abrangidas por este Objetivo.

No que diz respeito ao orçamento para o PIC LEADER+, este passou a ser dotado de um orçamento de 2.020 milhões de euros (a preços de 1999), para o período de 2000-2006 (DGA, 2000) (v. Figura 5.). Este valor, representando mais do dobro das suas dotações iniciais em 1991 tinha, ainda assim, uma dimensão bastante reduzida no total do orçamento comunitário, representado apenas cerca de 1% das dotações dos Fundos Estruturais Europeus e 19,4% das dotações para as Iniciativas Comunitárias para o período 2000-2006. O único programa exclusivamente dedicado ao Desenvolvimento Rural, representava, assim, menos de 7% do orçamento

¹⁰ Os temas federadores propostos pela CE eram: 1) Utilização de novos repositórios de saber-fazer e de novas tecnologias para tornar mais competitivos os produtos e serviços dos territórios; 2) Melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais; 3) Valorização dos produtos locais, facilitando o seu acesso ao mercado; 4) Valorização dos recursos naturais e culturais, incluindo a valorização dos sítios de importância comunitária da rede Natura 2000.

concedido ao 2º Pilar da PAC, que era de 30.370 milhões de euros e menos de 0,7% do orçamento da PAC (297.740 milhões de euros) (Observatório Europeu LEADER, 2001).

Figura 5. As três fases do PIC LEADER na UE



Fonte: Observatório Europeu LEADER, 2001 e Comissão Europeia, 2006a (adaptado)

Eixo 4 da PAC: *Mainstreaming* e apropriação pelos Estados membros

Como vimos, a Política de Desenvolvimento Rural Europeia, o 2º Pilar da PAC, era uma área de competência partilhada entre UE e Estados membros. Desta forma, o espaço de manobra dado aos Estados membros permitia-lhes apresentarem propostas de programas aplicados à escala geográfica que considerassem mais adequada, optando por medidas que resultassem mais oportunas em função das suas necessidades e prioridades, dentro da gama prevista pela legislação comunitária (Comissão das Comunidades Europeias, 1999). Mais, cada Estado membro podia até criar as suas próprias políticas nacionais, complementares às ações de origem europeia:

Quando as competências são partilhadas, cada Estado membro pode desenvolver políticas nacionais complementares (não é o caso da política monetária em que a competência é exclusiva da UE e a única coisa que o Banco Central Português faz é a supervisão). No caso das competências partilhadas há alguma margem para fazer políticas nacionais adicionais e há a possibilidade de intervir no "rural" através de políticas territoriais.

Francisco Cordovil, Prof. Catedrático

Na verdade, a própria UE promovia a elaboração de Políticas Nacionais de Desenvolvimento Rural, complementares às europeias. Além da nacionalização das políticas de desenvolvimento rural ser uma pretensão antiga de alguns dos Estados membros, o “fantasma” do alargamento da UE a outros países, e consequente diminuição dos fundos estruturais disponíveis aos Estados membros mais antigos, impulsionaram a recomendação da UE aos Estados membros para atuarem sobre as áreas rurais, mas através de políticas e medidas nacionais (Greer, 2009).

Para compreender a forma como aquela recomendação foi implementada nos diferentes Estados membros a CE encomendou um estudo que analisou a natureza dos elementos do PIC LEADER que tinham sido integrados nos Programas de Desenvolvimento Rural e divulgar formas e os métodos de fomentar o *mainstream* do LEADER no desenvolvimento rural, designadamente na futura Regulação Europeia para o Desenvolvimento Rural (ÖIR, 2004).

(...) mainstreaming generally describes the transfer to and integration in the wider policies of the European Union, the Member States and/or the regions, of the lessons drawn from a particular experience or innovation. ‘Mainstreaming LEADER’ is the phrase used to describe the transfer of part or all of the LEADER approach...to mainstream rural development programmes, whether co-financed or nationally financed.

ÖIR, 2004: 5

Concebido como um estudo sobre governança e desenho de políticas pretendia demonstrar os potenciais benefícios da inclusão da Abordagem LEADER, ou de alguns elementos do PIC LEADER, nos Programas e Políticas Nacionais de Desenvolvimento Rural. Para tal, foi recolhida informação detalhada sobre a extensão, o valor acrescentado e as formas de implementação dos elementos ou métodos do PIC LEADER nas medidas de desenvolvimento rural nacionais nos Estados membros (ÖIR, 2004).

Um olhar atento aos Estados membros mostra que o PIC LEADER foi transferido e integrado através de uma variedade de mecanismos, o que resultou num elevado grau de diferenciação no seio da UE, através de apropriações muito distintas pelos Estados membros (Observatório Europeu LEADER, 2001). Dito de outra forma:

Sendo esta a matriz global do LEADER, o processo de implementação teve várias cambiantes de acordo com a leitura que cada estado membro efetuou, cruzando as realidades administrativas e políticas existentes ao longo dos diferentes períodos de execução. Por outro lado a maior ou menor expressão financeira, grau de autonomia local ou intervenção das administrações públicas deram origem a diferentes abordagens e resultados, mas não modificaram os princípios base desta iniciativa.

Lopes, 2012: 38

Foram analisadas duas formas específicas de *mainstream*, de acordo com as indicações do caderno de encargos fornecido pela CE (ÖIR, 2004): 1) as novas abordagens, ideias, mudanças e novas práticas que surgiram pela forma como as atividades de desenvolvimento rural foram programadas e implementadas no âmbito do PIC LEADER; 2) o “conjunto de inovações” produzido pelo PIC LEADER que se tinham revelado sustentáveis, que estavam a ser ou poderiam ser adotadas em Programas de Desenvolvimento Rural *mainstream*.

Para isso, o estudo definiu diferentes graus de intensidade de *mainstream*, de forma a facilitar a avaliação comparativa dos programas de desenvolvimento rural implementados em cada Estado membro (ÖIR, 2004).

Um ***mainstream* fraco ou superficial** pôde ser observado onde a Abordagem LEADER foi utilizada quer (i) para programas de nicho com medidas específicas (por exemplo, para áreas remotas, para turismo rural), quer (ii) onde o método se infiltrou de forma ampla, mas lenta e incremental, através da promoção por parte de pessoal experiente e comprometido, que compartilha aquela visão entre os diferentes níveis da administração (por exemplo, Alemanha, Dinamarca, França, Suécia). Noutros casos, mesmo na ausência de uma forte orientação da administração para a implementação da Abordagem LEADER, parcerias locais ou estruturas de apoio tornaram-se em pontos focais da *mainstream*, personalizando diferentes vertentes de financiamento para o melhor de sua área local (por exemplo, Grã-Bretanha e Portugal). Na Suécia, Bélgica e Áustria, uma vez que já existiam políticas de desenvolvimento rural com objetivos semelhantes aos do PIC LEADER, o Programa acabou por melhorar essas políticas, revitalizando-as e dando-lhes uma nova dimensão (Observatório Europeu LEADER, 2001).

Um **mainstream forte e completo** surgiu quer (i) como uma abordagem pan-territorial, através da qual a administração procurou promover um programa do tipo LEADER a todas as áreas e atores rurais (por exemplo, Espanha e Irlanda), e/ou (ii) como um processo de transformação estrutural (por exemplo, na Finlândia ou em Itália), resultante de uma escolha estratégica feita pelos decisores políticos e transposta para os níveis inferiores da administração, com a necessária coordenação com outras autoridades relevantes a nível horizontal. A Finlândia foi o único Estado membro que o estudo apontou como tendo feito uma opção estratégica abrangente em direção a uma abordagem do tipo LEADER, com uma adaptação consistente de todas as medidas de desenvolvimento relevantes, pelo que foi considerado o único exemplo de integração completa.

A conclusão principal do estudo foi, assim, que a metodologia LEADER seria passível de ser aplicável a todo o espectro de medidas de desenvolvimento rural, apesar da considerável diversidade de aplicação das medidas LEADER pelos PDR dos Estados membros da UE (ÖIR, 2004).

As conclusões deste estudo ganham eco, também, nas perceções que os intervenientes na implementação do PIC LEADER têm sobre a sua operacionalização nos diferentes Estados membros:

(...) estas pessoas estão habituadas a trabalhar em conjunto, (...) a dirigirem-se às suas associações, ou a organizarem associações, ou a criarem cooperativas, estão habituadas a organizarem-se para determinado fim, e muito para a comunidade (...). O que aconteceu foi que, os países que têm esta cultura, foi fácil dizer, na altura, o próprio Programa de Desenvolvimento Rural, todo ele, podia ser aplicado pelos Grupos de Ação Local (...).

Maria Custódia Correia, Chefe de Divisão DGADR

(...) dentro do Programa de Desenvolvimento Rural a Comissão permitia uma espécie de GAL supranacional. E há um GAL que funciona assim, ali entre a Áustria e a Alemanha, que apanha um bocadinho das duas regiões, é quase um GAL transfronteiriço, e a Comissão não se importa nada que aquilo exista! Eles apresentaram uma estratégia, candidataram-se àquilo e ninguém levou isso a mal. É uma cultura completamente diferente. (...) E se tivesse tempo de ir ver ainda mais casos (...) como este GAL que eu estava a dizer, transnacional, é a prova de que não há que regra nenhuma que impeça os Estados de serem criativos.

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

No caso de Portugal, um país onde não existia uma Política de Desenvolvimento Rural propriamente dita antes da implementação do PIC LEADER, como veremos no Capítulo 3, foram criadas as Associações de Desenvolvimento Local (ADL). Sendo mais abrangentes que os Grupos de Ação Local (GAL) foram, também e gradualmente, aplicando os princípios do LEADER na gestão de outros programas (Observatório Europeu LEADER, 2001). Pode mesmo dizer-se que Portugal adiantou-se às recomendações da UE, uma vez que, a partir de 2007, a CE promoveu a Abordagem LEADER como metodologia de operacionalização das Iniciativas Comunitárias URBAN¹¹ e EQUAL¹², bem como do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), promovendo uma metodologia de desenvolvimento local de base comunitária, através de grupos de ação local que deveriam gerir projetos financiados por vários fundos e programas.

Finalizado o período de programação do PIC LEADER+, CE considerou que o ciclo de experimentação e intervenção da Abordagem LEADER, enquadrada na figura da Iniciativa Comunitária (IC), estava terminado. A sua metodologia de intervenção deveria, agora, passar para o quadro das políticas nacionais de apoio ao desenvolvimento rural de cada Estado membro, a ser financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), com a obrigatoriedade de inscrever, pelo menos, 5% do orçamento desse fundo para as estratégias locais LEADER (Lopes, 2012). Nas palavras da CE:

(...) após três períodos de programação, a iniciativa LEADER atingiu um nível de maturidade que permite às zonas rurais executar a abordagem LEADER no quadro mais vasto da programação geral relativa ao desenvolvimento rural. Por conseguinte, devem ser adoptadas disposições relativas à transferência dos princípios básicos da abordagem LEADER para os programas que integrem um eixo específico e à definição dos grupos de acção local e das medidas a apoiar, incluindo a capacidade de parceria, a execução de estratégias locais, a cooperação, a ligação em rede e a aquisição de competências.

Comissão Europeia, 2005: Considerando n.º 50

¹¹ A Iniciativa Comunitária URBAN visava incentivar as zonas urbanas ou os bairros em crise a desenvolver medidas inovadoras e integradas de desenvolvimento urbano, desde 1994.

¹² A Iniciativa Comunitária EQUAL visava promover novas práticas de luta contra as discriminações e desigualdades de qualquer natureza relacionadas com o mercado de trabalho, num contexto de cooperação nacional, e incentivar a integração social e profissional dos requerentes de asilo.

Também os intervenientes na implementação da Política de Desenvolvimento Rural em Portugal tinham essa consciência, como podemos perceber pelas seguintes declarações:

(...) o facto de o LEADER ter integrado, na altura, o FEADER, o Programa de Desenvolvimento Rural, foi exatamente devido ao sucesso que o LEADER tinha. Não esquecer que o LEADER era uma Iniciativa Comunitária e a Comissão, o que faz com as iniciativas comunitárias, é um teste. (...) Se teve sucesso vai ter de ser integrado numa política maior senão, acaba. (...) E com o sucesso da estratégia do LEADER, a forma de trabalhar do LEADER teve sucesso a nível da Europa, e então foi integrado nas Políticas de Desenvolvimento Rural.

Maria Custódia Correia, Chefe de Divisão DGADR

Claro que sim, e era isso que fazia sentido (...) a lógica dos programas é essa, fazem-se programas para experimentação e para depois serem replicados ao nível de políticas públicas, essa é que a lógica dos programas, não é para continuar como programas eternamente!

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Começou por ser uma iniciativa comunitária, deu os seus passos como tal, teve sucesso, passou integrar as políticas normais dos Programas de Desenvolvimento Rural, e, portanto, hoje em dia, é uma ferramenta que eu acho que é essencial para que toda a gente perceba que o desenvolvimento rural é muito maior que o desenvolvimento agrícola.

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

Assim, na organização do período de programação 2007-2013, a Abordagem LEADER passou a estar integrada na nova política de Desenvolvimento Rural Europeia, deixando de ser um PIC cujo processo de experimentação e carácter piloto estavam, segundo a CE, cumpridos. A partir de 2007, o financiamento para chamado “Eixo LEADER” foi integrado nas dotações globais que cada Estado membro recebeu da UE no âmbito do FEADER, com um orçamento de 5.500 milhões de euros, distribuído por 2.200 GAL (Lopes, 2012), tal como demonstrado na Tabela 4.

Tabela 4. Evolução da Abordagem LEADER na UE

Fase	LEADER I	LEADER II	LEADER+	Eixo LEADER
Tipo de Ação	PIC	PIC	PIC	Eixo 4 do FEADER
Período	1991-1994	1995-1999	2000-2006	2007-2013
Regiões elegíveis	Objetivo 1 Objetivo 5b	Objetivo 1 Objetivo 5b Objetivo 6	Todas as zonas rurais	Todas as zonas rurais
N.º GAL	217	906	1143	2 402
Superfície abrangida	367 000 km2	1 375 144 km2	1 577 386 km2	94.8% da área total da UE
Financiamento UE	442 milhões €	1 775 milhões €	2 105,1 milhões €	5 500 milhões €
Temas Chave	Território Parceria Rede	Inovação Cooperação	Estratégias-Piloto Temas federadores	Cumprir os objectivos do FEADER
Objetivos	Experimentação	Generalização	Consolidação	<i>Mainstreaming</i>
Estratégia	Criação de Grupos de Ação Local (GAL) e experimentação da abordagem ascendente no desenvolvimento rural	Continuidade e consolidação dos GAL, e o aumento da experiência na aplicação da abordagem LEADER	Expansão do LEADER para novas áreas e a preparação para a sua integração nos programas nacionais	Incorporação da abordagem LEADER nos programas de desenvolvimento rural apoiados pela UE, deixando de ser uma iniciativa separada

Fonte: Observatório Europeu LEADER, 2001; Comissão Europeia, 2006a; Tribunal de Contas Europeu, 2022 (adaptado)

Na construção dos Programas Nacionais de Desenvolvimento Rural para o período 2007-2013, ficou definido que um dos eixos de intervenção ficaria associado à Abordagem LEADER e que a sua implementação se verificaria no quadro dos princípios metodológicos desta abordagem – descentralização de decisão, definição dos territórios elegíveis e credenciação de entidades (os GAL) que assumiriam, por delegação de competências dos gestores dos programas, um conjunto de atribuições de gestão com autonomia e responsabilidades locais (Lopes, 2012). Cada Estado membro tinha espaço de manobra de interpretação da regulamentação, podendo introduzir diferenças substanciais na forma, modelo e financiamento do eixo LEADER nos seus programas nacionais ao apoio ao desenvolvimento rural criando, assim 27 Políticas Nacionais de Desenvolvimento Rural Europeizadas diferenciadas (v. Figura 6.). Mais uma vez, vemos a Diferenciação usada como estratégia para o aprofundamento do processo de integração europeia, no caso, das Políticas de Desenvolvimento Rural.

Figura 6. Principais responsabilidades dos intervenientes da abordagem LEADER



Fonte: Tribunal de Contas Europeu (2022)

Conclusão

Chegados aqui, parecem não existir dúvidas de que, embora a PAC influencie fortemente a ação dos Estados membros, não a determina, na medida em que os mesmos sempre tiveram, e continuam a ter, espaço de manobra para decidir como operacionalizar e implementar as medidas aprovadas, nomeadamente no que diz respeito às novas áreas de ação desta política, como o desenvolvimento rural. Na verdade, os Estados membros são cruciais no processo político da integração europeia, apesar da existência de atores supranacionais e globais poderosos, uma vez que retêm a capacidade de moldar a sua implementação e resultados, e de formular e implementar políticas agrícolas nacionais diferenciadas.

A Diferenciação na elaboração de Políticas Nacionais Europeizadas, promovida pela própria UE é, assim, um mecanismo que permite a evolução do processo de integração europeia, ao garantir a continuidade do apoio dos Estados membros às

estratégias delineadas a nível europeu, bem como a sua contribuição para essa mesma estratégia.

Comprovados os Argumentos segundo os quais a Diferenciação na UE é um atributo e uma estratégia, abrimos as portas para a comprovação do 3º Argumento desta investigação, o de que a Diferenciação é uma dinâmica multilateral do processo de integração europeia, através do estudo de caso português.

3. A Diferenciação na União Europeia vista à lupa: o caso da implementação do PIC LEADER em Portugal

Chamando a atenção para o papel dos Estados membros como atores ativos no processo de integração europeia, e utilizando a metodologia do *process tracing* descreveremos, no próximo capítulo, o caso de estudo português. Analisaremos o contexto político e os processos de tomada de decisão relativos aos Programas de Desenvolvimento Rural, a nível governamental e parlamentar, no período 1991-2006. Para tal, utilizaremos a triangulação de fontes, nomeadamente literatura secundária, documentos oficiais, programas eleitorais, programas governamentais, entrevistas a especialistas e entrevistas extensivas a atores políticos privilegiados.

A história das Políticas de Desenvolvimento Rural em Portugal, baseadas no conceito de Desenvolvimento Rural que apresentámos anteriormente (v. Capítulo 2.2.), está intimamente ligada à adesão do país à UE e às preocupações europeias sobre este tema a partir de 1988. No entanto, a história das políticas de intervenção nas áreas portuguesas começa antes.

Uma breve perspetiva histórica

Não podemos deixar de referir que a organização do espaço rural em Portugal está na própria essência do enraizamento da Nação Portuguesa (Varela, 1992). Grande parte da viabilidade do projeto “Portugal” ficou a dever-se à conjugação das políticas de organização do espaço rural com o relançamento da agricultura como suporte económico de organização do território, a par do papel desempenhado pelos guerreiros, pela consolidação do reino e defesa contra o reino de Castela. A conjugação entre uma política para um sector económico, a agricultura, e uma política para o espaço rural começou, desde logo, com o 1º Rei de Portugal, D. Afonso Henriques, tendo sido depois prosseguida pelos seus descendentes da chamada “Dinastia Agrária”, que durou de 1143 a 1383.

Mas, ao longo da história, a organização do espaço rural português deparou-se com três inimigos, a saber: as guerras contra o reino de Castela; os Descobrimentos, que ocasionaram o despovoamento do território e, conseqüentemente, o decréscimo da produção agrícola; e as condições ecológicas adversas ao nível dos solos e do clima, em quase toda a faixa interior do país (Varela, 1992). Também a agricultura foi vítima das mesmas adversidades, acrescidas da subalternização desta atividade no conjunto das atividades económicas nacionais¹³.

No século XIX o regime liberal e a influência de doutrinas económicas populares na Europa fizeram surgir múltiplas publicações e discursos sobre o “problema agrário”, que ensaiavam uma solução para estes problemas. Mas, a falta de operacionalização prática dos discursos sobre as questões rurais em Portugal revelou-se, desde logo, tendência que permanece até aos dias de hoje (Varela, 1992).

Desde finais do século XIX até aos anos 30 do século XX as atenções políticas sobre a questão do espaço rural e da agricultura versaram sobretudo sobre as grandes propriedades e os seus incultos do Sul de Portugal, nomeadamente sobre as planuras do Alentejo e as bacias terciárias do Tejo e do Sado. Grande parte das medidas propunha a divisão da propriedade e a redistribuição das terras, nomeadamente de terrenos incultos não aproveitados pelos proprietários.

No período de estabilidade política vivido no período do Estado Novo (1926-1974) surgiram, na ação política, as questões do povoamento e da melhor ocupação do espaço rural. Neste período, observou-se um esforço, embora limitado, de valorização do trabalho agrícola e do espaço rural, procurando organizar a ocupação do território pela instalação de colónias agrícolas. Ao nível agrícola, o aumento da área cultivada no século XX deveu-se, essencialmente, às políticas relativas ao trigo, implementadas desde finais do século XIX, sobretudo à chamada “Campanha do Trigo de 1929”, com a qual se pretendia reforçar a produção interna e contrariar a recessão económica. Este pendor para a implementação de políticas de cariz monocultural teve como consequência o empobrecimento de grande parte do Alentejo e da Serra do

¹³ Para uma análise mais aprofundada da evolução do tratamento político dado à questão agrária e ao espaço rural em Portugal v. Varela, 1992, 1995.

Algarve, devido à perda de grande parte do seu corpóreo arbóreo, à erosão e esgotamento dos solos e à proletarização dos trabalhadores rurais (Varela, 1992).

Ainda assim, a meados do século XX, a agricultura e a sociedade rural alcançaram a sua maior expressão quer ao nível demográfico, na medida em que a população agrícola ocupava todos os espaços, quer ao nível territorial, não havendo “(...) mais incultos para aproveitar” (Batista, 1995: 9). De facto, o acentuado atraso no desenvolvimento da nossa indústria relativamente a outros países europeus, juntamente com a estratégia de ocupação de terrenos incultos e povoação de áreas desertas, através das campanhas da Junta de Colonização Interna, resultaram num considerável aumento da área cultivada¹⁴. O crescente aumento da área agrícola resultou num saldo positivo na balança comercial agrícola. Para este resultado contribuiu, também, a diminuta taxa de consumo da população portuguesa, realidade que o Estado Novo não se propunha a mudar.

Devido a esta inação do governo salazarista, uma profunda pobreza assolava as áreas rurais e, a partir dos anos 60, verificou-se um forte êxodo rural (Varela, 1995). Este despovoamento das áreas rurais teve numerosas consequências nefastas, nomeadamente uma grande redução da mão-de-obra e a diminuição da superfície de uso agrícola, bem como um forte envelhecimento da população. Desde essa altura até aos nossos dias a agricultura portuguesa, tal como outras agriculturas europeias, perdeu peso, social e económico, e uma grande parte do território anteriormente cultivado foi abandonado (Baptista, 1993)¹⁵.

Todas estas mudanças alteraram, naturalmente, a importância relativa da agricultura nas regiões rurais portuguesas ao nível de ocupação do espaço, da contribuição para o produto regional e do emprego, o que viria a determinar os moldes do processo de adesão de Portugal à UE (Varela, 1995).

¹⁴ De 1875 a 1956, a superfície agrícola (em 1000 ha) passou de 1886 para 4762, a superfície florestal de 640 para 3234, a superfície inculta de 6077 para 562 e as superfícies social e incultivável de 291 para 820 (Batista, 1993: 13).

¹⁵ A par destas mudanças vieram outras: a modernização dos métodos de produção; o aumento da capacidade de produção; a concentração da produção, ao nível do território e do número de explorações; o surgimento de problemas ambientais; e uma profunda diversidade regional e local do mundo rural, nomeadamente na utilização do território (Batista, 1993, 2001; Varela 1992, 1995, 2007).

3.1. As Políticas de Desenvolvimento Rural em Portugal

O espaço rural português na negociação da adesão à União Europeia

A agricultura portuguesa, como vimos, tinha importantes desvantagens naturais e estruturais, o que a tornava muito pouco competitiva no mercado externo aquando da entrada de Portugal na CEE. Como é sabido, Portugal, que só integrou a CEE em 1986, não beneficiou dos apoios substanciais que a agricultura europeia recebeu nas décadas de 1950 a 70 ao abrigo das medidas da Política Agrícola Comum (PAC), não tendo beneficiado da modernização da agricultura que se verificou no restante espaço comunitário (Lopes, 2012). Sofrendo de graves atrasos estruturais relativamente às outras agriculturas europeias, a agricultura portuguesa necessitava, nessa altura, de aumentar a sua produtividade. No entanto, essa necessidade ia em contracorrente da fase em que estava a PAC que, nessa altura, estava a lidar com os altos custos dos excedentes agrícolas e dos problemas ambientais e sociais nas áreas rurais, decorrentes na intensificação e modernização da produção agrícola. As medidas da PAC na altura da adesão de Portugal à UE não se adaptavam, assim, às necessidades da agricultura e dos espaços rurais portugueses, tal como referem alguns autores e entrevistados:

Nós não encontrámos assim, um clima comunitário propício às medidas de política estrutural de que a agricultura portuguesa necessitava. Pelo contrário, tivemos que enfrentar restrições à produção e reduções graduais nos preços de intervenção.

Varela, 2007: 75

Nós temos uma produtividade de, sei lá, duas toneladas e eles lá em França têm 10 toneladas e, portanto, nós não... Quando aderimos tínhamos um preço, o nosso preço era maior que era para eles serem viáveis [os agricultores portugueses], portanto, quando fomos para o Mercado Único tivemos de baixar o preço. Só que [os agricultores portugueses] ficariam condenados, e por isso eles tiveram os chamados montantes compensatórios de adesão.

Manuel Granchinho, Chefe de divisão GPP AG

Este diagnóstico foi, aliás, feito pelo X Governo Constitucional (1985-1987), formado pelo Partido Social Democrata (PSD) e chefiado pelo Primeiro-ministro Aníbal

Cavaco Silva. Referindo-se ao Desenvolvimento Regional, o programa daquele governo destacava o atraso da estrutura produtiva agrícola como um dos maiores problemas do país. Para este problema contribuía, segundo esta análise, a debilidade das bases produtivas, o não aproveitamento dos recursos locais e os estrangulamentos originados pela falta de acessibilidade física e de informação, fatores que resultavam dos desequilíbrios estruturais dos sectores produtivos, da manifesta insuficiência de formação profissional e da debilidade da gestão empresarial. Para além disso, assinalava a ineficácia dos agentes públicos, com a sua multiplicidade, duplicações e sobreposições de competências, falta de motivação e ausência de estímulos à sua responsabilização. Por último, chamava a atenção para o elevado peso dos escalões etários mais jovens na estrutura demográfica da população portuguesa, que poderia originar pressões significativas no mercado de trabalho o que, perante a escassez de oportunidades na periferia, obrigaria os jovens a procurar emprego nos grandes centros urbanos, já congestionados (Governo de Portugal, 1983: 26).

Assim, o X Governo Constitucional considerava que o maior objetivo no que à Política Regional dizia respeito era o progressivo robustecimento do sistema produtivo que fosse capaz de introduzir um processo de desenvolvimento equilibrado, autónomo, duradouro e sustentado, sendo que a questão não estaria tanto nas medidas concretas a adotar, mas mais no método escolhido para as aplicar. Espelhando as novas teorias para o desenvolvimento local e regional, divulgadas na UE, este Governo propunha-se a valorizar os recursos locais na conceção dos diferentes tipos de instrumentos que serviriam de suporte à execução da Política Regional, o que implicaria um esforço adicional no estudo e deteção de oportunidades, mas iria também proporcionar a mobilização de muitos recursos locais, físicos e humanos, pelo fomento da capacidade de iniciativa.

É neste contexto que Portugal consegue ganhar, na Negociação da Adesão, o reconhecimento da especificidade da sua agricultura e consequente obtenção de meios financeiros para combater os seus atrasos estruturais, através do Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP) (Regulamento 3828/85, Conselho Europeu, 1985b).

De facto, o processo de negociação do “dossier agricultura”, que durava desde 1980, foi progressivamente construindo o conceito de “especificidade” da agricultura portuguesa, assente no atraso da agricultura portuguesa, que tornaria Portugal, proporcionalmente ao Produto e à população, no maior contribuinte líquido da Comunidade (Varela, 2007).

Primeiro porque, comparando Portugal com os restantes países pequenos da UE, ao subapoiar os produtos mediterrânicos (vinho, azeite, hortofrutícolas, etc.) relativamente às produções típicas da zona Norte da Europa (cereais, carne de bovino, leite, etc.), fortemente apoiadas pelo FEOGA-Garantia, a PAC beneficiava a Irlanda (leite e carne de bovino), a Dinamarca (cereais, carne de bovino e leite), a Bélgica (cereais) e a Holanda (leite e carne de bovino), em detrimento da agricultura portuguesa cujas principais vocações estavam na sua vertente mediterrânica (à exceção do leite). Quanto à Grécia, que também era um pequeno país com acentuada predominância do clima mediterrânica, era substancialmente apoiada pela PAC nos sectores do algodão, tabaco, açúcar e oleaginosas que, em Portugal, pelo proteccionismo colonial, eram produções sem expressão significativa.

Em segundo lugar, as importações portuguesas de bens alimentares eram dominadas pelos cereais, pelo que Portugal dependia fortemente do abastecimento no mercado mundial. À data, a cotação dos cereais no mercado mundial rondava os 20.000 escudos/tonelada, enquanto a cotação no mercado comunitário rondava os 30.000 escudos/tonelada. Então, em virtude do princípio da preferência comunitária, Portugal tornar-se-ia num pagador ao FEOGA, o que não acontecia na Irlanda, na Dinamarca, na Bélgica, na Holanda nem na Grécia.

Dado este contexto, Portugal pretendia uma “compensação financeira” neutralizasse a contribuição líquida para o FEOGA e que relançasse a agricultura portuguesa:

Pretendíamos, assim, uma «Compensação Financeira» que, em primeiro lugar neutralizasse a contribuição que iríamos dar ao FEOGA e que, em segundo lugar, permitisse relançar a Agricultura portuguesa nas produções para as quais tínhamos aptidões naturais: região por região, produto por produto.

Varela, 2007: 78

Neste âmbito, foram concedidos a Portugal 700 milhões de ECUs durante o período de transição, ou seja, de 1986 a 1996. À luz deste programa, foram realizados importantes investimentos, nomeadamente ao nível florestal, de irrigação, de eletrificação, dos caminhos rurais e da formação profissional agrícola. O PEDAP constituiu-se, assim, como um quadro diversificado de intervenções estruturais para o sector agrícola português, com uma incidência particular na melhoria das infraestruturas agrícolas e rurais, embora sem qualquer elemento dedicado ao Desenvolvimento Rural.

QCA I (1989-1993): o planeamento regional

Tendo em conta que as medidas adotadas na Reforma da PAC de 1992 se adaptavam sobretudo às agriculturas intensivas e ricas da zona temperada Norte e às suas principais produções, desfavorecendo as agriculturas extensivas e pobres das zonas mediterrânicas e atlânticas das faixas sul e extremo-ocidental da CEE, não seria difícil concluir que grande parte do território rural português não iria aceder aos apoios destinados às explorações competitivas (Batista, 1993). Ao invés, iria sobreviver graças aos subsídios da PAC destinados aos agricultores que teriam como função principal cuidar da terra sem terem por objetivo a produção para o mercado, os chamados “jardineiros da natureza”, através das medidas de acompanhamento¹⁶. Como explicámos no Capítulo 2.1., estas medidas destinavam-se a acompanhar os propósitos das medidas sectoriais, criando incentivos para a diminuição da produção agrícola o que, aplicado a Portugal, acentuaria a tendência para o país se transformar num espaço não produtivo, com uma crescente dependência alimentar (Varela, 1992). Além disso, estas funções não eram, de todo, consensuais.

Neste contexto, e segundo a Reforma dos Fundos Estruturais levada a cabo em 1988, cada Estado membro deveria proceder à elaboração de um Plano de

¹⁶ As medidas de acompanhamento da PAC, criadas na *Reforma MacSherry de 1992*, pretendiam promover a diversificação das atividades nas áreas rurais, facilitando reconversão profissional de agricultores para outras áreas não agrícolas, mas também encorajar a agricultura extensiva (v. Capítulo 2.1.).

Desenvolvimento, no qual se estabeleceriam as prioridades de desenvolvimento fundamentais para o seu território¹⁷.

Neste sentido, a aprovação das *Grandes Opções do Plano para o período de 1989-1992* (Lei n.º 115/88, de 30 de dezembro) veio operacionalizar os objetivos da Política de Desenvolvimento Regional (PDR) portuguesa, para o período 1989-1993 (MPAT, 1989). Esta política foi apresentada como prioritária no âmbito da atuação do XI Governo Constitucional (1987-1991), formado pelo Partido Social Democrata (PSD) e chefiado pelo Primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva. Este Governo tinha como um dos objetivos do seu Programa de Governo, a redução da disparidade no desenvolvimento da economia portuguesa face à média comunitária, bem como dos desequilíbrios internos (Governo de Portugal, 1987). Num país com graves assimetrias regionais, onde coexistiam vários tipos de regiões problema - áreas interiores e insulares deprimidas, áreas de declínio industrial, áreas de congestionamento urbano, entre outras - o planeamento regional tornava-se urgente. Foi através deste Plano que se estabeleceram os eixos fundamentais da atuação política de desenvolvimento regional e os programas operacionais que cada um deles integrava, bem como as principais ações e o modelo institucional de gestão e controlo dos financiamentos.

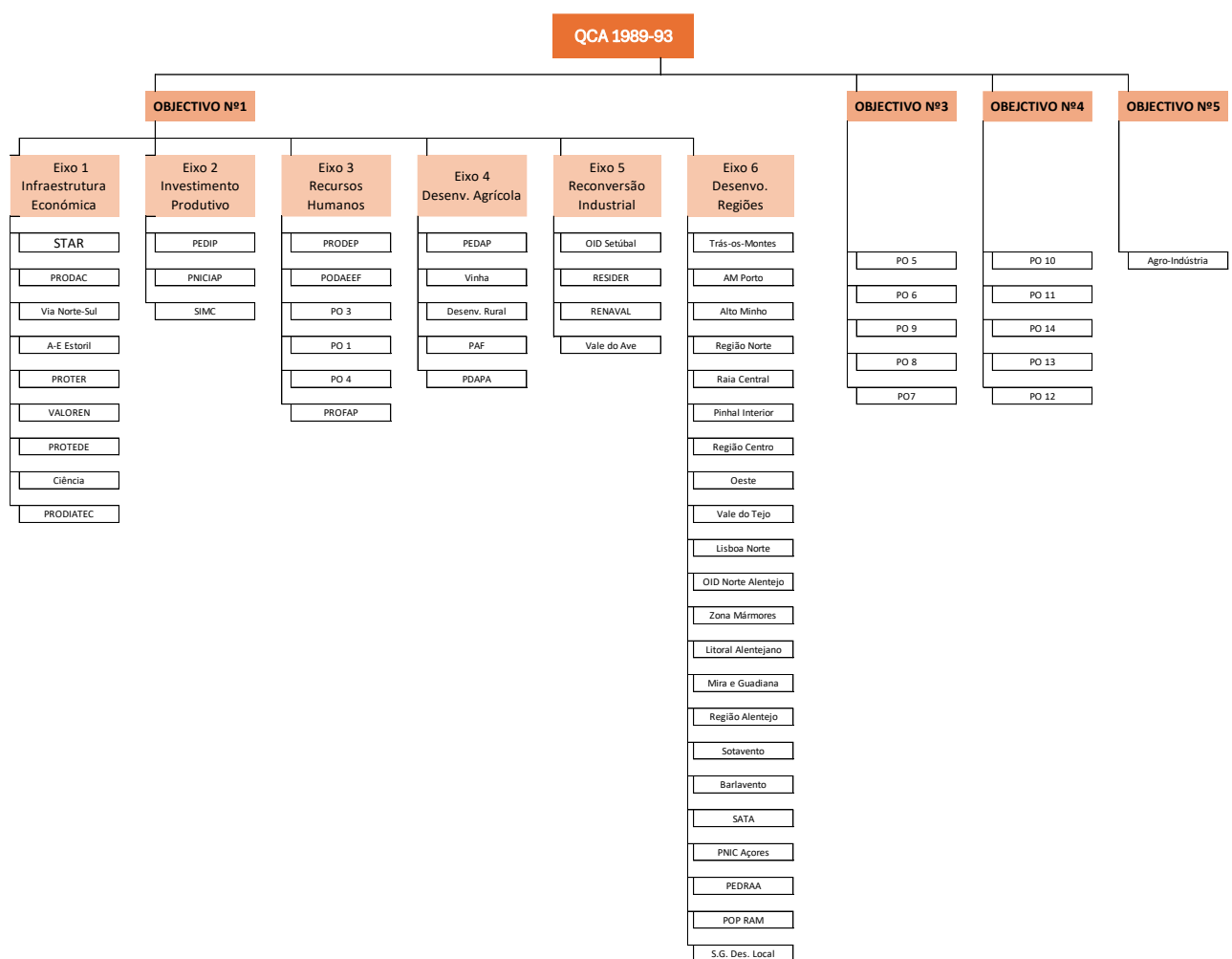
Este PDR serviu de base de negociação ao apoio a conceder pelos Fundos Estruturais Comunitários a Portugal e, dessa negociação, surgiu o primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA), tal como exigido pela nova regulamentação europeia relativa aos Fundos Estruturais. O QCA 1989-1993 manteve a estratégia de desenvolvimento apresentada pelo Governo português no PDR, bem como a quase totalidade das ações nele previstas (MPAT, 1989) (v. Figura 7.).

Os resultados foram evidentes. No período do QCA I verificou-se um ganho de 10,5 pontos percentuais em termos de convergência do PIB *per capita* (em paridade de

¹⁷ Como vimos, a Reforma dos Fundos Estruturais previa diferentes objetivos, para diferentes regiões, com diferentes desafios. Para o tema desta investigação, e para Portugal em particular, interessam-nos, sobretudo, os Objetivos 1 – promover o crescimento e o ajustamento das economias regionais caracterizadas por um atraso estrutural, para que elas se integrassem plenamente no espaço comunitário; e o Objetivo 5 – acelerar a adaptação das estruturas de produção agrícola (Objetivo 5a) e encorajar o desenvolvimento rural conforme com o modelo de sociedade europeia, na perspetiva da reformada política agrícola comum (Objetivo 5b). A totalidade do território português foi incluída nas regiões de Objetivo 1 e a agricultura portuguesa ficou a beneficiar dos meios e das medidas consideradas quer no âmbito do Objetivo 5a como do Objetivo 5b.

poder de compra) em relação à média comunitária e verificou-se um crescimento adicional do PIB de 0,7 % ao ano, por via dos fundos estruturais (ADC, 2022). Além disso, o QCA I promoveu a criação de aproximadamente 80 mil postos de trabalho, o que representou cerca de um quarto do emprego total criado no período da sua execução. Por último, o investimento associado ao QCA I correspondeu a cerca de 15% do investimento global realizado em Portugal no período 1989/93.

Figura 7. Estrutura do QCA I (1989-1993)



Fonte: Pires, 1998

No que ao Desenvolvimento Rural diz respeito, o *Eixo 4 do Objetivo 1*, foi consagrado à *Promoção da Competitividade da Agricultura e Desenvolvimento Rural*.

Este eixo visava melhorar as condições de produção agrícola, desenvolver os recursos humanos e melhorar a eficácia das explorações agrícolas e a qualidade dos produtos. Para atingir os objetivos a que se propunha, este eixo subdividia-se em cinco ações: 1) melhoria das condições de produção, transformação e comercialização dos produtos agrícolas; 2) desenvolvimento dos recursos humanos em meio rural; 3) melhoria da eficácia das explorações agrícolas e valorização dos produtos agrícolas; 4) reorientação da produção, incluindo atividades complementares e melhoria qualitativa; 5) promoção do desenvolvimento rural.

Além deste eixo fez-se, ainda, referência às ações de desenvolvimento rural nos programas do *Eixo 6 - Desenvolvimento das Potencialidades de Crescimento das Regiões e Desenvolvimento Local*, que teriam como objetivo criar atividades não agrícolas, oferecendo alternativas em matéria de rendimentos, e readaptar a formação profissional às necessidades das novas atividades implantadas nessas regiões.

Assim, o Desenvolvimento Rural parece adquirir alguma importância na estratégia governamental portuguesa para o Desenvolvimento Regional para o período 1989-1993. No entanto, olhando com mais pormenor e verificando as dotações orçamentais para o Eixo 4 do QCA, é possível concluir uma realidade diferente. Este Eixo dispunha apenas de 202 milhões de contos dos quase 1.300 milhões dos apoios a fundo perdido previstos inicialmente (constituídos pelo FEDER, FSE, FEOGA-Orientação e PEDIP¹⁸), ou seja, cerca de 16% do total do orçamento (MPAT, 1989). Destes, somente 8 milhões de contos eram destinados às ações de desenvolvimento rural - cerca de 4% do financiamento disponível para este Eixo. Confrontando com os 43% destinados ao PEDAP que, relembramos, destinava-se à adaptação da agricultura portuguesa à integração na CE, é possível concluir que, na realidade, o desenvolvimento rural não se constituía como objetivo estratégico deste QCA, ao contrário do que a denominação dada ao Eixo 4 faria crer. Já em relação ao Eixo 6, já de si enunciado de forma bastante vaga, os montantes financeiros envolvidos não foram explicitados, depreendendo-se que seriam apenas a parte das dotações globais atribuídas ao FEOGA-Orientação, e repartidos entre o Continente e as Regiões Autónomas (Varela, 2007).

¹⁸ PEDIP – Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa.

Na verdade, tal constatação não é de espantar tendo em conta que, já no Programa de Governo, o XII Governo Constitucional (1991-1995/PSD/Primeiro-ministro Aníbal Cavaco Silva), tinha dedicado apenas uma alínea ao Desenvolvimento Rural, de cinco, incluídas na seção “Agricultura”. Aqui, afirma que a estabilidade e a melhora dos rendimentos dos agricultores deveriam “(...) assentar, cada vez mais e, em particular, nas regiões desfavorecidas, numa política de Desenvolvimento Rural integrado que fomenta a diversificação de atividades no espaço rural, estimule a iniciativa e promova o emprego” (Governo de Portugal, 1991: 46) sem, no entanto, retirar à atividade agrícola o papel primordial no desenvolvimento do interior e na redução das assimetrias.

Os partidos na oposição na altura chamavam, precisamente, a atenção para a diminuta relevância dada ao Desenvolvimento Rural no debate de Apreciação do Orçamento do Ministério da Agricultura de 18 de fevereiro de 1992:

Em relação ao mundo rural, creio que V. Ex.^a concorda comigo, pela explicação que deu, em que teria sido positivo, do ponto de vista nacional, que ele fosse lembrado, ao contrário de esquecido, na formulação das Grandes Opções do Plano, até porque, de outro modo, corremos o risco de se despertar, em relação à questão urbana, determinado tipo de expectativas — aliás, justíssimas —, mas de, em contrapartida, não haver um idêntico tratamento no plano da consciência jurídica e nacional ligado a esse instrumento, que, a meu ver, valeria a pena ser reabilitado, ou seja, de se poder criar a ideia de que esse não era um objectivo nacional tão relevante como o outro.

Alberto Costa, Deputado PCP (oposição) (Assembleia da República, 1992)

(...) um programa ambicioso de desenvolvimento rural deveria ser individualizado no quadro das medidas de acompanhamento, tendo, no caso português, o objectivo essencial de mobilizar fundos estruturais para combater, com eficácia, as perspectivas de desertificação de vastas áreas do país. Neste programa estão em causa não apenas os agricultores, mas os assalariados rurais, bem como todos aqueles cuja actividade vier a ser afectada pela aplicação da reforma da PAC.

António Guterres, Deputado PS (oposição) (Assembleia da República, 1992)

Respondendo a estas críticas, o XII Governo Constitucional argumentou que as opções estratégicas do Governo para o futuro da agricultura portuguesa centravam-se na sua modernização estrutural, na estabilidade social do mundo rural e na promoção da multifuncionalidade agrícola, embora num contexto europeu em que os excedentes

agrícolas se acumulavam, os custos do orçamento comunitário aumentavam, mas os rendimentos dos agricultores quase não cresciam, tendo até diminuído em 2001. Nesse sentido, perguntou o Ministro da Agricultura se a oposição era favorável, ou não, aos apoios compensatórios aos rendimentos dos agricultores:

Perante os desequilíbrios existentes, todos sabemos que é inevitável baixar os preços e controlar a produção comunitária. Por isso, o que tenho que pedir muito frontalmente aos Srs. Deputados da oposição é que aqui digam se defendem que isso seja feito com ou sem apoios compensatórios aos rendimentos dos agricultores.

Arlindo Cunha, Ministro da Agricultura do XII GC (Assembleia da República, 1992)

QCA II (1994-1999): um impulso ao Desenvolvimento Rural

Não obstante, a importância do conceito de Desenvolvimento Rural enquanto sinónimo de uma melhoria qualitativa e durável das atividades económicas situadas em meio rural que parte do território para os espaços rurais portugueses foi sendo progressivamente incorporada no discurso político português. Na década de 90, muitos dirigentes portugueses e europeus admitiam que a análise do sector agrícola em Portugal não podia deixar de integrar ideias que definissem uma nova dimensão da problemática agrícola e que colocassem em primeiro plano a preservação e o desenvolvimento do espaço rural.

O termo Desenvolvimento Rural, foi muitas vezes, no passado, usado, como sinónimo de desenvolvimento agrícola. No entanto, esta noção não é correta e perde utilidade à medida que a agricultura diminui de importância económica e não consegue por si só promover um desenvolvimento sustentado e criar novos empregos no espaço rural.

Arlindo Cunha, Ministro da Agricultura do XII GC (VA, 1993: 38)

Por ter de haver uma grande adaptação das soluções a cada caso, a política de desenvolvimento do mundo rural não pode ser centralizada. Pela natureza dos problemas postos, ela tem de ser muito descentralizada, envolvendo na sua definição e execução as Autarquias Locais. A escala potencialmente eficaz é muito miúda. Deverá ser ao nível dos Municípios que os problemas se identificam e que para eles se definem soluções.

Luís Valente de Oliveira, Ministro do Planeamento e da Administração do Território do XII GC (VA, 1993: 29)

Tendo em conta o facto de a maior parte do território português apresentar um carácter rural acentuado, sem esquecer a especificidade das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a concretização dos objectivos de desenvolvimento económico e social, em Portugal, torna imperativa uma política de desenvolvimento rural concreta, eficaz e inovadora.

Franco Milano, Diretor Geral Adjunto da Agricultura da CE (Milano, 1995: 11)

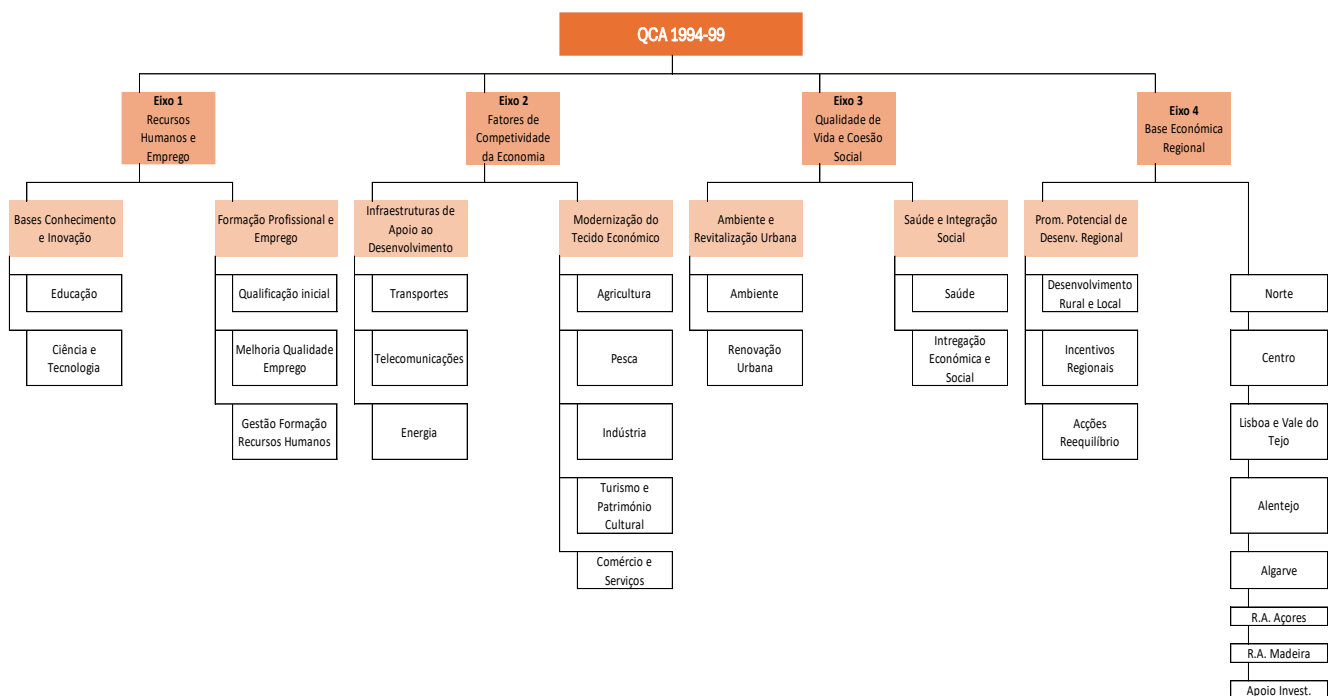
Destas declarações depreende-se um reconhecimento da importância de um novo tipo de ação para os espaços rurais portugueses que não dissesse respeito, apenas, à agricultura, e que fosse elaborada localmente. Admite-se, também, que não há uma única solução para os problemas do mundo rural português: cada caso deve ser tratado de acordo com as suas características, de forma a ser possível definir uma base económica que garanta a sobrevivência dos habitantes dos espaços rurais, que asseguram a sua ocupação. Ao mesmo tempo, chamava-se a atenção para a pluriatividade como forma de preservar o espaço rural e de garantir a estabilização social.

Porém, estas declarações não tiveram o eco necessário na elaboração das políticas. O documento *Preparar Portugal para o séc. XXI – Opções Estratégicas*, publicado em 1993, que pretendia estabelecer os objetivos da estratégia de desenvolvimento económico e social prosseguida pelo Governo, não fez referência a qualquer Opção que dissesse diretamente respeito ao Desenvolvimento Rural (MPAT, 1993a). Apesar de favorecer opções estratégicas que pretendiam afirmar Portugal como uma das regiões euro-atlânticas mais dinâmicas e competitivas, reduzindo simultaneamente as assimetrias internas de desenvolvimento, este documento não abordava as principais assimetrias em Portugal, ou seja, as que afetavam as áreas rurais.

Apesar do PDR 1994-1999 ter sido elaborado paralelamente e de forma integrada com as Opções Estratégicas, este documento assumia características próprias (DGDR, 1994). À semelhança do seu antecessor, este PDR prestou especial atenção à nossa aproximação aos padrões de vida médios da CEE e à correção dos desequilíbrios regionais internos.

Da negociação deste documento com a CE resultou o QCA II 1994-1999, no qual se manteve inalterada a estratégia que Portugal tinha delineado. Foram desenvolvidos 17 programas operacionais agrupados em quatro eixos prioritários, onde se integraram 14 programas de iniciativa comunitária, que traduziam objetivos estratégicos da política de desenvolvimento do país (ADC, 2022). Cada programa operacional era, por sua vez, constituído por duas ou mais intervenções operacionais, de acordo com os objetivos mais específicos para que estava vocacionado (v. Figura 8.).

Figura 8. Estrutura do QCA II (1994-1999)



Fonte: Pires, 1998

O eixo do QCA II que mais interessa destacar nesta investigação é o *Eixo 4 - Fortalecer a Base Económica Regional*, onde se integrava o Programa Operacional da Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR). Este programa, de âmbito nacional e de gestão descentralizada, tinha como principal objetivo a correção das assimetrias regionais, através da exploração das potencialidades da dimensão local do mercado interno, como elemento decisivo no combate ao desemprego em áreas

deprimidas e no reforço da base empresarial regional e local. Dividido em três subprogramas e diversas medidas, O PPDR procurava dar resposta a muitos dos princípios do Desenvolvimento Rural, nomeadamente pela forma como valorizava as potencialidades locais de desenvolvimento e por privilegiar o envolvimento da sociedade civil organizada e o reforço de mecanismos de cooperação entre a administração central, a administração local e organizações locais de desenvolvimento (v. Tabela 5).

No entanto, a implementação das ações deste programa deparou-se, por um lado, com uma série de dificuldades estruturais, inerentes ao nível de envelhecimento das populações e ao despovoamento (causa e consequência do enfraquecimento das bases produtivas) e, por outro, com dificuldades administrativas, uma vez que o seu arranque só se verificou em 1997. Além do mais, dos 5.800 milhões de euros que constituíam a contribuição financeira comunitária para o QCA II (associada aos montantes fornecidos pela Administração Central, pelas Regiões Autónomas, pelas Autarquias Locais, por Empresas Públicas e por entidades privadas para este fim), somente 114.794 mil contos, ou seja, menos de 2%, se destinavam a este programa, o que revela o baixo nível de importância dada a esta área de ação neste QCA.

Tabela 5. Medidas PPDR (1994-1999)

Subprogramas	Medidas	Ações	Quantificação
1 INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	Ações de valorização das produções tradicionais Revitalização do comércio retalhista e das pequenas oficinas tradicionais; promoção da interação entre os ofícios tradicionais e a pequena agricultura familiar, numa perspetiva de pluriatividade e plurirrendimento, e de desenvolvimento sustentável e endógeno.		12 projetos aprovados
	Apoio ao desenvolvimento económico dos núcleos Promoção do apoio às aldeias turísticas: recuperação do património edificado; investimentos em infraestruturas sociais e culturais; apoio às instalações de atividades económicas; recuperação de edifícios para fins turísticos.	Ex: <u>Programa dos Centros Rurais</u> Experiência piloto de revitalização económica com o objetivo de atrair e fixar as populações rurais e melhorar as suas condições de vida, adaptando os pequenos núcleos populacionais às exigências mínimas da vida moderna	45 centros rurais
	Ações de desenvolvimento rural	Ex: <u>Programa das Aldeias Históricas de Portugal</u> Promoção da fixação das populações no meio rural e o seu rejuvenescimento	10 aldeias
		Programa LEADER	-
	Ações a agentes e associações de desenvolvimento local	Ex: <u>Criação e qualificação de Agências de Desenvolvimento Local</u> Consideradas essenciais enquanto estruturas interinstitucionais de índole técnica, atuando como dinamizadoras e integradoras do desenvolvimento regional	17 ADL's
2 INCENTIVOS REGIONAIS E LOCAIS	Apoios à criação de emprego Apoios ao investimento	Apoio à concessão de ajudas aos investimentos privados de menor dimensão, fundamentalmente ligados ao mercado regional e local	
3 AÇÕES ESPECÍFICAS DE REEQUILÍBRIO	Ações piloto de valorização do potencial endógeno	Lançamento de conjuntos coerentes de iniciativas de desenvolvimento local, sob a forma de intervenções integradas de base territorial	-

Fonte: CGFC, 2000 (adaptado)

De qualquer das formas, a elaboração deste programa específico destinado ao desenvolvimento local das zonas mais deprimidas, incluindo as zonas rurais, bem como

a inclusão dos Programas INTERREG e LEADER nas políticas destinadas ao Desenvolvimento Rural em Portugal, anunciavam uma mudança de ação política.

Após as eleições legislativas de 1995, das quais resultou um governo de maioria relativa encabeçado pelo Partido Socialista (PS) e pelo Primeiro-ministro António Guterres, o XIII Governo Constitucional (1995-1999), verificou-se uma maior integração dos objetivos do Desenvolvimento Rural no quadro das políticas e da organização institucional da Administração Pública portuguesa. Este governo afirmava, no seu programa, a necessidade de dar impulso a uma política integrada de Desenvolvimento Rural, nomeadamente através da manutenção ou revigoração da base económica necessária à ocupação humana do território no interior predominantemente rural.

Considerava o XIII GC, no seu programa, que a agricultura continuava a ser importante no meio rural, mas já não era a principal fonte de rendimento, uma tendência que tinha sido acentuada pela reforma da PAC. Assim, a resolução dos problemas do mundo rural deveria passar por atividades complementares à agricultura, com enfoque na qualidade e diversidade produtiva. Em vez de ajudas diretas, os apoios deviam melhorar as condições económicas, sociais e culturais das zonas rurais, tornando-as mais atrativas, sobretudo para os jovens. O desenvolvimento rural deveria, assim, ser integrado e coordenado, focado no emprego e valorização do património rural, com políticas de longo prazo e ligação a programas europeus existentes no terreno. Mais concretamente:

Na perspetiva do desenvolvimento do território, há que acompanhar as novas iniciativas de desenvolvimento rural, integrando-as com outras produtoras de efeitos específicos sobre as zonas rurais. Nomeadamente justifica-se, uma atenção especial à reorganização do Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local, no sentido de colocar o objetivo emprego no centro das políticas de desenvolvimento rural e de inovar no desenho dos seus instrumentos, perfilando-o como eixo de coordenação de intervenções inscritas em diversos programas, designadamente, POR, INTERREG e LEADER.

Governo de Portugal, 1995: 29

Como podemos ver, o Desenvolvimento Rural figurava entre as áreas de intervenção consideradas prioritárias, articulado com a Agricultura, com as Políticas de

Ordenamento do Território, de Desenvolvimento Regional e de Conservação e Valorização do Ambiente e dos Recursos Naturais (VA, 1998). Esta prioridade traduziu-se na criação de uma Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural no novo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), o que parecia denotar um acolhimento da temática do Desenvolvimento Rural no programa e na orgânica do XIII Governo Constitucional.

No seio daquele Ministério, a Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDRural) tinha como objetivos estratégicos a equidade territorial e a sustentabilidade do desenvolvimento da agricultura e das áreas rurais a elaboração, sendo a esta instituição que coube a coordenação, acompanhamento e avaliação das medidas e ações de desenvolvimento rural, nomeadamente o PIC LEADER, o PIC INTERREG e o PPDR 1994-1999, e (Vitor Barros *in* VA, 1998).

QCA III (2000-2006): a agricultura como prioridade

O percurso percorrido pelo Desenvolvimento Rural na agenda política portuguesa após 1995, fazia crer numa séria inclusão desta área de intervenção na estratégia política governamental portuguesa, nomeadamente nos eixos estratégicos do QCA III 2000-2006. Parecia, de facto, que os decisores políticos portugueses estavam a aproveitar o espaço de manobra dado aos Estados membros pela UE, possibilitado pelas reformas da PAC, tal como admitido pelos próprios dirigentes políticos:

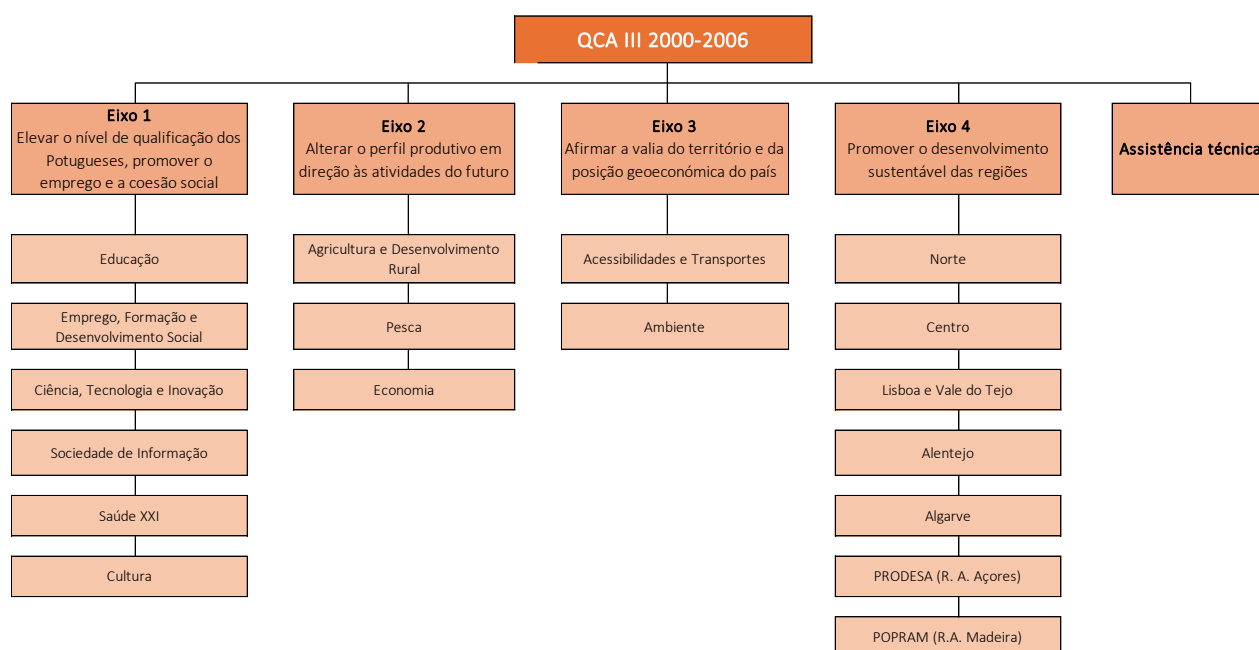
As negociações da Agenda 2000 em curso no âmbito da UE e a preparação do PDR e QCA III para 2000-2006 constituem uma oportunidade decisiva para o alargamento das possibilidades de promoção do desenvolvimento rural em Portugal.

Vitor Barros, Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural do XIII GC
(VA, 1998: 15)

No entanto, analisemos com mais detalhe estas políticas. Um dos objetivos estratégicos assumidos pelo PDR 2000-2006 era o de “promover uma agricultura competitiva em aliança com o desenvolvimento rural sustentável” (MP, 1999). Para tal, as principais medidas relativas ao desenvolvimento agrícola e rural foram incorporadas

em dois dos eixos do QCA III, designadamente o *Eixo 2 - Alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro*, e o *Eixo 4 - Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional* (v. Figura 9.)

Figura 9. Estrutura do QCA III (2000-2006)



Fonte: DGDR, 2002 (adaptado)

Foram, então, criados três instrumentos para operacionalizar estas medidas: a) o **Programa AGRO** - Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural, inserido no Eixo 2 do QCA III; b) a **Medida AGRIS** - Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos Programas Operacionais Regionais, inserida no Eixo 4 do QCA III; c) o **RURIS** – Plano de Desenvolvimento Rural.

Analisando os objetivos específicos do Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS), partilhados pelo Programa AGRO e pela Medida AGRIS, concluímos que a maior parte deles se destina ao setor agrícola e aos agricultores (Observatório Europeu LEADER, 2001). Senão vejamos: i. reforçar a competitividade económica das atividades e fileiras produtivas agroflorestais, salvaguardando os valores ambientais e a coesão económica e social; ii. incentivar a multifuncionalidade das explorações agrícolas, compensando-as pela prestação de serviços de carácter agroambiental ou outros de

interesse coletivo, contribuindo para a sua diversificação e viabilidade económica; iii. promover a qualidade e a inovação da produção agroflorestal e agrorural, tendo em vista um crescimento sustentado da produtividade, bem como a resposta às exigências dos consumidores em termos de qualidade e segurança alimentar; iv. valorizar o potencial específico dos diversos territórios rurais e apoiar o seu desenvolvimento e diversificação económica; v. melhorar as condições de vida e de trabalho dos agricultores e da população rural, pela qualificação, formação e promoção do emprego para a igualdade de oportunidades e defesa de rendimentos; vi. por último, reforçar a organização, associação e iniciativa dos agricultores aos níveis socioeconómico e socioprofissional, e dos demais agentes de desenvolvimento rural, considerando-os protagonistas e parceiros de vital importância para a definição e concretização da nova estratégia de desenvolvimento.

Ou seja, e especificando, as medidas integradas no RURIS que iriam dar praticabilidade a estes objetivos constituíam, no fundo, as anteriores medidas de acompanhamento da PAC, a saber: a reforma antecipada, as indemnizações compensatórias, as medidas agroambientais e o apoio à florestação (v. Tabela 6.). Na verdade, essas medidas estavam agora incluídas nas medidas do Regulamento para o Desenvolvimento Rural Europeu, aprovado no âmbito da *Agenda 2000* (Comissão das Comunidades Europeias, 1999) (v. Capítulo 2.1.).

Todas estas medidas, exceto as de apoio às zonas desfavorecidas através das indemnizações compensatórias (aplicáveis somente às zonas de montanha, às zonas com desvantagens específicas e outras zonas ameaçadas pelo despovoamento), abrangiam todo o território nacional, dividido em Regiões de Objetivo 1 dos Fundos Estruturais (Norte, Centro, Alentejo, Algarve e Regiões Autónomas dos Açores e Madeira) e uma Região Objetivo 1 em transição, a região de Lisboa e Vale do Tejo.

Quanto ao investimento total deste Programa este foi de, aproximadamente, 1.8 mil milhões de euros para o período 2000-2006, ao nível continental¹⁹, com um financiamento da UE de 75%, correspondente a 1.372.146 mil euros. No entanto, o cariz restrito das medidas contempladas tornava-as inadequadas à população rural que

¹⁹ Dada a individualidade dos territórios do continente e das Regiões Autónomas, bem como a natureza ultraperiférica destas últimas, foi apresentado um Programa de Desenvolvimento Rural para cada um daqueles territórios.

não trabalhava no sector agroflorestal, o que correspondia a grande parte da população residente nos espaços rurais portugueses na altura.

Este facto é comprovado quando analisamos os beneficiários dos Programas RURIS, AGRO e Medida AGRIS, na medida em que se constituíram, essencialmente, por agricultores ou associações de agricultores, produtores florestais e criadores de gado (v. Tabela 6.).

Tabela 6. Beneficiários dos Programas RURIS, AGRO e Medida AGRIS

	RURIS	AGRO	AGRIS
	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural	Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Local	Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos P.O. Regionais
Beneficiários	· Jovens ou agricultores com menos de 40 anos · Agricultores, criadores de gado, produtores florestais, em nome individual ou coletivo (agrupamentos ou associações) · Associações de agricultores ou outras entidades no âmbito da Formação Profissional · Outros beneficiários (cônjuges, trabalhadores familiares, assalariados agrícolas, titulares de prédios rústicos) · Organismos de administração central e local	· Agricultores em nome individual ou coletivos e jovens agricultores a título principal · Pessoas individuais ou coletivas legalmente constituídas (Cooperativas e Associações de produtores, Empresas agrícolas e florestais, pessoas individuais e coletivas de direito privado) · Comunidades locais detentores de baldios · Organismos de administração central e local · Proprietários de prédios rústicos situados em zonas a beneficiar, organizados em associações de beneficiários ou juntas de agricultores · Explorações agrícolas e florestais e explorações danificadas · Empresas do setor agrícola, florestal e agroindustrial (PME) · Organizações de produtores (PME) · Instituições (estruturas laboratoriais, Centros de Formação Agrária, etc.) e centros de investigação e desenvolvimento tecnológico (Centros Tecnológicos) · Associações e outras pessoas coletivas vocacionadas para o desenvolvimento rural	· Agricultores com explorações de pequena dimensão, do tipo familiar · Agricultores e produtores florestais e respetivas organizações (Associações, Cooperativas, etc.) e outras pessoas coletivas de direito privado · Pessoas singulares e coletivas produtoras de produtos de qualidade · Organismos privados de certificação · Organismos de Administração Pública (gestores de baldios) e Autarquias Locais · Centros Tecnológicos · Associações de desenvolvimento rural, regional e local · Pessoas coletivas ou outras entidades sem fins lucrativos de direito privado em parceria com o MADRP · Pequenas empresas de prestação de serviços agrícolas

Fonte: Observatório Europeu LEADER, 2001 (adaptado)

Assim conclui-se que, dado o seu carácter restrito, ao nível das medidas, beneficiários e investimento, o impacto do Programa RURIS no desenvolvimento das áreas rurais seria limitado, o que era admitido na própria elaboração do plano:

(...) a dotação e os dispositivos atrás referidos não permitem, neste momento, perspetivar soluções globais mais abrangentes no sentido, nomeadamente, de garantir um maior equilíbrio entre as regiões, os sistemas de produção e os agricultores e uma mais acentuada e sólida ligação entre a agricultura, o ambiente e o território, mas

apenas uma continuidade, ajustada, na medida do possível, na aplicação das atuais medidas de acompanhamento da reforma da PAC e do apoio às zonas desfavorecidas.

MPAT, 1999: 149

Falando concretamente do Programa AGRO (Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural), este tinha como principal objetivo promover a aliança entre a agricultura, enquanto atividade produtiva, e o desenvolvimento sustentável das zonas rurais, aos níveis económico, social e ambiental.

Neste sentido, a atuação deste programa dividia-se em dois eixos prioritários: o *Eixo Prioritário 1 - Melhorar a Competitividade Agroflorestal e a Sustentabilidade Rural*, que pretendia promover a melhoria da eficiência produtiva dos sistemas produtivos regionais e nacionais, privilegiando as atividades e os sistemas de produção potencialmente mais competitivos e adequados a um racional aproveitamento dos recursos naturais e humanos, como as atividades florestais, a fruticultura, a horticultura, a olivicultura, a pecuária extensiva, a vitivinicultura, os produtos leiteiros e os produtos de qualidade territorialmente referenciados (medidas 1 a 6); e o *Eixo Prioritário 2 - Reforçar o Potencial Humano e os Serviços à Agricultura e Zonas Rurais*, que deveria ser concretizado pela formação profissional, pelo desenvolvimento tecnológico e da experimentação e pela criação de infraestruturas formativas e tecnológicas (medidas 7 a 10) (v. Tabela 7.).

Tabela 7. As 22 medidas do REDR nos Programas portugueses

União Europeia		Portugal Território Objetivo 1		
Regulamento Europeu de Desenvolvimento Rural	Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural Nacional			
As 22 medidas de apoio ao DRural a incluir nos programas nacionais dos Estados membros	Ruris - Plano de Desenvolvimento Rural 2000-2006		Apoio Financeiro em Portugal	
1. Medidas Agroambientais	Medida 3 - Agroambientais Criar incentivos para a introdução de métodos de exploração compatíveis com a proteção e a melhoria do ambiente, da paisagem, dos recursos naturais e da diversidade genética		F E O G A - g a r a n t i a	
2. Apoio à florestação	Medida 4 - Florestação de terras agrícolas Criar incentivos para a utilização de terras marginais ou inadequadas. Através da arborização com espécies suporte das principais fileiras florestais recuperam-se os solos e luta-se contra a desertificação física			
3. Pré-reforma	Medida 1 - Reforma antecipada Melhorar a viabilidade das explorações agrícolas rejuvenescendo o tecido empresarial agrícola			
Medidas Estruturais				
4. Ajudas compensatórias a zonas desfavorecidas	Medida 2 - Apoio a zonas desfavorecidas (indemnizações compensatórias) Garantir a continuidade da utilização das terras agrícolas, a manutenção de uma comunidade rural viável e a promoção da agricultura sustentável			
Medidas de Desenvolvimento Rural				
Medidas de adaptação e de desenvolvimento das zonas rurais	AGRO - Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Local	AGRIS - Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos P.O. Regionais	Apoio Financeiro em Portugal	
	Eixo 1 - Melhorar a competitividade Agroflorestal e a Sustentabilidade Rural		F E O G A - o r i e n t a ç ã o	
5. Investimento nas explorações agrícolas	Medida 1 - Modernização, reconversão e diversificação das explorações Ação 1.1 - apoio à instalação de jovens agricultores	Ação 1 - Diversificação da pequena agricultura		
6. Instalação de jovens agricultores	Ação 1.2 - apoio ao investimento nas explorações agrícolas			
7. Melhoramento, transformação e comercialização de produtos agrícolas		Ação 2 - Desenvolvimento de produtos de qualidade. Criação e modernização de unidades produtivas; incentivos a produtos de qualidade Sub-ações - Criação e modernização de unidades produtivas - Incentivos a produtos de qualidade		
8. Comercialização de produtos agrícolas de qualidade	Medida 2 - Transformação e comercialização dos produtos agrícolas	Ação 3 - Gestão sustentável e estabilidade ecológica das florestas Sub-ações		
9. Outras medidas silvícolas: florestação não elegível e de terrenos agrícolas, investimento em produtos silvícolas, associações de agricultores, etc.	Medida 3 - Desenvolvimento sustentável das florestas Ação 3.1 - Apoio à silvicultura Ação 3.2 - Restabelecimento do potencial de produção silvícola Ação 3.3 - Apoio à produção de sementes e plantas Ação 3.4 - Colheita, transformação e comercialização de cortiça Ação 3.5 - Exploração florestal, comercialização e transformação de material lenhoso e resina Ação 3.6 - Promoção de novos mercados e qualificação de produtos florestais	- instalação de produtores florestais - apoio à constituição e instalação de prestadores florestais e a serviços florestais - prevenção de riscos (agentes bióticos e abióticos) - valorização e conservação dos espaços florestais de interesse público		
10. Gestão de recursos hidrológicos destinados à agricultura	Medida 4 - Gestão de infraestruturas Hidroagrícolas	Ação 5 - Gestão de recursos hídricos Sub-ações - Novos regadios coletivos e beneficiação de regadios tradicionais - Reabilitação e modernização dos perímetros de rega		
11. Reconstituição do potencial de produção de zonas destruído por catástrofes naturais e instrumentos de prevenção	Medida 5 - Prevenção e restabelecimento do potencial de produção agrícola			
12. Engenharia financeira	Medida 6 - Engenharia financeira			
	Eixo 2 - Reforçar o potencial humano e os serviços à Agricultura e Zonas Rurais			
13. Formação profissional	Medida 7 - Formação profissional			
14. Diversificação das atividades agrícolas ou próximas da agricultura para alternativas de rendimento	Medida 8 - Desenvolvimento tecnológico e demonstração	Ação 8 - Dinamização do Desenvolvimento Agrícola e Rural		
15. Desenvolvimento e melhoramento de Infraestruturas para o desenvolvimento rural	Medida 9 - Infraestruturas Formativas e Tecnológicas			
16. Serviços essenciais de apoio à economia e à população rural	Medida 10 - Serviços Agro Rurais especializados	Ação 6 - Caminhos e eletrificação agro rurais Sub-ações - Caminhos agrícolas e rurais - Eletrificação		
Outras medidas				
17. Emparcelamento		Ação 5 - Gestão de recursos hídricos e emparcelamento Sub-ação - Emparcelamento rural		
18. Melhoramento de terrenos		Ação 4 - Serviços à Agricultura Sub-ações - Instalação de serviços de substituição e gestão das explorações agrícolas e outros serviços		
19. Serviços de substituição e gestão das explorações agrícolas		Ação 7 - Valorização do ambiente e do património rural		
20. Proteção ambiental, gestão do espaço natural e manutenção do bem-estar animal		Sub-ações		
21. Renovação de aldeias e preservação do património		- Recuperação e valorização do património, da paisagem e dos núcleos populacionais em meio rural		
22. Incentivo às atividades turísticas e artesanais		- Conservação do ambiente e dos recursos naturais		

Fonte: Observatório Europeu LEADER, 2001 (adaptado)

Para o cumprimento destas metas, o AGRO tinha um orçamento estimado de 3.366.552 mil euros para o período 2000-2006, com um total de despesa pública (Fundos Comunitários e Recursos Nacionais) de 1.762.945 mil euros (52%), financiados pelo FEDER, pelo FSE e pelo FEOGA - Orientação (MP, 2000).

Tal como o RURIS, o Programa AGRO teve uma atuação restrita no desenvolvimento das zonas rurais, pelo facto de dar especial atenção às atividades agroflorestais em detrimento das outras atividades desenvolvidas em meio rural (v. Tabela 8.). Isto tanto pelo pequeno número de medidas que lhes eram dedicadas, como pela percentagem do seu orçamento adjudicado ao Eixo 1, que ultrapassava os 91%, relegando para segundo plano as medidas que apoiavam a Formação e o Desenvolvimento Tecnológico (DGDR, s.d.b).

Quanto aos objetivos e os instrumentos da Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural dos Programas Operacionais Regionais (AGRIS), estas estavam intimamente ligados ao Programa AGRO, na medida em que as suas ações se propunham a, fundamentalmente, servir de complementaridade às medidas do AGRO, no sentido de seguir uma melhor abordagem e integração a nível regional das políticas agrícola e de desenvolvimento rural. As ações contempladas assumiam uma importância diferenciada, em conformidade com as estratégias específicas de desenvolvimento rural definidas a nível regional, sub-regional ou local. Como podemos ver pela análise da Tabela 8., a Medida AGRIS dá mais atenção a outros sectores de atividade e a outras áreas de intervenção em meio rural que os dois programas descritos anteriormente. Ainda assim, as ações dirigidas à agricultura e à silvicultura eram em maior número.

A previsão do investimento total para esta medida era de 1.364.561 mil euros, o que correspondia a quase 17% do investimento das intervenções regionais para o período 2000-2006. Juntamente com o investimento no Programa AGRO, o orçamento para o sector *Agricultura e Desenvolvimento Rural* ascendia os 4.731.113 mil euros, o que correspondia a quase 15% do total do investimento total sectorial no período 2000-2006 (sendo somente suplantado pelos orçamentos para a *Economia* e para as *Acessibilidades e Transportes*).

Conclusão

Como vimos, na entrada para a CEE, Portugal tinha uma agricultura atrasada, pouco produtiva e não beneficiara da modernização apoiada pela PAC aos países fundadores, nas décadas anteriores. A PAC, focada nas agriculturas do Norte da Europa, não se adequava às necessidades da agricultura portuguesa. Assim, durante as negociações de adesão, Portugal conseguiu o reconhecimento da "especificidade" da sua agricultura e garantiu fundos para superar os atrasos estruturais através do PEDAP, que visava modernizar infraestruturas agrícolas, sem abordar diretamente o desenvolvimento rural.

Com a Reforma dos Fundos Estruturais de 1988 na UE, cada Estado membro passaria a ter de elaborar um Plano de Desenvolvimento, no qual se estabeleceriam as prioridades de desenvolvimento fundamentais para o seu território. Em Portugal o resultado foi o QCA I (1989-1993), que previa importantes investimentos e crescimento económico. No entanto, o Eixo 4 do QCA I, teoricamente voltado à competitividade agrícola e ao desenvolvimento rural, teve dotações orçamentais reduzidas (apenas 4% para ações de desenvolvimento rural). Já o Eixo 6, mais vago, também careceu de investimentos expressivos.

Desta forma, apesar da retórica política, o desenvolvimento rural não foi efetivamente priorizado nesse período, o que se confirma pelo baixo volume de financiamento destinado especificamente a essas ações.

Durante o período do QCA II (1994-1999), o conceito de Desenvolvimento Rural começou a ganhar destaque no discurso político português, sendo visto como uma abordagem integrada para melhorar a qualidade de vida e as atividades económicas nas zonas rurais. Embora se reconhecesse a necessidade de políticas adaptadas a cada território e à pluriatividade como estratégia de sustentabilidade, essas ideias não foram suficientemente refletidas nas políticas públicas da época. O Programa de Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional (PPDR), integrado no Eixo 4 do QCA II, foi um dos poucos instrumentos com foco explícito no desenvolvimento local e rural, promovendo a valorização de recursos locais e a cooperação entre diferentes níveis da administração. No entanto, este programa enfrentou dificuldades estruturais, administrativas e de financiamento, na medida em que lhe foi atribuído menos de 2%

do orçamento total do QCA II. Ainda assim, a sua criação, juntamente com a inclusão dos programas INTERREG e LEADER, indicava uma mudança na abordagem governamental.

Com a entrada do XIII Governo Constitucional (1995-1999), liderado por António Guterres, houve um maior empenho na integração do Desenvolvimento Rural nas políticas públicas, através da criação de uma Secretaria de Estado dedicada e da inclusão de políticas rurais no Ministério da Agricultura. Este governo via o desenvolvimento rural como um processo integrado, para além da agricultura, envolvendo a valorização do território, do património e da qualidade de vida.

No QCA III (2000-2006), embora se mantivesse a intenção de aliar agricultura ao desenvolvimento rural sustentável, as principais medidas continuaram centradas no setor agroflorestal. Três instrumentos principais operacionalizaram essa política: o Programa AGRO, a Medida AGRIS e o Plano RURIS. Apesar de contemplarem objetivos ligados à competitividade, multifuncionalidade e diversificação, os programas privilegiaram os agricultores e produtores florestais, deixando de fora grande parte da população rural não agrícola. O RURIS, por exemplo, teve um impacto limitado devido à sua abrangência restrita, e o AGRO direcionou mais de 91% do seu orçamento ao apoio às atividades agroflorestais, negligenciando outras componentes do mundo rural. A AGRIS foi o instrumento que mais tentou integrar outros setores, com ações ajustadas às estratégias regionais, mas ainda com predominância de medidas para a agricultura e silvicultura.

Em resumo, apesar dos avanços institucionais e do aumento da visibilidade política do Desenvolvimento Rural, tanto no QCA II como no QCA III, as políticas implementadas continuaram centradas na agricultura, com impacto limitado sobre a diversidade social e económica das zonas rurais portuguesas.

Descrito o contexto português das Políticas de Desenvolvimento Rural, analisamos agora a operacionalização e a implementação do PIC LEADER em Portugal, no sentido de testarmos os argumentos teóricos apresentados no Capítulo 1.

3.2. O PIC LEADER em Portugal

A par das medidas destinadas, direta ou indiretamente, ao Desenvolvimento Rural que descrevemos no ponto anterior, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER constituiu-se como o principal impulsionador e operacionalizador do Desenvolvimento Rural em Portugal. A apresentação deste programa e da sua metodologia pode ser encontrada no Capítulo 2.2.

PIC LEADER I em Portugal

A Comunicação aos Estados membros n.º 91/C 73/14 de 19 de março de 1991 lançou as bases para a implementação do programa por cada país. Depois de Portugal apresentar a candidatura nacional ao LEADER I, a CE aprovou a atribuição de uma subvenção global de cerca de 9 milhões de contos (aproximadamente 45 milhões de euros), ao organismo intermediário que, em Portugal, começou por ser a Direção Geral de Planeamento e Agricultura (DGPA) e depois passou a ser o Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural (IEADR), sob a tutela do Ministério da Agricultura (Lopes, 2012).

Como destacado, quer responsáveis políticos da altura, quer por entrevistados desta investigação, inicialmente, o PIC LEADER enfrentou resistência por parte da Administração Pública portuguesa. Tendo em conta que o programa se baseava no conceito de Desenvolvimento Local em Meio Rural, enquanto sinónimo de uma melhoria qualitativa e durável das atividades económicas situadas em meio rural que parte do território, estimulando os agentes locais e os promotores de projetos a adquirirem as competências necessárias para se tornarem agentes implicados no desenvolvimento do seu território, os técnicos do Ministério da Agricultura receavam a delegação de poder à sociedade civil portuguesa, num contexto marcado pela fraca organização local, riscos de politização e falta de tradição em trabalho em rede:

Numa fase inicial foi necessário combater a desconfiança da Administração em geral *peranteum* a abordagem em que os principais atores deixavam de ser os técnicos do ministério em detrimento de agentes da sociedade civil. (...)

A aparente reserva da Administração tinha alguma razão de ser dada a pouca expressão da sociedade civil organizada, a ausência de experiência de trabalho em rede, bem como as suspeitas de aproveitamento de controlo político local face a estas fragilidades.

Luís Capoulas Santos, Ministro da Agricultura nos XIII e XIV GC e deputado da

AR *in* Minha Terra, 2022

Sabe eu comecei a ler [sobre] o programa com os olhos de quem trabalhava no Ministério da Agricultura e de quem tinha uma relação com o Estado e, quando eu começo a ver aquela autonomia que os GAL [Grupos de Ação Local] tinham pensei assim: "Ai meu Deus, isto vai ser um faltar à vilanagem, vão meter o dinheiro ao bolso...!". Exatamente aquela primeira abordagem que as pessoas tinham, na altura, relativamente ao programa LEADER. Porque era um programa muito mais livre na sua execução do que o equivalente, na altura, do Estado (...).

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto LEADER+

Além disso, este era um programa que desafiava o centralismo característico do funcionamento da Administração Pública portuguesa, o que causava desconforto e desconfiança por parte de técnicos e dirigentes do Ministério da Agricultura:

O centralismo português estimulou sempre a acomodação, a passividade, a dependência, a resignação, o assistencialismo e são os poucos que, de alguma forma, aprenderam a pensar de outra maneira e que têm a espinhosa, e desafiadora e útil missão de envolver outros, ouvi-los, discutir, fazê-los lançar propostas, fazer com que sejam aproveitadas e participem nesses processos, participem no contacto com os decisores.

Luís Moreno, Prof. Auxiliar

No entanto, como alguns entrevistados destacaram, os protagonistas destacados para liderar a implementação do PIC LEADER I perceberam o potencial e a importância deste programa para as áreas rurais portuguesas. A sua dedicação e entusiasmo foram determinantes para o sucesso da execução no terreno.

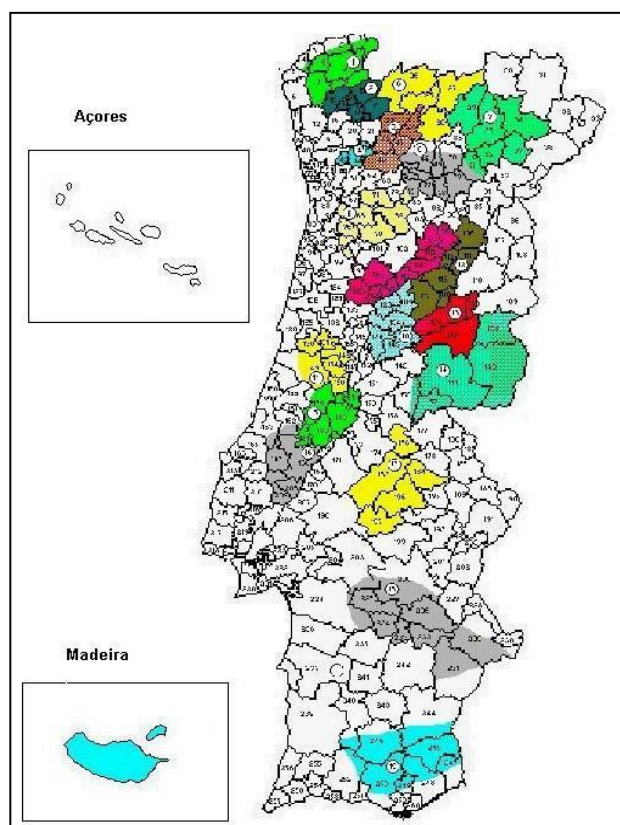
[referindo-se aos protagonistas do Ministério da Agricultura] (...) eu acho que eles perceberam que era ali uma oportunidade de ouro para um setor que estava abandonado e para o qual a política pública portuguesa não tinha muita... vontade, e meios, para apoiar (...).

Portanto, eu acho que os primeiros [protagonistas] têm, de facto, um desempenho bastante positivo e tentaram, até, desburocratizar o programa naquilo que lhes era possível fazer. Nem sempre podiam fazer, tinham de gerir, mas tentaram.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Após uma ampla campanha de divulgação, sensibilização e dinamização do processo de apresentação de candidaturas por parte do Ministério da Agricultura, a implementação do LEADER I em Portugal iniciou-se pela constituição de 20 Grupos de Ação Local (GAL) (v. Figura 10.). Estas entidades que, segundo a legislação europeia, deveriam ter, na sua constituição, os atores locais representativos do território, foram os responsáveis pela concretização de uma estratégia suportada pelo PIC LEADER (Lopes, 2012).

Figura 10. GAL portuguesas no PIC LEADER I



Fonte: Minha Terra, 2002

A mobilização para a participação da sociedade civil portuguesa nos territórios rurais, apesar de inicialmente difícil, pode ser ilustrada pelo facto de terem sido apoiados mais de 2000 promotores no LEADER I, que desenvolveram projetos diversificados em várias áreas, com especial enfoque no turismo rural e na valorização

e comercialização de produtos locais (Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER, 1995).

Cabe também assinalar que o investimento privado atingiu níveis bastante significativos, superiores aos esperados, assistindo-se à adesão de privados, a expensas próprias, a ideias suscitadas por alguns projetos apoiados pelo PIC LEADER, o que é revelador da capacidade de mobilização dos GAL portugueses. Foram apoiados 2.217 projetos, num montante de investimento de cerca de 85 milhões de euros, com apoio público de 45 milhões de euros (Lopes, 2012).

Os resultados do PIC LEADER I em Portugal são, por mais, evidentes. As principais áreas onde o LEADER I exerceu a sua ação inovadora no terreno foram as Pequenas e Médias Empresas (PME), os serviços de proximidade, o turismo rural (área em que foram aprovados 304 projetos relativos a alojamentos turísticos, o que representou cerca de 1.500 novas camas), o artesanato, os produtos locais e a agricultura e ambiente (Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER, 1995). A natureza dos projetos apoiados foi essencialmente de pequena e média dimensão: 32% dos projetos apoiados apresentaram um investimento total inferior a 1.500 contos e 17% entre 1.500 e 3.000 contos. Além do mais, de acordo com o Relatório Final do LEADER I terão sido criados mais de 2.500 postos de trabalho diretos no período de execução do programa (Lopes, 2012).

Mas o impacto deste programa, tal como assinalado por diversos entrevistados, foi além dos dados quantificáveis.

Em primeiro lugar, o PIC LEADER I teve um papel fundamental no despertar das populações rurais e urbanas para o desenvolvimento rural, incentivando a organização de iniciativas locais e o surgimento das **Associações de Desenvolvimento Local (ADL)** em Portugal, que praticamente não existiam antes do programa (Mortágua, 2011).

(...), nós estávamos numa fase experimental do programa, esse programa foi a alavanca para criação da maior parte das estruturas. Isto é, não havia estruturas, havia muito poucas, (...), não tenho certeza das 52 havia 10/12 associações de desenvolvimento local. Digamos, essa alavanca foi também a alavanca para criar a rede no território (...).

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II

O desenvolvimento das associações LEADER em Portugal teve dinâmicas distintas a Norte e a Sul do rio Tejo. No Sul, especialmente no Alentejo, as iniciativas de desenvolvimento local antecederam o PIC LEADER e surgiram da sociedade civil, com protagonismo de cidadãos e organizações locais. No Norte, ao contrário, as associações LEADER foram criadas sobretudo com o surgimento do programa, frequentemente com forte envolvimento e liderança das autarquias locais, que rapidamente perceberam as oportunidades de financiamento e adaptaram-se criando estruturas privadas, mas próximas do setor público:

(...) quando se tratou de aproveitar, as possibilidades que o programa LEADER oferecia, as autarquias perceberam isso rapidamente, e perceberam que tinham que criar um acrescento à sua lógica, alguma coisa que fosse fora do contexto público, que fosse uma coisa do direito privado, e que pudesse concorrer a esse programa.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Apesar das diferenças na génese da sua criação, os GAL LEADER portugueses tiveram um denominador comum: o de se constituírem enquanto Associações de Desenvolvimento Local (ADL). De facto, desde o início, os GAL foram incentivados pelo Ministério da Agricultura (entidade gestora do programa, através da Comissão Nacional LEADER), e na linha das recomendações da UE, a alargar o seu papel de forma a englobarem a gestão de outros programas comunitários e nacionais.

Além da mobilização da sociedade civil nas áreas rurais portuguesas, o PIC LEADER foi visto, por muitos, como uma fonte de esperança e abertura a novas ideias, rompendo com a rigidez dos modelos anteriores para a intervenção nas áreas rurais portuguesas. Como diversos entrevistados apontaram, este programa promoveu novas formas de pensar o território, criando espaços de experimentação, diálogo e inovação, e ajudou a reter ou atrair elementos ativos para os territórios despovoados.

A importância da IC LEADER foi mais em termos de despertar as populações, urbanas e rurais, para as questões do desenvolvimento rural e criar condições para que surgisse uma organização a nível dos pequenos territórios.

José Veiga, Técnico Superior

Com o tempo, o PIC LEADER afirmou-se como uma abordagem inovadora e eficaz para o desenvolvimento local no meio rural português, reconhecida pelo seu

impacto positivo, o que promoveu a mudança de mentalidades dentro do Ministério da Agricultura. Técnicos inicialmente receosos da autonomia dos GAL tornaram-se, em muitos casos, defensores do programa, reconhecendo que a proximidade ao território permitia a tomada de decisões mais adaptadas às necessidades locais.

Eu gostei do programa [LEADER] em si, o que ele apoiava, de como é que funcionava, mas vinha aquele vício que nós tínhamos, controleiros, do Estado muito controlador, que achava que aquilo era liberdade a mais. E essa foi uma das visões que eu fui alterando à medida que fui mexendo no programa e tornei-me, depois, num grande defensor do programa, porque achei que estava muito à frente do nosso tempo na altura.

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto LEADER+

Isto, apesar das limitações orçamentais a que este programa esteve, sempre, dotado. Como vimos no Capítulo 3.1., a administração portuguesa optou por atribuir a maior parte dos fundos da PAC ao setor agrícola no período de programação 1991-1994. Esta opção pode ter diferentes explicações, mas alguns entrevistados mencionaram a influência das Confederações de Agricultores nas decisões políticas para as áreas rurais como uma das possíveis causas:

E, como algumas dessas associações de agricultores, ou ligadas à agricultura, que estão hoje confinadas na CONFAGRI (a Confederação Portuguesa da Agricultura), e que inclui as Caixas de Crédito Agrícola, por exemplo, são instâncias com poder, e com poder junto das autarquias em muitos casos, (...) acabaram por ter também influência nessa estratégia, através das autarquias, ou de si próprias, ou (...) nalgumas associações tipo LEADER, (...). E, portanto, desse ponto de vista também acabam por jogar um papel (...) de aproveitamento e de influência de algumas medidas que estavam a ser tomadas localmente.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

(...) o nosso setor primário teve um peso muito grande durante muito tempo. Mesmo a seguir ao 25 de Abril tínhamos muitas questões ligadas à terra e à agricultura e ao movimento agrícola, e as nossas Confederações de Agricultores têm um peso bastante significativo. Basta ver que nós temos para aí cinco ou seis representantes da Agricultura no Comité do PEPAC, e temos um do Desenvolvimento Rural, que será o dos GAL, não temos mais, assim do setor.

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

Embora a decisão política tenha impedido a sua plena integração nas políticas estruturais, mantendo-o como uma iniciativa paralela e experimental, o LEADER I

contribuiu, fortemente, para colocar o Desenvolvimento Rural na agenda política portuguesa:

O LEADER colocou o mundo rural como um tema da agenda política, porque falava-se de agricultura, mas falava-se muito pouco de mundo rural.

Priscila Soares, Agente de Desenvolvimento Rural

Na verdade, o impacto do PIC LEADER I no mundo rural português iria servir de orientação e estímulo para o desenvolvimento do PIC LEADER II em toda a Europa:

É com grande satisfação que a Comissão pôde constatar o impacto significativo da iniciativa “LEADER” no mundo rural português. A experiência adquirida ao longo da implementação no programa “LEADER I”, constituiu um elemento essencial para a definição dos objectivos a alcançar através do “LEADER II”, até 1999.

Milano, 1995: 11

Como vemos, a implementação do PIC LEADER I em Portugal é um caso paradigmático da Diferenciação na UE, enquanto atributo, estratégia, mas também dinâmica multilateral, entre a UE e os Estados membros.

PIC LEADER II em Portugal

O impacto positivo do PIC LEADER I nas áreas rurais portuguesas determinou a operacionalização da sua continuação através do PIC LEADER II. A sua importância era reconhecida pelos dirigentes responsáveis que apostavam na sua metodologia territorializada e participativa para fazer frente à realidade complexa das áreas rurais portuguesas. Nas palavras de um dos dirigentes responsáveis pelo programa:

As áreas rurais do país representam mais de 80 % do território e nelas vive mais de um terço da população. Encerram um grande e diversificado potencial de recursos naturais, humanos e culturais, mas são também afectadas por importantes insuficiências em termos de desenvolvimento económico e social e de acesso às condições de suporte à vida das pessoas e à actividade das empresas. Tal como nas outras regiões do sul mediterrâneo e ibérico, em Portugal os contrastes de desenvolvimento entre as áreas urbanas e as áreas rurais são acentuados, em desfavor destas últimas.

Pelas razões objectivas assinaladas, mas também por opção, as políticas de desenvolvimento rural têm vindo a ocupar em Portugal um lugar reforçado na luta por uma sociedade territorialmente mais equilibrada e saudável.

Desta forma, em 1994, foi lançado o PIC LEADER II em Portugal, com o mesmo objetivo do seu antecessor: a promoção do desenvolvimento local dos meios rurais, com base na valorização e diversificação do seu potencial de recursos e iniciativa (Barros, 2000).

O processo de implementação no terreno do PIC LEADER II foi mais complexo e demorado que a do seu antecessor, nomeadamente devido ao elevado número de candidaturas. Algumas das zonas de intervenção dos GAL que se apresentaram sobrepunham-se, o que tornou necessário compatibilizar todos os interesses nacionais, processo que só foi concluído em 1997.

Ainda assim, a operacionalização do PIC LEADER II em Portugal traduziu-se no alargamento de 20 para 48 GAL, cobrindo a quase totalidade das áreas rurais do país (86%) (v. Figura 11.). À exceção de uma, todas as Entidades Locais do PIC LEADER I foram reconduzidas (Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER, 1999).

Neste contexto, a transição do PIC LEADER I para o PIC LEADER II tornou a necessidade dos GAL se tornarem verdadeiras Associações de Desenvolvimento Local tornou-se ainda mais premente, empurrando as associações para a implementação de outros programas europeus e nacionais, de forma a poderem manter os técnicos e as equipas formadas durante o LEADER I. Assim, o recurso a outros programas introduziu novas sinergias e criou, também, novas necessidades, provocando a procura de novas formas de financiamento:

Enquanto, inicialmente, estas iniciativas estavam centradas no seu território de origem, eram agentes de desenvolvimento daquele local, a partir de certa altura tiveram a necessidade de começar a alargar o âmbito, para fazer outras candidaturas, inclusive para os territórios à volta, quase todas e, nalguns casos, para fora do país, inclusive.

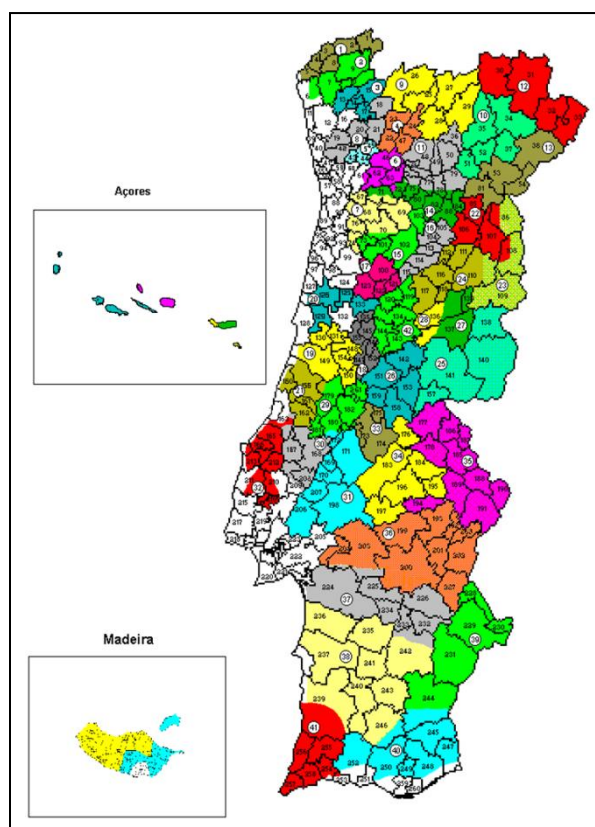
Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Para a execução dos Planos de Ação Local dos 48 GAL foram concedidos cerca de 72.950 milhões de euros pela CE a Portugal, o que representou cerca de 4,2% do

orçamento total para o PIC LEADER II, e correspondeu a 133 milhões de euros de subvenção global (Lopes, 2012).

O número de candidaturas a projetos nos 48 GAL portugueses ascendeu a 11.608, verificando-se, uma vez mais, um forte dinamismo e atração relativamente ao Programa por parte da sociedade civil (Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER, 1999). No entanto, a insuficiência financeira do PIC LEADER possibilitou apenas a aprovação de 60% desses projetos.

Figura 11. GAL portuguesas no PIC LEADER II



Fonte: Minha Terra, 2002

Ainda assim, importa assinalar que, dos projetos aprovados, 31% provieram do sector público e 69% do sector privado, o que atesta, mais uma vez, a capacidade de mobilização dos atores locais portugueses por parte deste Programa. O número de projetos aprovados no sector público pertenceu, na sua grande parte, às autarquias, o que revela que as entidades locais compreenderam a eficácia da Abordagem LEADER

para a concretização de alguns dos objetivos locais. Como explica um dos entrevistados:

(...) a Norte houve também uma estratégia, que foi uma estratégia de as autarquias locais se organizarem, constituírem associações e, por isso mesmo, também serem parte ativa no LEADER, não é? Direta ou indiretamente, porque, muitas vezes, obviamente, não eram elas, eram associações por elas criadas, mas os Presidentes de Câmara ou os Vereadores estavam lá, a acompanhar o processo. Portanto, há também essa estratégia que é preciso dizer, e que eu acho que é uma estratégia interessante, porque significa que as autarquias locais preocupavam-se, também, com o desenvolvimento dos seus meios rurais, das suas zonas rurais que, nalguns casos, eram praticamente a totalidade do concelho. Curiosamente, no Sul, as autarquias locais começaram por não se envolver muito nisso, porque já havia associações que tinham autonomia, tinham a sua própria lógica de funcionamento, embora, depois, algumas delas começaram a entrar no processo, porque perceberam que também tinham vantagem nisso.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Outro dado importante é o facto de 6,5% dos projetos aprovados terem sido promovidos por Mulheres das quais, 42,5% eram empresárias em nome individual. Verificou-se um forte investimento nas áreas da Diversificação de Atividades Económicas em Meio Rural (35%), da Valorização e Comercialização das Produções Agrícolas, Silvícolas e da Pesca Local (15%) e da Preservação e Valorização do Ambiente Natural e da Qualidade de Vida (15%) (Lopes, 2012).

No final da execução do LEADER II (aprovada em 1999 e concluída em 2001) todo o montante da subvenção global foi adstrito e executado em cerca de 7.000 projetos, tendo sido criados e preservados cerca de 5.000 postos de trabalho (Lopes, 2012). O impacto era indiscutível:

E, portanto, o LEADER [II], nessa altura, foi um programa muito forte, um programa muito forte! Entrou muito forte nas administrações regionais, nas administrações locais, nos municípios, foi muito forte porque puxou muitos agentes do território para este movimento, e criou, de facto, uma inovação social extraordinária, do ponto de vista do território, e que deixou sementes.

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II

A implementação do PIC LEADER II em Portugal é, como demonstra esta análise, a confirmação da continuação da Diferenciação na Política de

deveriam beneficiar da Abordagem LEADER no período de execução do PIC LEADER+ (DGDRural, 2001).

No lançamento do PIC LEADER+, em 2000, Portugal recebeu cerca de 7,5% da verba da CE para o PIC LEADER para o período 2000-2006, o que correspondeu a 2.020 milhões de euros a preços de 1999. Este orçamento, destinado aos 52 GAL cujos Planos de Ação Local foram aprovados pela CE, estava um pouco acima da média dos Estados membros. Financiando um número de projetos superior a 7.600, a sua execução permitiu a criação e/ou preservação de cerca de 8.400 postos de trabalho (Lopes, 2012). No que respeita ao estatuto jurídico, 94% dos GAL do PIC LEADER+ eram associações sem fins lucrativos (MADRP, 2007).

Os GAL em Portugal, no PIC LEADER+, continuaram o aprofundamento das suas características enquanto Associações de Desenvolvimento Local (ADL), ganhando uma característica diferenciadora em relação aos outros Estados membros, na medida em que alargaram a sua natureza e o seu tipo da sua intervenção. A sua atuação a nível local abrangeu todos os sectores, através de uma articulação entre os diversos Programas nacionais e comunitários, e de uma melhor coordenação e complementaridade entre as diversas ações. As consequências foram um reforço gradual das suas equipas e uma cada vez maior aquisição de competências, o que as transformou em autênticas agências de desenvolvimento, ou seja, em Associações de Desenvolvimento Local (ADL).

O PIC LEADER+ em Portugal foi a consagração deste programa no país, e a sagração da operacionalização portuguesa enquanto Política Nacional Europeizada de Desenvolvimento Rural, com características singulares no contexto europeu.

Resultados e dificuldades no PIC LEADER em Portugal

Como vimos, o PIC LEADER destacou-se por promover, pela primeira vez em Portugal, um desenvolvimento rural diversificado e próximo das necessidades locais. A sua abordagem flexível permitiu apoiar uma ampla variedade de iniciativas, como microempresas, recuperação de aldeias, serviços sociais (lares, creches, apoio domiciliário) e infraestruturas essenciais para a qualidade de vida em regiões rurais.

Essa lógica de encadeamento entre investimentos gerou impactos económicos, sociais e culturais importantes, como destacaram alguns dos entrevistados:

Agora, na lógica daquilo que são as competências técnicas, nós temos desde filósofos a sociólogos, (...) nós temos que ter uma abrangência tão grande porque tocamos muitas áreas. Nós já apoiámos desde Lares e Creches, que têm regras de Segurança Social, áreas culturais, áreas ambientais (...).

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

Nós tivemos um grande desenvolvimento ao nível de microempresas, até do próprio emprego, o que foi mais diversificado, desde as lojas de venda de produtos aos cabeleireiros, empresas de informática. Mas são empresas locais, na região, criam emprego, podem criar mais do que isso, porque umas podem levar depois ao nascer de outras. (...) Mais toda a parte social, o apoio à criação de Lares e Creches, que é fundamental. Nós, cada vez mais, temos uma população envelhecida, e eles criaram muito - quer o apoio domiciliário, quer centros para receber as pessoas, mesmo com as escolas, com as creches, (...). As mães têm que trabalhar, os pais têm que trabalhar, e, se queremos que continue a haver população jovem, as crianças têm que nascer, pelo menos que haja uma segurança que há um sítio onde possam ficar.

Maria Custódia Correia, Chefe de Divisão DGADR

O programa teve também um papel crucial na valorização dos produtos tradicionais e na dinamização de setores como o turismo e a agricultura locais. Casos como o apoio a projetos rejeitados por critérios formais do Ministério da Agricultura, mas viabilizados pelo PIC LEADER, ilustram como esta iniciativa permitiu concretizar ideias com forte impacto local, muitas vezes ignoradas pela Administração Central.

Mas a liberdade que se tinha [no âmbito do LEADER] na definição das medidas a apoiar no território foi uma coisa muito positiva para os territórios. (...) Nós precisávamos de colher um olival que temos, e havia a possibilidade de consultar alguns lagares para fazer a transformação da azeitona, e fomos dar a um lagar aqui na zona que fui eu que o apoiei. Eu depois comecei a falar com o senhor e comecei a ver, eu conheço esta cara, eu começo a ver o lagar, eu conheço esta história; fomos nós que apoiamos no LEADER! O projeto foi chumbado no Ministério da Agricultura, e o lagar está lá hoje e labora a azeitona desta zona toda. E ia ser chumbado por questões formais, que nós conseguimos passar por cima, e nós sentimos que era um bom projeto, com um professor, ainda por cima, da área da Agronomia. Portanto, com tudo o que tinha de bom e foi chumbado! E, como este, são vários projetos, saíam do *mainstream*, vinham ao LEADER para ser aprovados.

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto LEADER+

(...) onde havia só uma agricultura de subsistência passou a haver, também, atividades de valorização do artesanato, o saber dos produtos locais, por exemplo dos enchidos, dos doces, começou a surgir o turismo em meio rural, um turismo de comunidade e, (...) também, dentro da Agricultura, permitiu criar novos agricultores e novas agriculturas.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Assim, foram vários os impactos diretos da implementação da Abordagem LEADER nas regiões rurais portuguesas. A criação de postos de trabalho, o desenvolvimento de inúmeras ações de formação, a promoção das economias rurais, a participação ativa da população, o aumento da sensibilidade pela preservação e valorização do património, cultura, tradição e recursos naturais, a promoção da imagem dos espaços rurais, a introdução de novas formas de cooperação e intercâmbio entre áreas rurais são apontados como resultados diretos da sua implementação nas áreas rurais portuguesas.

Mas, podemos falar, também, de resultados indiretos da implementação do PIC LEADER em Portugal que tiveram tanta, ou mais, importância que os resultados diretos já referidos, nomeadamente a criação de espaços de oportunidade para novas territorialidades:

(...) não se poderá talvez nunca promover o desenvolvimento rural sem se dar continuidade a uma coisa boa que o Programa LEADER criou que foi dar espaços de oportunidade, espaços de experiência, espaços de exemplos ilustrativos, espaços de diálogo, espaços de novas territorialidades. Porque novas territorialidades era exatamente o que faltava pelo despovoamento, pelo esvaziamento dos elementos mais ativos que poderiam ter a capacidade de articulação com outros espaços e captar valor, recursos, aproveitar e dar valor aos recursos que tem, sempre de um modo relacional.

Luís Moreno, Prof. Auxiliar

Apesar das críticas do Tribunal de Contas Europeu à execução do PIC LEADER (TCE, 2022), que apontaram para resultados insuficientes e custos elevados, os entrevistados argumentaram que, sem as estruturas de intermediação locais promovidas pelo LEADER, os efeitos do despovoamento e empobrecimento das áreas rurais, teriam sido ainda piores. A padronização das políticas, sem adaptação ao contexto local, teria gerado soluções ineficazes para os territórios rurais:

Sem o programa LEADER o meio rural, de facto, tinha ido muito mais abaixo, portanto, eu faço uma leitura positiva e eu acho que os protagonistas que estiveram envolvidos nas associações também a fazem (...) a opinião que tenho sobre o programa LEADER é: não serviu para inverter completamente o grande abandono do mundo rural, que tem vindo a acontecer há muitas décadas - e que as forças políticas que têm governado o país têm acentuado, por coisas diversas, como o fecho de escolas, como o fecho de estações do correio, unidades de saúde, tribunais, enfim, tudo isso -, mas conseguiu minimizar esse abandono e, em alguns casos, até relativamente inverteu (...).

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Na verdade, o PIC LEADER em Portugal é valorizado, não apenas pelos seus resultados tangíveis, mas também pelo seu modelo de governação local e participativa, que trouxe a dimensão rural para o centro das políticas de desenvolvimento, em muitas regiões do país.

No caso das associações que existiam previamente ao LEADER, este programa contribuiu para um certo reconhecimento da sociedade civil.

Priscila Soares, Agente de Desenvolvimento Rural

Apesar dos bons resultados e mais-valias da implementação da Abordagem LEADER em Portugal, a sua execução apresentou, também, algumas dificuldades e limitações.

Uma das dificuldades apontadas pelos entrevistados foi o deficiente estabelecimento da relação entre os diferentes níveis de ação e os setores público e privado, que dificultou a formação de parcerias robustas e duradouras nos meios locais:

(...) as próprias parcerias, eles são obrigados a ter maioritariamente privados, não podem ter mais de 49% de entidades públicas. Ao estarmos a falar de territórios rurais, territórios do interior muitos deles, já muito envelhecidos, ou seja, não há assim tanta da chamada massa crítica que possa participar nas parcerias e ser ativo. E, o que eu vejo é que, muitas vezes, o que acontece é que eles encontram parceiros que dão nome, e dão nome só. Na verdade, não são parceiros ativos, e só estão lá porque tem que cumprir os critérios que dizem que se, na sua estratégia diz (...).

Maria Custódia Correia, Chefe de Divisão DGADR

Ao longo da sua evolução, a implementação da Abordagem LEADER foi-se deparando com outra grande dificuldade, a da centralização de procedimentos e exigências burocráticas, que dificultou, de forma dramática, a ação dos GAL no terreno:

Depois, à medida que o programa foi evoluindo, o programa foi perdendo (...) também uma certa flexibilidade, porque tinha uma certa capacidade de descentralização, foi-se tornando mais burocrático e mais centralizador.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

(...) os modelos de gestão que se encontram para os Quadros Comunitários de Apoio são excessivamente centralizados, e são centralizados aos vários níveis. Portanto, (...) monta-se um sistema multinível mas, de qualquer maneira, são excessivamente centralizados nos vários pontos (...). Quando existe no território, digamos, uma ação difusa por parte de instituições, como os programas LEADER, era necessário encontrar um modelo de governança próprio. Ora, esse modelo de governança própria não existe e, portanto, os programas LEADER são tratados como todos os outros.

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II

A evolução e eficácia da Abordagem LEADER em Portugal estiveram, além disso, fortemente condicionadas pela postura dos dirigentes políticos. Houve ministros mais abertos e dialogantes, que compreenderam melhor a filosofia do programa, e outros com posturas mais autoritárias, que limitaram a sua flexibilidade e impacto.

Houve Ministros claramente mais abertos e mais compreensivos ao que era o programa LEADER, também talvez tivessem uma postura pessoal mais dialógica, mais dialogante, enquanto houve Ministros com uma tendência mais autoritária, digamos assim. (...) E, depois, algum menor diálogo com os responsáveis posteriores, não é? Talvez não tivessem tanta sensibilidade para estas questões e, portanto, talvez não tivessem tanta proximidade com o terreno, ao contrário dos primeiros que tinham muita proximidade.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

A nível do Ministério, isto sofre sempre flutuações conforme as situações, titulares da pasta e às vezes mais do que política, de pessoas. A perceção de determinado Ministro ao Ministra, em determinado momento, pode ter muita diferença na maneira como se percebe. Basta pensar que os nossos períodos de programação são normalmente de 7 anos, pode haver ministros que passem, com muito gosto, durante uns quatro anos pela gestão do LEADER ou têm noção da gestão de LEADER, mas nunca o programaram nem podem intervir grandemente porque já

está aprovado o programa... E há outros que estão em cima do momento da programação e esses depois acabam por ter mais impacto porque podem definir alguma coisa.

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

O maior obstáculo foi, no entanto, o reduzido financiamento atribuído ao Programa, que não permitiu que os seus resultados fossem mais além, como destacaram muitos dos entrevistados desta investigação:

A liberdade do LEADER teve a ver com o financiamento ser europeu e, portanto, a Europa chateava menos que o Estado português (...). Eu estava sempre com verbas europeias, mas faltava-me sempre o PIDDAC²⁰, aquilo era uma guerra para ir buscar a componente nacional. E a liberdade do LEADER vem daí!

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto LEADER+

Não vale a pena estar a dizer a um GAL, desenha o que tu quiseres, o mundo, e abre avisos para o mundo, e depois abre avisos com quê, com 100.000€? Isso é um projeto! (...) Aquilo que pedimos aos GAL foi, nós vamos abrir um conjunto de medidas alargadas que dão amplitude para as estratégias, mas eles devem fazer escolhas e opções porque o dinheiro não cresce.

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

Resumindo, nas palavras de um dos entrevistados:

(...) as dificuldades eram, sobretudo, dificuldades de natureza administrativa, financeira e os contactos, de diálogo, com as instâncias políticas nacionais (...).

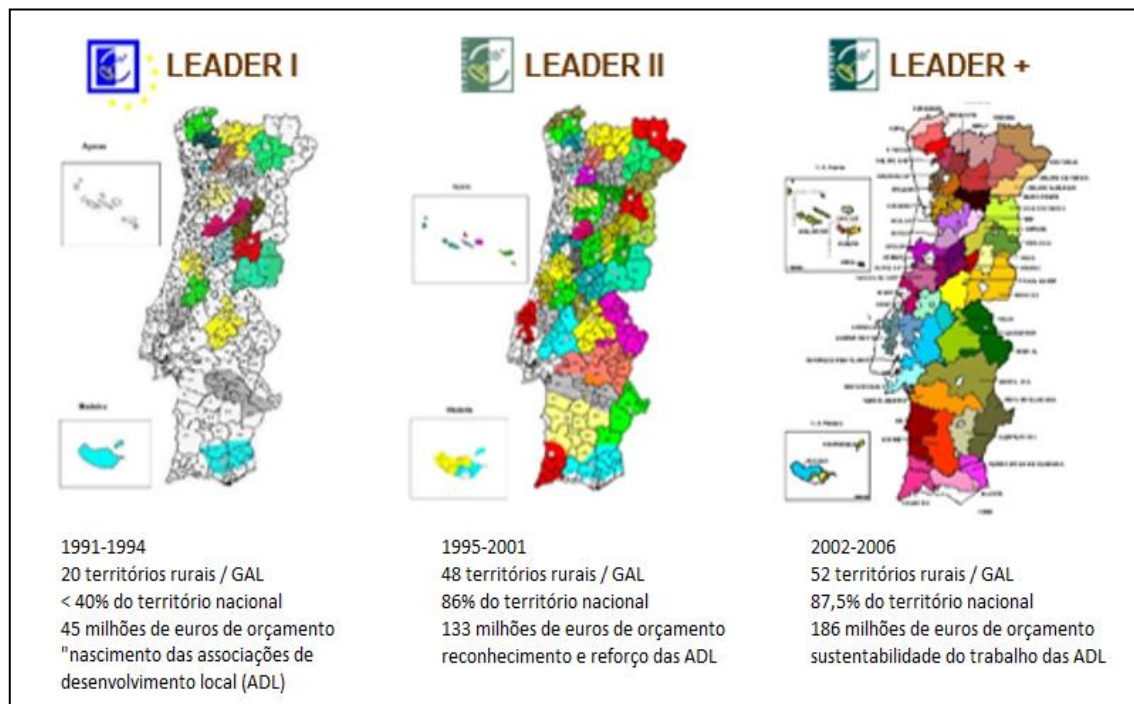
Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

O Mainstreaming da Abordagem LEADER em Portugal

Como vimos, a implementação do PIC LEADER em Portugal foi sofrendo alterações ao longo do tempo, assistindo-se ao seu aprofundamento e melhoramento, através de uma cada vez maior abrangência territorial, de um cada vez mais alargado peso orçamental e de uma alteração dos objetivos e dos enfoques principais. A Figura 13 resume os principais aspetos da evolução do PIC LEADER entre 1991 e 2006.

²⁰ Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.

Figura 13. Evolução do PIC LEADER em Portugal (1991-2006)



Fonte: Minha Terra, 2002

Em 2007 ocorre uma importante transformação: a Abordagem LEADER passa a estar integrada nos programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural apoiados pela UE, e passa a ser financiada ao abrigo do novo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (v. Capítulo 2.2.).

Em Portugal Continental esse programa foi o PRODER 2007-2013 (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente) (v. Tabela 8.). A implementação do Eixo 3 do PRODER, a Dinamização das Zonas Rurais, ficou a cargo da Abordagem LEADER, através de medidas de apoio que totalizaram um valor superior a 460 milhões de euros (Lopes, 2012)²¹.

²¹ Os Programas Nacionais de Desenvolvimento Rural consubstanciaram-se no PRODER no Continente, no PRODERAM no Região Autónoma da Madeira, e no PRORURAL na Região Autónoma dos Açores.

Tabela 8. Pacotes financeiros da Abordagem LEADER em Portugal 1991-2013

Áreas	LEADER I 1991-1993	LEADER II 1994-1999	LEADER + 2000-2006	Eixo 3 - Abordagem LEADER 2007-2013	TOTAL
Apoios Técnico ao Desenvolvimento Rural, animação, ações imateriais	3.457.268€	14.200.372€	35.198.267€	35.636.563€	88.492.470€
Apoio ao Investimento em Atividades Económicas	35.443.361€	59.778.409€	44.456.860€	217.475.258€	357.153.888€
Preservação e Valorização do Património e Melhoria da Qualidade de Vida	2.551.426€	30.563.457€	57.393.194€	141.462.943€	231.970.990€
Cooperação	-	3.158.698€	15.199.898€	13.143.176€	31.501.772€
Aquisição de Competência e Financiamento do GAL	4.081.439€	29.169.806€	33.972.012€	53.454.845€	120.678.101€
TOTAL	45.533.494€	136.870.742€	186.220.201€	461.172.785€	829.797.222€

Fonte: Lopes, 2012: 51

O processo de reconhecimento e aprovação das estratégias foi regulado por um concurso público que decorreu nos anos de 2007 e 2008. Foram reconhecidos 53 GAL, que iniciaram a implementação dos referidos programas em 2009, após a aprovação de toda a regulamentação específica associada. A integração do PIC LEADER nas Políticas de Desenvolvimento Rural não foi feita sem desafios, apontados pelos atores relevantes na implementação do LEADER enquanto iniciativa comunitária autónoma:

Com a incorporação do programa no *mainstream* e sem a sensibilidade política de perceber que este movimento precisa de autonomia responsável, alguma coisa se foi perdendo de inspiração e fulgor. Aquela vontade de mexer e mudar o mundo foi-se adaptando e o sentido de transformação foi sendo secundarizado. O movimento entusiasmante de animação fechou-se em estruturas mais-ou-menos rígidas de administração público-privada, da interface pujante e irreverente foi restando a burocrática intermediação de fundos. Não se perdeu o sentido de entreaajuda, mas alguma da originalidade ficou para trás.

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II *in* Minha Terra, 2022

A integração da abordagem LEADER nos instrumentos de programação para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural (gerações ProDeR e PDR 2020) revelou-se uma transição complexa com a eliminação da lógica de subvenção e da sua gestão autónoma.

A adoção de um processo burocrático e prolongado de acreditação e regulamentação e o recentramento do papel dos GAL em funções de gestão, condicionou o trabalho de animação territorial e construção de respostas de proximidade com base nas parcerias e trabalho em rede.

No essencial, o modelo de governação adotado pós IC LEADER assentou numa lógica “top-down”, com normalização de processos e procedimentos consagrados pela regulamentação das Medidas, implicou uma tendência para a ‘funcionalização’ burocrática dos GAL, secundarizando a primeira e principal função das Equipas Técnicas Locais: a dinamização dos territórios.

António Oliveira das Neves (Perito em Avaliação de Programas e Políticas Públicas) *in* Minha Terra, 2022

Segundo a opinião de muitos dos entrevistados, a integração do PIC LEADER na programação geral do Desenvolvimento Rural diminuiu a sua autonomia e visibilidade, tornando-o dependente da vontade política e das mudanças de dirigentes políticos, o que fragilizou a sua continuidade estratégica. A perda do seu estatuto como iniciativa comunitária autónoma foi, e continua a ser, vista por alguns como uma limitação séria à sua atuação:

Quando os modelos têm maior autonomia de decisão, os modelos melhoram e, portanto, eu sou grande defensor da descentralização dos modelos, dos modelos participativos, (...) o LEADER tinha tudo isso, e com tudo isso o LEADER tinha tudo para dar certo! Aquilo que não deu certo julgo que foi o facto de as administrações terem capturado o programa LEADER.

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II

Portanto, eu acho que, ainda assim, o LEADER - não seja mal interpretado que eu vou dizer - mas o LEADER sofre de um problema que é, neste momento, enquanto iniciativa comunitária, tinha um espaço próprio; dentro das políticas normais de Desenvolvimento Rural, se não fosse o espaço a que a própria Comissão obriga não sei como é que seria....

Rui Rafael, Técnico Superior PEPAC

Por fim, no contexto do PDR (Programa de Desenvolvimento Rural), os Grupos de Ação Local (GAL) perderam autonomia. A imposição de tipologias rígidas e percentagens fixas para áreas de investimento — como os 40% obrigatórios para a agricultura e apenas 10% para o património — uniformizou as estratégias locais, desrespeitando a diversidade territorial.

Não, eles no PDR perderam muito, até porque ficaram até condicionados às tais tipologias, pelo menos na parte do PDR, e até com percentagens, o que eu achei inacreditável! Isto foi tudo definido, não é o que está... no texto do PDR, estas áreas são apresentadas a título de exemplo, fui eu que fiz esse texto!

Mas, depois, na portaria, lá na implementação, o político definiu que tinha que ser uma percentagem. No fundo, isto tornou quase as estratégias de desenvolvimento local iguais em todas as regiões, o que não faz sentido nenhum, quer dizer, cada um tem as suas necessidades, não tem que ser igual à região do lado que tem outro tipo de características ou prioridades, (...).

Manuel Granchinho, Chefe de Divisão GPP AG

Esta padronização, assinalam os entrevistados, foi uma decisão política do executivo português, não por desconhecimento, mas por uma clara prioridade dada ao setor agrícola, em detrimento de uma abordagem integrada e adaptada a cada região.

Talvez também tenha a ver com, no caso do desenvolvimento rural, com uma certa menorização sistemática do desenvolvimento rural em relação às outras áreas de governação.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

De uma forma geral, a nível nacional, creio que os fazedores de políticas estão mais abertos às questões ambientais e rurais, mas a verdade é que a política continua muito ligada à área agrícola.

José Veiga, Técnico Superior

Conclusão

O PIC LEADER teve um impacto significativo no desenvolvimento do mundo rural português, tendo mesmo sido considerado um exemplo inspirador para o *mainstreaming* da Abordagem LEADER em toda a Europa. Dada a forte componente rural do território português, quer a CE como os sucessivos executivos nacionais reconheceram a importância de uma política de desenvolvimento rural territorializada e adaptada, que visasse reduzir as desigualdades regionais. As zonas rurais, que ocupam mais de 80% do território português e abrigam mais de um terço da população, possuem um grande potencial, mas enfrentam sérias carências em termos de desenvolvimento económico, social e de acesso a serviços essenciais. Assim, as

políticas de desenvolvimento rural têm assumido um papel crescente na promoção de um território mais equilibrado e coeso.

A Abordagem LEADER trouxe uma visão mais ampla do desenvolvimento rural em Portugal, para além da agricultura, e foi responsável por criar redes de agentes locais e inovação social no território português. A sua força residiu na capacidade de mobilizar diversos perfis profissionais e setores — da cultura à educação, da agricultura à inclusão social.

Inicialmente uma iniciativa comunitária autónoma e inovadora, foi depois integrado nas políticas regulares de Desenvolvimento Rural da PAC. Foram várias as críticas dirigidas à integração do LEADER no *mainstream* dos fundos comunitários, na medida em que esse passo reduziu a sua autonomia e capacidade de inovação.

Além disso, no caso português, a burocratização excessiva, a centralização das decisões, o reduzido financiamento, a falta de adaptação às realidades locais e o desrespeito pelas dinâmicas territoriais já existentes são apontados como falhas recorrentes. Em suma, apesar do potencial transformador da Abordagem LEADER, Portugal tem falhado em transformar as suas aprendizagens em políticas duradouras, mantendo o desenvolvimento rural como um "parente pobre" da governação.

Talvez por essa razão, os agentes de desenvolvimento rural em Portugal tornaram-se criativos e o modelo por eles criado serviu de inspiração para o *mainstreaming* da Abordagem LEADER nas Políticas de Desenvolvimento Rural Europeias. Os GAL em Portugal alargaram a sua natureza e o seu tipo da sua intervenção, a sua atuação a nível local verificou-se em todos os sectores, atingindo uma articulação entre os diversos Programas nacionais e comunitários, bem como uma melhor coordenação e complementaridade entre as diversas ações. As consequências foram um reforço gradual das suas equipas e uma cada vez maior aquisição de competências, o que os transformou em verdadeiras agências de desenvolvimento, ou seja, em **Associações de Desenvolvimento Local (ADL)**.

3.3. A Diferenciação no PIC LEADER em Portugal

A Tabela 9. resume os principais resultados empíricos desta investigação. A análise desses resultados demonstrou que foram duas as características principais da Diferenciação na implementação da Abordagem LEADER em Portugal, quer enquanto iniciativa comunitária, quer enquanto metodologia: 1) a subalternização da área do desenvolvimento rural pelos sucessivos governos na agenda política portuguesa, por um lado; 2) a constituição de Associações de Desenvolvimento Local enquanto gestoras de diversos programas, comunitários e nacionais, na intervenção local em meio rural, por outro.

O desenvolvimento rural, defendem os entrevistados, deveria ser uma missão de toda a sociedade, com o Estado a assumir um papel de facilitador e não de executor. No entanto, abordagens como a do LEADER, apesar do seu papel inovador, foram muitas vezes tratados pela Administração Pública portuguesa como programas marginais, sem prioridade real, especialmente após ter sido integrada no *mainstream* das políticas públicas. Vários entrevistados, de facto, destacaram que o Estado português não impulsionou o PIC LEADER por convicção, mas por obrigação face às imposições comunitárias:

Não... eu, o que sinto aqui é que nós... pela Regulamentação Comunitária é que nós temos o Desenvolvimento Rural. (...) É quase só por obrigação, o que eu vejo aqui, a preocupação com o Desenvolvimento Rural, aqui, é quase nula. Talvez aqui há uns anos atrás fosse maior, até porque era uma novidade relativamente recente da Regulamentação Comunitária e dos Quadros, dos Apoios. Aqui, aquilo é quase visto quase como uma obrigação! (...) É o setor [agrícola] e o resto... damos-lhes os 5%, que é o obrigatório, se formos a ver aquilo não dá para nada, que sentido é que isso faz?

Manuel Granchinho, Chefe de Divisão GPP AG

Tabela 9. Resumo da implementação da Abordagem LEADER em Portugal

Fase	Período	GAL	% Território Rural	Resultados	Impactos	Diferenciação
LEADER I	1991–1994	20	< 40%	Fomento do Turismo rural Valorização dos produtos locais Promoção do artesanato Criação de +2.500 postos de trabalho diretos	Inovação metodológica Envolvimento da sociedade civil Protagonistas políticos dedicados e entusiasmados Mudança de mentalidade no Ministério da Agricultura	Nascimento das Associações de Desenvolvimento Local (ADL)
LEADER II	1995–2001	48	86%	Foco na diversificação económica e no ambiente Valorização dos produtos locais Manutenção ou criação de cerca de 5.000 postos de trabalho	Generalização da metodologia LEADER Recurso a outros programas, comunitários e nacionais Procura por novas formas de financiamento	Reconhecimento e reforço das ADL
LEADER+	2000–2006	52	87,50%	Ações em todos os setores, económicos e sociais Manutenção ou criação de 8.400 postos de trabalho	Consolidação da metodologia LEADER Maioria dos GAL como associações sem fins lucrativos	Sustentabilidade do trabalho das ADL
<i>Mainstreaming</i>	2007–2013	53	100%	Maior investimento no setor agrícola Menor investimento no património Tipologias rígidas e quotas fixas	Integração no FEADER Perda de autonomia dos GAL Menor flexibilidade na aprovação de projetos	Subalternização do desenvolvimento rural na agenda governamental Modelo das ADL incorporado na política europeia

Fonte: Elaboração própria

Não, o Estado só faz o LEADER porque - agora já não consegue voltar atrás que está muito forte, há associações que têm um poder enorme, cresceram imenso e já trabalham em várias coisas - mas o Estado, na metodologia LEADER, foi obrigado, não foi por vontade própria!

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto LEADER+

Estamos aqui a pôr uma das questões essenciais que é sabermos se o desenvolvimento rural é ou não, nesta perspetiva de diversificação de atividades, algo importante para o país ou não, e eu não acredito que seja! Vamos lá a ver, basicamente, aquilo que é a minha leitura destes 30 anos é que isto não é importante. O país olha para isto, o país político, o país económico e o país social, olha para isto como sendo qualquer coisa residual, portanto, qualquer coisa que é para dar uns patacos à malta lá da terra, para a malta fazer, para a malta se entreter e, portanto, se é uma perspetiva de entretenimento, certamente que não haverá esse tipo de preocupação.

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II

Na verdade, apesar do seu sucesso inicial, encontramos uma crítica recorrente à forma como a Administração Pública portuguesa não soube valorizar e sustentar o movimento promovido pelo PIC LEADER, contribuindo para a sua retração:

(...), eu estou a colocar a questão da perda deste programa muito mais o ónus naquilo que foi a incapacidade que a administração teve de compreender a importância do movimento, do que no próprio movimento.

Miguel Freitas, Presidente CA LEADER II

Nós poderíamos ter feito a integração do LEADER assumindo a inovação da integração, dar-lhe ali uma liberdade maior nas elegibilidades, no que se podia financiar, de maneira a que as estratégias pudessem ser de alguma forma refletidas, depois, nos instrumentos financeiros de apoio às candidaturas. Nós podíamos ter ido mais longe, não quisemos!

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto LEADER+

Especialistas e entrevistados alertam: a experiência portuguesa destaca-se pela capacidade de adaptação às orientações da CE, embora frequentemente tenha havido uma apropriação oportunista, centrada mais no aproveitamento dos fundos europeus do que no fortalecimento real dos territórios.

A capacidade de apropriar inteligentemente (leia-se, proativamente) as orientações da Comissão Europeia que tem marcado a diferença ao longo das sucessivas gerações da abordagem LEADER, pese embora a experiência portuguesa se revelar predatória das oportunidades criadas aos territórios, pela programação das políticas de coesão e de desenvolvimento rural.

António Oliveira das Neves (Perito em Avaliação de Programas e Políticas Públicas) *in* Minha Terra, 2022

Portugal, desse ponto de vista, sempre se deixou estar muito dependente dos fundos da União Europeia, e não criou um orçamento próprio para se autonomizar em relação a isso... (...).

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Há, ainda, e a este propósito, o que alguns especialistas e entrevistados chamaram de “mal português”, ou seja, a tendência em confiar excessivamente nos fundos europeus, enquanto os recursos nacionais são canalizados de forma limitada e estratégica para outras áreas consideradas prioritárias pelos governos, ignorando a diversificação territorial.

Uma questão de política de achar que aquilo que vem por via da europeização já basta, o resto dos recursos são escassos e vão concentrar-se noutras coisas, vão ser dirigidos de forma cirúrgica para aquilo que é considerado prioritário por cada governo, e muitos governos vão considerar prioritário aquilo que muitos economistas de lógica funcionalista com contas de custo-benefício e custo-eficácia e multicritério, demonstram que mais vale isto do que estar a pulverizar por outras coisas.

Luís Moreno, Prof. Auxiliar

Mas, o que nós fazemos, é uma transposição do que vem de fora, ponto final parágrafo! Tradução, não há mais! Eu compreendo que nós temos a dificuldade da parte do Orçamento de Estado e nós não conseguimos financeiramente ter uma política à parte. Aliás, nós não temos uma política seja para o que for, à parte, do que não venha de fundos praticamente comunitários. Há exceções, e aqui é muito difícil! Mas isso tem de entrevistar o Gabinete de Planeamento.

Maria Custódia Correia, Chefe de Divisão DGADR

Mas, apesar disso, apesar de ter um papel importante, eu sublinho os dois primeiros aspetos, ou seja, as características dos nossos governantes e da relação entre governantes e entre partidos, um bocado esta ideia de começar do zero e fazer obra nova, para ter o crédito dessa obra e, por outro lado, esta questão do desenvolvimento rural ter sido o parente pobre da governação, nunca ter tido muito apoio das outras áreas para ter um pelouro próprio e para ter um orçamento próprio.

Sempre se atirou para: "há dinheiro europeu, então vocês utilizam o dinheiro europeu", sobretudo, e o dinheiro não chegava às outras coisas.

Rogério Roque Amaro, Investigador e Fundador ANIMAR

Ao contrário de países como Espanha, Finlândia ou França, onde há políticas nacionais de Desenvolvimento Rural estruturadas financiadas pelo Orçamento de Estado, Portugal sempre dependeu quase exclusivamente dos fundos europeus, sem capacidade orçamental própria para desenvolver estratégias sustentadas.

(...), por exemplo, quer Espanha, quer França, Finlândia, por aí, eles têm a sua Política de Desenvolvimento Rural, ponto! E, no âmbito da sua Política de Desenvolvimento Rural, olham para o que vem depois da Europa e veem, na sua Política de Desenvolvimento Rural, o que é que é apoiado pela política da Europa; o que não é apoiado é depois apoiado pelo Orçamento de Estado. Nós não temos essa possibilidade, (...)

Maria Custódia Correia, Chefe de Divisão DGADR

Muitas vezes, quando nós não queremos fazer as coisas, defendemo-nos no regulamento comunitário. Isto é um discurso vigente, porque o regulamento comunitário muitas vezes permite fazer mais do que as pessoas dizem, mas ficam respaldadas com o regulamento comunitário, que não podem fazer nada, não é verdade.

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto LEADER+

A outra característica diferenciadora da operacionalização e da implementação do PIC LEADER em Portugal, como já explicámos anteriormente, foi a abertura dos GAL portugueses a outros programas nacionais, constituindo-se como verdadeiras agências de desenvolvimento, ou seja, em **Associações de Desenvolvimento Local (ADL)** (Portela, 1999).

Não havendo a obrigatoriedade de terem personalidade jurídica, no entanto, os GAL portugueses evoluíram para uma constituição formal. Na sua maioria, os GAL portugueses constituíram-se como Associações sem fins lucrativos, tendo como associados entidades públicas, privadas e pessoas individuais (Lopes, 2012).

Foi desta forma que Portugal se adiantou às recomendações e propostas dos diversos agentes de desenvolvimento rural relativamente ao PIC LEADER, que apontavam para a ampliação das funções dos GAL nas políticas territoriais, bem como

para o alargamento da sua autonomia e capacidade de gestão (ÖIR, 2004). **Este modelo foi, de facto, e como vimos no Capítulo 2.2., elogiado pela UE e serviu de inspiração para o modelo da integração da Abordagem LEADER na Política de Desenvolvimento Rural Europeia, o que permite comprovar o argumento segundo o qual a Diferenciação na UE é uma dinâmica multilateral.**

Conclusão

Concluimos, assim, que a Política Nacional Europeizada para o Desenvolvimento Rural em Portugal se caracterizou, por um lado, por uma subalternização da área do desenvolvimento rural pelos sucessivos governos na agenda política portuguesa e, por outro, pela constituição dos Grupos de Ação Local LEADER enquanto Associações de Desenvolvimento Local, gestores de uma variedade de programas comunitários e nacionais.

Relevante para o nosso estudo é o papel significativo que as ADL portuguesas vieram a adotar que foi, por várias vezes, apontado como uma boa prática na implementação do PIC LEADER e um bom exemplo para um futuro *mainstreaming* do programa, **o que permite atesta o nosso argumento segundo o qual a Diferenciação na UE é, não só um atributo e uma estratégia, mas também uma dinâmica multilateral entre a UE e os Estados membros.**

4. Conclusões: A Diferenciação na União Europeia como instrumento de legitimação democrática?

Desde a sua fundação, a União Europeia (UE) tem influenciado significativamente os seus Estados membros. A literatura tradicional sobre a integração europeia tem enfatizado a redução da autonomia dos Estados membros, especialmente nas fases de elaboração, operacionalização e implementação das políticas europeias. No entanto, essa visão tem sido criticada por não reconhecer o papel ativo dos Estados membros como participantes estratégicos, nem considerar o espaço de manobra que possuem, quer na operacionalização e na implementação das políticas europeias, como até na sua elaboração. Por outro lado, correntes mais recentes da literatura argumentam que a UE não atua isoladamente na transformação das políticas nacionais, destacando o carácter interativo do processo de integração europeia.

O processo de integração tem, então, oscilado entre duas tendências: a uniformização, onde todos os Estados membros participam igualmente nas políticas comuns, e a diferenciação, que permite a participação seletiva de Estados membros e até de países terceiros em determinadas áreas políticas. A diferenciação representa, assim, a possibilidade de os Estados membros se envolverem na construção europeia em ritmos e níveis distintos, refletindo as suas preferências e capacidades específicas.

Assim, importa perguntar: **até que ponto a Diferenciação na UE contribui para o processo de integração europeia?** A resposta proposta por esta investigação é a de que a diferenciação não é uma anomalia, mas uma característica estrutural e essencial da UE, sendo fundamental para o seu desenvolvimento e reforma.

O primeiro argumento teórico desta proposta defende que a Diferenciação está presente desde a origem da UE, tanto nas políticas formuladas ao nível europeu, como na sua implementação nacional, enquanto atributo essencial daquela instituição internacional.

O segundo argumento desta investigação sustenta que a Diferenciação é uma estratégia institucional da UE, usada para ultrapassar bloqueios nas negociações entre

Estados membros e para adaptar os objetivos europeus às realidades nacionais. De acordo com este argumento, em vez de políticas europeias verdadeiramente comuns, observa-se a criação de **Políticas Nacionais Europeizadas**, muitas vezes nos níveis mínimos de integração. As políticas europeias são, assim, fruto de um processo bidirecional, de negociações entre instituições europeias e governos nacionais, que também são responsáveis pela sua aplicação.

Por fim, o terceiro argumento da nossa proposta apresenta a Diferenciação como uma dinâmica multilateral, onde as instituições europeias e nacionais interagem ativamente. Essa interação não só molda as políticas nacionais europeizadas, como também permite que elementos nacionais influenciem as próprias políticas europeias.

No sentido de responder à pergunta de partida com base nos argumentos apresentados, impunha-se a análise de uma política com um carácter marcadamente europeu, garantindo a influência da UE nas decisões nacionais. Assim, procedemos à análise de uma das políticas europeias mais relevantes no processo e integração europeia, a chamada de “a mais europeia das políticas”, a Política Agrícola Comum (PAC). Mais concretamente, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (PIC LEADER), inserido no 2º Pilar da PAC, como exemplo paradigmático da Diferenciação no processo de integração europeia.

A investigação empírica sobre os efeitos domésticos da transferência de competências para o nível europeu é escassa; os estudos existentes focando-se em temas como o *lobby* agrícola, os protestos dos agricultores e o papel das autoridades subnacionais. No entanto, importa introduzir na investigação a diversidade nacional nas políticas agrícolas, que desafia a ideia de uniformização, especialmente no 2.º Pilar da PAC, cuja implementação é marcada pela subsidiariedade e pela flexibilidade na implementação, concedida aos Estados membros.

De facto, a PAC tem evoluído para um modelo flexível e diferenciador, permitindo que cada Estado membro adapte as políticas agrícolas à sua realidade específica. Inicialmente, essa flexibilidade surgiu para proteger os produtos nacionais, mas com o tempo passou a focar-se na adaptação das políticas aos beneficiários prioritários de cada país. Exemplos disso são as reformas da Agenda 2000 e da Revisão Intercalar de 2003, que incentivaram a adaptação de diferentes estratégias nacionais.

A reforma da PAC 2014-2020 aprofundou essa tendência, valorizando o papel dos agricultores na provisão de bens públicos ambientais, com pagamentos “verdes” para serviços como preservação da biodiversidade e paisagens. Os Estados membros ganharam ampla liberdade para decidir que pagamentos diretos aplicar e como distribuir os recursos, o que resultou em políticas agrícolas nacionais muito diversas.

Essa flexibilização reflete o entendimento de que as diferenças entre países em termos agrícolas, climáticos e socioeconômicos exigem respostas adaptadas, o que reforça a ideia de que a PAC não limita, mas amplia, o espaço para políticas nacionais específicas. A renacionalização das competências agrícolas não é só um resultado da pressão dos Estados membros, mas também um objetivo das instituições europeias para incentivar a elaboração de políticas mais eficazes e locais.

Comprovamos, assim, o primeiro argumento desta investigação: o de que a Diferenciação é um atributo da UE, formalmente reconhecido nos tratados, cumprindo funções de aumento da eficácia, flexibilidade, coesão e legitimidade. É, na verdade, uma prática deliberada das instituições europeias para ultrapassar impasses e adaptar a integração europeia à diversidade dos Estados membros. Compõe-se, assim, um sistema de integração diferenciada, ou seja, uma estrutura com um núcleo comum, mas de centralização variável, consoante as áreas, que decorre da heterogeneidade socioeconômica e política, ampliada pelo alargamento e pelo aprofundamento das competências europeias.

No caso aqui em estudo, a PAC, esta política atua como um instrumento de coordenação entre políticas nacionais, fomentando a diferenciação e a diversidade dentro da UE, com um foco cada vez maior em áreas ambientais e rurais, que variam significativamente entre países. Apesar de haver limitações impostas aos Estados membros e pressões por uma maior flexibilidade, a PAC tem permitido maior diversidade e adaptação do que se pensava inicialmente.

O PIC LEADER, lançado em 1991, exemplifica essa estratégia. Criado para revitalizar zonas rurais através de estratégias locais e endógenas, passou por três fases (LEADER I, II e +) antes de ser integrado nos programas nacionais em 2007, financiado pelo FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural). Cada Estado

membro teve liberdade para adaptar o programa às suas realidades, respeitando os princípios e limites definidos pela UE.

Apesar do orçamento modesto do PIC LEADER I (1991-1994), o programa obteve êxito ao mobilizar populações locais e ao gerar soluções adaptadas e sustentáveis para as áreas rurais. Este sucesso determinou a sua continuidade e ampliação, com o lançamento do PIC LEADER II (1994-1999), num contexto de maior maturidade técnica e reconhecimento da sua eficácia como modelo de desenvolvimento local participativo na UE. Mais tarde, o PIC LEADER + (2000-2006) introduziu uma abrangência potencial a todos os territórios rurais da UE, embora o financiamento dos vetores 1 e 2 fosse limitado aos projetos mais promissores.

Com o fim do PIC LEADER enquanto iniciativa independente, a Abordagem LEADER foi incorporada na nova Política Europeia de Desenvolvimento Rural no âmbito do FEADER (2007-2013), contemplando a obrigatoriedade de destinar um mínimo de 5% do orçamento dos Estados membros à sua metodologia. Neste âmbito, a UE incentivou os Estados membros a desenvolverem políticas nacionais complementares, adaptando os princípios LEADER às suas realidades locais.

A Abordagem LEADER consolidou-se, assim, como uma metodologia eficaz e transferível para o desenvolvimento rural, sendo integrada nos Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) nacionais. Os Estados membros desempenharam um papel ativo na personalização e aplicação da política europeia, moldando, na verdade, 27 políticas rurais “europeizadas” diferenciadas.

O caso do PIC LEADER serve para ilustrar como a UE, longe de impor políticas uniformes, promove Políticas Nacionais Europeizadas (PNE), que resultam da interação entre as instituições europeias e os Estados membros. Esta diferenciação permite que os países adaptem as políticas às suas realidades nacionais, o que, em última análise, reforça a legitimidade democrática da integração europeia.

A Comissão Europeia (CE) incentivou os Estados a assumirem um maior protagonismo no desenvolvimento rural, tanto para acomodar pretensões de alguns países de nacionalização do 2.º Pilar, como para preparar os alargamentos da UE.

Alguns países, como Espanha, Finlândia, Escócia e Irlanda, criaram programas nacionais inspirados na Abordagem LEADER.

Comprovamos, assim, o segundo argumento desta investigação: o de que a Diferenciação é uma estratégia da UE. Enquanto estratégia, a Diferenciação é instrumento de adaptação e resiliência. Permite que o processo de integração europeia avance sem uniformização forçada, sendo usada em domínios como defesa, resposta à crise financeira, políticas climáticas e agricultura. O resultado é uma integração feita de uma “manta de retalhos” de políticas nacionais europeizadas, em vez de uma uniformização plena, mas que garante a funcionalidade e a continuidade do projeto europeu.

O caso de Portugal, um país com mais de metade da população em zonas rurais, revela os benefícios da implementação do PIC LEADER. Adaptando o programa às suas especificidades e promovendo políticas adaptadas às realidades locais, dentro de um quadro comum, a implementação do PIC LEADER em Portugal é um exemplo paradigmático de como a Diferenciação pode coexistir com a integração europeia, tendo chegado a contribuir com as suas especificidades para o modelo europeu adotado posteriormente.

A análise da implementação do PIC LEADER em Portugal, entre 1991 e 2006, permitiu, então, compreender como a Diferenciação contribui para o processo de integração europeia. Portugal, sem uma política de desenvolvimento rural estruturada antes do PIC LEADER, destacou-se pela criação das Associações de Desenvolvimento Local (ADL) e pela adaptação precoce dos princípios da Abordagem LEADER a vários programas, antecipando as recomendações da UE.

Na entrada para a CEE, Portugal tinha uma agricultura atrasada, pouco produtiva, que não beneficiara da modernização apoiada pela PAC nas décadas anteriores. A PAC, focada nas agriculturas do Norte da Europa, não se ajustava às necessidades da agricultura portuguesa pelo que, durante as negociações de adesão, Portugal conseguiu o reconhecimento da "especificidade" da sua agricultura e garantiu o recebimento de fundos para superar os atrasos estruturais através do PEDAP (Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa), que visava

modernizar infraestruturas agrícolas sem, no entanto, abordar diretamente o desenvolvimento rural.

A análise nesta investigação permite concluir que o PIC LEADER marcou profundamente o desenvolvimento rural em Portugal, introduzindo uma abordagem descentralizada, territorial e participativa. Nos primeiros tempos, o programa enfrentou forte resistência da Administração Pública, que desconfiava de delegação de poder à sociedade civil, sobretudo num contexto de fraca organização local e falta de tradição de trabalho em rede. Muitos técnicos receavam que o programa desse “liberdade a mais” aos atores locais e consequente perda de controlo central. Com o tempo, porém, vários passaram a defender o PIC LEADER, reconhecendo o seu potencial para as zonas rurais.

O PIC LEADER I promoveu a criação de 20 Grupos de Ação Local (GAL) no país, envolvendo atores representativos do território. Foram apoiados mais de 2.200 projetos, num investimento total de 85 milhões de euros (45 milhões de apoio público), destacando-se o turismo rural, o artesanato, os produtos locais e as PME. Criaram-se mais de 2.500 empregos diretos. Para além dos resultados económicos, o programa foi decisivo no surgimento e fortalecimento das Associações de Desenvolvimento Local (ADL), quase inexistentes antes, e despertou as comunidades para novas formas de organização e cooperação.

Em 1994 iniciou-se o PIC LEADER II, que expandiu para 48 os GAL participantes, cobrindo 86% das áreas rurais. Com um orçamento de 133 milhões de euros, recebeu mais de 11.600 candidaturas, embora apenas 60% tenham sido aprovadas, por falta de recursos. No total, foram executados cerca de 7.000 projetos, que criaram, ou mantiveram, cerca de 5.000 postos de trabalho, com investimentos nas áreas de diversificação económica, valorização agrícola e preservação ambiental.

O PIC LEADER+ (2000-2006) ampliou a cobertura a 87,5% do território e 85% da população rural, incluindo regiões autónomas. Contou com 52 GAL, quase todos formalizados em associações sem fins lucrativos, e um orçamento de 2.020 milhões de euros, a preços de 1999. Foram apoiados mais de 7.600 projetos, com a criação, ou preservação, de 8.400 empregos.

O legado do PIC LEADER em Portugal foi significativo: colocou o mundo rural na agenda política, rompeu com a visão exclusivamente agrícola, incentivou a valorização dos recursos locais e a inovação social, criou estruturas permanentes de desenvolvimento local e mudou mentalidades nas administrações central e local. Apesar de limitações orçamentais e de não ter sido plenamente integrado nas políticas estruturais, foi reconhecido como um instrumento inovador e transformador para as zonas rurais portuguesas.

Assim, o PIC LEADER em Portugal (1991-2006) foi um programa de desenvolvimento rural que evoluiu no sentido de uma maior abrangência territorial, aumento de orçamento e adaptação de objetivos. Destacou-se por uma abordagem flexível, próxima das necessidades locais, apoiando desde microempresas e turismo rural até serviços sociais, recuperação de aldeias e valorização do património. Criou impactos económicos, sociais e culturais relevantes, gerando emprego, fortalecendo economias rurais, promovendo produtos tradicionais e incentivando novas atividades como turismo comunitário e artesanato.

Adicionalmente, o PIC LEADER valorizou o modelo de governação local e participativa, dando protagonismo às comunidades e aproximando as políticas rurais do território. Os Grupos de Ação Local (GAL) portugueses, transformados em Associações de Desenvolvimento Local (ADL), ganharam competências e diversificaram as suas fontes de financiamento, tornando-se verdadeiras agências de desenvolvimento e um exemplo de metodologia de ação local na UE.

Contudo, o PIC LEADER em Portugal também enfrentou limitações: dificuldades em formar parcerias ativas devido à escassez de massa crítica em zonas envelhecidas; exclusão da agricultura primária; orçamento reduzido; burocracia crescente e atrasos nos pagamentos; perda de flexibilidade e inovação ao longo do tempo; dependência das orientações políticas nacionais; e um certo afastamento de algumas ADL em relação aos territórios de origem. Houve ainda críticas quanto ao uso de fundos para cooperação internacional e resistência de estruturas centralizadas à sua autonomia.

Apesar dos constrangimentos, o balanço geral é amplamente positivo: o PIC LEADER trouxe dinamismo, inovação e esperança ao meio rural português, não

revertendo por completo o despovoamento, mas mitigando-o, e criando condições para novas formas de desenvolvimento local participativo.

O PIC LEADER foi integrado em 2007 nos programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural financiados pelo FEADER. Em Portugal Continental, o PRODER incluiu a Abordagem LEADER no Eixo 3 – Dinamização das Zonas Rurais, com um investimento superior a 460 milhões de euros. A seleção de 53 Grupos de Ação Local (GAL) ocorreu entre 2007 e 2008, com início da execução em 2009.

O PIC LEADER trouxe inovação ao desenvolvimento rural no território europeu, diversificando a economia local e criando redes de cooperação, que foram além da agricultura. Mostrou eficácia na execução de fundos, evitando devoluções a Bruxelas e desbloqueando medidas estagnadas. No entanto, a sua integração no *mainstream* das políticas da PAC reduziu a autonomia de ação, uniformizou estratégias através da obrigatoriedade da aplicação de regras rígidas (ex.: percentagens fixas para agricultura e património) e aumentou a dependência de decisões políticas centrais.

Em Portugal, a integração do PIC LEADER no *mainstream* foi alvo de críticas recorrentes, que apontam para uma visão política limitada do desenvolvimento rural, tratado como área residual, e para a excessiva dependência de fundos europeus, sem que seja elaborada uma estratégia nacional sustentada nem contemplado um orçamento próprio. Queixas adicionais prendem-se com a burocracia excessiva, a centralização das decisões, a falha na articulação entre fundos e a perda de estruturas de apoio técnico.

Apesar destes constrangimentos, o PIC LEADER é considerado um programa exemplar na gestão de recursos e na dinamização local. Contudo, a análise desta investigação demonstrou que, em Portugal, as aprendizagens não têm sido capitalizadas em políticas duradouras, reduzindo a área do desenvolvimento rural a um papel secundário nas prioridades governamentais.

Sistematizando, são duas as características centrais da implementação do PIC LEADER em Portugal. Primeiro, a subalternização do desenvolvimento rural, na medida em que os governos nunca priorizaram verdadeiramente esta área, tratando o PIC LEADER como programa marginal, implementado mais por imposição da UE do que

por convicção própria. Portugal dependeu fortemente dos fundos europeus, ao contrário de países como Espanha, Finlândia, Irlanda ou França, que têm políticas nacionais estruturadas de desenvolvimento rural. Segundo, a constituição das Associações de Desenvolvimento Local (ADL), que resultaram na evolução dos GAL para verdadeiras agências de desenvolvimento, com equipas técnicas próprias, atuando em múltiplos programas nacionais e comunitários, o que reforçou as competências locais e gerou inovação institucional.

Apesar da política de desenvolvimento rural em Portugal se ter mantido secundária na agenda governamental, os GAL/ADL, através da sua criatividade e capacidade de articulação, consolidaram-se como verdadeiras agências de desenvolvimento local, constituindo a principal herança diferenciadora da Abordagem LEADER em Portugal. Essa herança foi elogiada, promovida e apropriada na operacionalização da Abordagem LEADER nas Políticas de Desenvolvimento Rural Europeias, financiadas pelos FEADER.

Comprovamos, assim, o terceiro argumento desta investigação: o de que a Diferenciação é uma dinâmica multilateral da UE. Enquanto dinâmica multilateral, a Diferenciação mostra que os Estados não são recetores passivos, mas moldam e são moldados pelas instituições da UE. O “jogo de dois níveis” ilustra como os governos nacionais utilizam a UE para reforçar a autonomia interna, enquanto a transferência de políticas (voluntária, coerciva ou facilitada) promove a aprendizagem e a adaptação. Esse processo é bidirecional: as orientações europeias transformam políticas nacionais e, simultaneamente, elementos nacionais são incorporados nas políticas europeias.

Concluímos, assim, que a Diferenciação na UE, com as suas características de **atributo, estratégia e dinâmica multilateral**, permite que os Estados membros tenham um papel ativo na produção, operacionalização e implementação de políticas, enquanto partilham objetivos alargados comuns, como a paz, a democracia, o progresso, o desenvolvimento regional, o desenvolvimento económico. A **Diferenciação** é, portanto, a melhor forma de garantir a continuidade de uma UE que tem contribuído para a manutenção da paz e para o desenvolvimento dos países do continente europeu.

Podemos dizer, então, que a legitimidade democrática da UE se baseia no facto dos Estados membros, enquanto Estados Nação, permanecerem influentes, democráticos e tecnicamente competentes, como teorizaram Alan Milward e Andrew Moravcsik? Lançamos, portanto, uma questão para pesquisas futuras: **será a Diferenciação a forma mais eficaz de responsabilizar os atores políticos nacionais e, consequentemente, reforçar a legitimidade democrática na UE?**

Referências Bibliográficas

Lista de Entrevistados

Entrevistas exploratórias a Especialistas (novembro de 2009 a fevereiro de 2010)

Áine Macken-Walsh, Senior Research Officer na Teagasc's Rural Economy and Development Programme (REDP).

Alberto Melo, Delegado Regional do Algarve do IEPF, Cofundador e Presidente de Direção da Associação de Desenvolvimento Local *In Loco* de 1988 a 1998 e Cofundador e Presidente de Direção da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Local – ANIMAR, entrevistado a 24 de novembro de 2009.

Francisco Avillez, Professor Catedrático do Departamento de Economia Agrária e de Sociologia Rural do Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa (aposentado) e sócio fundador e coordenador científico da Agrogos, entrevistado a 7 de julho de 2009.

Francisco Cordovil, Professor Associado do Departamento de Economia do ISCTE e Membro efetivo do Centro de Investigação DINÂMIA e Adjunto do Secretário de Estado do Ordenamento do Território de 2013 a 2014, entrevistado a 9 de julho de 2009.

José Veiga, Diretor de Serviços da Direção de Serviços de Valorização Ambiental e Apoio à Sustentabilidade da Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo e Membro do Conselho Fiscal da Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, entrevistado a 28 de agosto de 2009.

Luís Moreno, Professor Auxiliar do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Presidente da Direção da Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais e Vogal do Conselho Fiscal da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local - ANIMAR, entrevistado a 2 de julho de 2009.

Priscila Soares, Presidente da Associação de Desenvolvimento Local *In Loco* de 1997 a 2009, entrevistada a 24 de novembro de 2009.

Entrevistas Extensivas (outubro e novembro de 2024)

Manuel Granchinho, Chefe de divisão GPP AG onde exerce funções de Programação, Acompanhamento, Monitorização e Avaliação dos Instrumentos de Política apoiados pelo Fundos comunitários de financiamento da política de desenvolvimento rural europeia. Acompanhamento e discussão da temática da política de desenvolvimento rural na OCDE (delegado PT do Grupo de Trabalho de Política Rural do Comité de Desenvolvimento Regional), entrevistado a 19 de novembro de 2024.

Maria Custódia Correia, Chefe de Divisão de Diversificação Agrícola, Formação e Associativismo; Coordenadora Nacional da Rede Rural Nacional na Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) desde 2012; Chefe da Equipa de Promoção e Desenvolvimento dos Territórios Rurais de 2007 a 2012; Chefe da Divisão para a Diversificação das Atividades em Meio Rural no Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica, de 2000 a 2007; e Técnica superior na Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar de 1995 a 2000, entrevistada a 30 de outubro de 2024.

Miguel João Piseiro de Freitas, Presidente da Comissão de Acompanhamento do Programa LEADER II de 1998 a 2000; Diretor-Geral de Desenvolvimento Rural de 1998 a 2000; Coordenador de Agricultura e Mar durante a Presidência Portuguesa da União Europeia, de 2006 a 2009; Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural de 2017 a 2019); na altura da entrevista era Assistente Convidado na Faculdade de Ciências e Tecnologia (<https://fct.ualg.pt/bio/mjfreitas>), entrevistado a 10 de outubro de 2024.

Rogério Roque Amaro, Fundador Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (ANIMAR) e Investigador Integrado no CEI-ISCTE - Centro de Estudos Internacionais (ESPP) [Sociedades Sustentáveis], entrevistado a 9 de outubro de 2024.

Rui Rafael, Secretário Técnico da Área de Desenvolvimento Local na Autoridade de Gestão do PEPAC no Continente desde 2023; Secretário Técnico da Área de Desenvolvimento Rural Autoridade de Gestão do PDR2020 desde 2021; Coordenador da Área de Desenvolvimento Local Autoridade de Gestão do PDR 2020 desde 2014; Coordenador Abordagem LEADER - Desenvolvimento Rural PRODER de 2008 a 2014; Técnico Superior com funções no Acompanhamento aos Grupos de Ação Local LEADER + de 2001 a 2008, entrevistado a 16 de outubro de 2024.

Rui Veríssimo Batista, Chefe de Projeto PIC LEADER+ de 2000 a 2006; na altura da entrevista era empresário e Vogal do Conselho de Administração da Companhia das Lezírias, entrevistado a 28 de outubro de 2024.

Documentação consultada

ADC (2022), *1986-1988, QCA I, II, III e QREN*, Lisboa, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, disponível em: <https://www.adcoesao.pt/fundos/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren/>, acedido a 24.07.2025

AEIDL (1993), *LEADER magazine nº 3*, Primavera 1993, Bélgica, AEIDL - Célula de Animação LEADER

AEIDL (1998), *LEADER magazine nº 16*, Hiver 97-98, Belgique, AEIDL - Observatoire européen LEADER

Assembleia da República (1992), “Apreciação do Orçamento do Ministério da Agricultura, Sessão Plenária de 18 de Fevereiro de 1992” in *Diário da Assembleia da República*, I Série – C, Número 15, de 21 de Fevereiro de 1992

Assembleia da República (2022), *Programas de Governos Provisórios e Constitucionais: apresentação e Debate | Composição dos Governos*, Coleção Legislação n.º 46, Divisão de Informação Legislativa Parlamentar, Lisboa, Assembleia da República, disponível em:

<https://ficheiros.parlamento.pt/DILP/Publicacoes/Legislacao/46.ProgramasGoverno/46.maio.2022.pdf>, acedido a 28.08.25

Comisión de las Comunidades Europeas (1991), “Comunicación a los estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para presentar propuestas que responda a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER I)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 91/C 73/14

Comisión de las Comunidades Europeas (1998), *El Futuro del mundo rural*, COM (88) 501 final, Comisión de las Comunidades Europeas

Comisión Europea (s.d.), *Reforma de la PAC: Desarrollo rural – Fact-sheet*, Dirección General de Agricultura

Comissão das Comunidades Europeias (1970), “Regulamento (CEE) nº 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 94 de 28 de abril de 1970

Comissão das Comunidades Europeias (1972a), “Diretiva do Conselho de 17 de Abril de 1972 relativa à modernização das explorações agrícolas”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 96/ 1, de 23 de abril de 1972

Comissão das Comunidades Europeias (1972b), “Diretiva do Conselho de 17 de Abril de 1972 relativa ao incentivo à cessação da actividade agrícola e à afectação da superfície agrícola utilizada a fins de melhoria de estruturas”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 96 de 23 de abril de 1972

Comissão das Comunidades Europeias (1972c), “Directiva 72/161/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1972, relativa à informação socioeconómica e à qualificação profissional das pessoas que trabalham na agricultura”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 96 de 23 de abril de 1972

Comissão das Comunidades Europeias (1975), “Directiva 75/268/CEE do Conselho, de 28 de Abril de 1975, sobre a agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 128 de 19 maio de 1975

Comissão das Comunidades Europeias (1987), “Acto Único Europeu”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 169 de 29 de junho de 1987

Comissão das Comunidades Europeias (1992a), “Resolução sobre o desenvolvimento e futuro da política agrícola comum”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 13/86 de 20 de janeiro de 1992

Comissão das Comunidades Europeias (1992b), “Regulamento (CEE) N.º 2079/92 do Conselho de 30 de junho de 1992 que institui um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 215/91 de 30 de julho de 1992

Comissão das Comunidades Europeias (1992c), “Regulamento (CEE) nº 2080/92 do Conselho, de 30 de junho de 1992, que institui um regime comunitário de ajudas às medidas florestais na agricultura”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 215/91 de 30 de julho de 1992

Comissão das Comunidades Europeias (1992d), “Regulamento (CEE) nº 2078/92 do Conselho, de 30 de junho de 1992, relativo a métodos de produção agrícola

compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e à preservação do espaço natural”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 215/91 de 30 de julho de 1992

Comissão das Comunidades Europeias (1992e), *Europa 2000. Perspectivas para o desenvolvimento do território da Comunidade*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

Comissão das Comunidades Europeias (1993). *Livro Verde sobre o futuro das iniciativas comunitárias no âmbito dos fundos estruturais*, COM (92) 282 Final de 16 de Junho de 1993

Comissão das Comunidades Europeias (1994), “Comunicação aos Estados-Membros que fixa as orientações sobre subvenções globais ou programas operacionais integrados em relação aos quais os Estado-membros são convidados a apresentar pedidos de contribuição no âmbito de uma iniciativa comunitária respeitante ao desenvolvimento rural (LEADER II) (Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural)”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 180/12 de 1 de julho de 1994

Comissão das Comunidades Europeias (1997a), *Agenda 2000: Para uma União Reforçada e Alargada*, COM (97)2000, Vol. I, Luxemburgo, Serviço das Publicações oficiais das Comunidades Europeias

Comissão das Comunidades Europeias (1997b), *Agenda 2000: Para uma União Reforçada e Alargada*, COM (97)2000, Vol. II, Luxemburgo, Serviço das Publicações oficiais das Comunidades Europeias

Comissão das Comunidades Europeias (1999), “Regulamento (CE) N. 1257/1999 do Conselho de 17 de maio de 1999 relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 160/80 de 17 de maio de 1999

Comissão das Comunidades Europeias (2000), “Comunicação aos Estados-Membros de 14 de Abril de 2000 que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (Leader+)”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 139 de 18 de Maio de 2000

CGFC (2000), *Um Olhar sobre o QCA II: encerramento do período de programação 1994-1999*, Lisboa, Comissão de Gestão dos Fundos Comunitários

Comissão Europeia (1999a), *Agenda 2000, para uma União reforçada e alargada*, Projecto de brochura informativa da Comissão sobre a Agenda 2000 para o público em geral, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (1999b), *Ex-Post Evaluation of the Leader I Community Initiative (Executive Summary)*, Bruxelas, Comissão Europeia, disponível em: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/rural-areas/ex-post-evaluation-leader-i-community-initiative-1989-93_en, acedido a 21.02.25

Comissão Europeia (2001a), *Apoio ao desenvolvimento rural*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2001b), *A reforma da política estrutural*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2001c), *Disposições gerais sobre os Fundos Estruturais*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2001d), *Política agrícola a favor do desenvolvimento rural*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2002a), *FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2002b), *FSE: Fundo Social Europeu*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2002c), *Sistema de Financiamento da política agrícola comum (PAC)*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2005), *Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de Setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2006a), *A Abordagem LEADER, Um guia básico*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, disponível

em: <https://ec.europa.eu/enrd/enrd-static/fms/pdf/2B955B85-B3D9-7863-83DD-35A4B2809D9A.pdf>, acedido a 21.02.25

Comissão Europeia (2006b), *Política de Desenvolvimento Rural da UE 2007-2013*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

Comissão Europeia (s.d.a), LEADER+, *A Iniciativa comunitária para o desenvolvimento rural (2000-2006)*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (s.d.b), *Glossário: Desenvolvimento Rural*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (s.d.c), *Política agrícola comum (PAC)*, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Europeia (2017), *Livro Branco sobre o Futuro da Europa, Reflexões e cenários para a UE27 em 2025*, COM (2017) 2025 final, Bruxelas, Comissão Europeia

Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER (1995), *Relatório Final da aplicação em Portugal do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER*, Lisboa, Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER, Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Rural

Comissão Nacional de Gestão do Programa LEADER (1999), *Relatório de Execução Anual 1999*, Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Rural

Commins, Patrick e Keane, Michael J. (1994), "New approaches to rural development (report)", *National Economic and Social Council publications*, 97, Dublin, National Economic and Social Council

Conselho Europeu (1981a), "Regulamento (CEE) n.º 1939/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981, referente a um programa de desenvolvimento integrado para as Western Isles da Escócia (Outer Hebrides)", *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 197 de 23 de julho de 1981

Conselho Europeu (1981b), "Regulamento (CEE) n.º 1940/81 do Conselho, de 1 de Janeiro de 1981, que fixa, para a couve-flor e a batata, os preços de base e os preços de compra aplicáveis na Grécia", *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 3 de 1 de janeiro de 1981

Conselho Europeu (1981c), “Regulamento (CEE) n.º 1941/81 do Conselho, de 30 de Junho de 1981 relativo a um programa de desenvolvimento integrado para as zonas desfavorecidas da Bélgica, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 197 de 20 de julho de 1981

Conselho Europeu (1985a), “Regulamento (CEE) n.º 2088/85 do Conselho de 23 de Julho de 1985 relativo aos programas integrados mediterrânicos”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 197 de 27 de julho de 1985

Conselho Europeu (1985b), “Regulamento (CEE) nº 3828/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que institui um programa específico de desenvolvimento da agricultura em Portugal”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 372 de 31 de dezembro de 1985

Conselho Europeu (1999), “Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho de 17 de Maio de 1999 relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos”, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 160/80 de 26 de junho de 1999

Declaração de Cork (1996), *Para uma política integrada de desenvolvimento rural: A Declaração de Cork*, Cork

DGDR (1994), *Quadro comunitário de apoio do plano de desenvolvimento regional (PDR): 1994-1999*, Lisboa, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional

DGDR (2002), *QCA III 2000-2006*, Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

DGDR (s.d.a), *Fundo de Coesão*, Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

DGDR (s.d.b), *Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural*, Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

DGDRural (1997), *Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal*, Seminário em Canha de 29 e 30 de Outubro de 1997, Colecção Estudos e Análises n.º 1, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural

DGDRural (2001), *Programa Nacional LEADER+*, Lisboa, Direcção Geral do Desenvolvimento Rural

DGA (1997), *Evolutions du monde rural, Document de Travail*, Luxembourg, Direction Générale pour l'Agriculture

DGA (2000), *La politique agricole commune, Synthèse 1999*, Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes

DGPA (1988), *PEDAP - programa específico de desenvolvimento da agricultura portuguesa: regulamento (CEE) nº 3828/85. Relatório anual 1987*, Lisboa Direcção Geral de Planeamento e Agricultura

Élysée (2017), *Discours du Président de la République sur l'Europe à la Sorbonne*, disponível em : <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-22625-fr.pdf>, acedido a 24.08.25

GPPAA (2004), *Desenvolvimento e Ruralidade em Portugal. Uma análise empírica*, Lisboa, Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar

Governo de Portugal (1983), *Programa do X Governo: Legislatura 1983-1987*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/04/01/004/1985-11-16>, acedido a 28.08.25

Governo de Portugal (1987), *Programa do XI Governo: Legislatura 1987-1991*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2/05/01/004S1/1987-08-28>, acedido a 28.08.25

Governo de Portugal (1991), *Programa do XII Governo: Legislatura 1991-1995*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2c/06/01/001S1/1991-11-15>, acedido a 28.08.25

Governo de Portugal (1995), *Programa do XIII Governo: Legislatura 1995-1999*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/07/01/002S1/1995-11-08>, acedido a 28.08.25

Governo de Portugal (1999), *Programa do XIV Governo: Legislatura 1999-2002*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/08/01/002S1/1999-11-06>,
acedido a 28.08.25

Governo de Portugal (2002), *Programa do XV Governo: Legislatura 2002-2004*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/09/01/002S1/2002-04-18>,
acedido a 28.08.25

Governo de Portugal (2004), *Programa do XVI Governo: Legislatura 2004-2005*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/09/02/075/2004-07-24>,
acedido a 28.08.25

Governo de Portugal (2005), *Programa do XVII Governo: Legislatura 2005-2009*, disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/s2a/10/01/002/2005-03-18>,
acedido a 28.08.25

IEADR (1994a), *Programa de Iniciativa Comunitária “LEADER”, Plano Nacional de Enquadramento: Resumo*, Lisboa, Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural

IEADR (1994b), *Programa de Iniciativa Comunitária “LEADER”, Ligação Entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural*, Lisboa, Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural

IFAP (2016), *RURIS - QCA III 2000-2006*, Lisboa, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, disponível em: <https://www.ifap.pt/portal/fta-ruris-regras>,
acedido a 25.07.25

IFADAP (s.d.a), *AGRO, Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural*, Lisboa, IFADAP

IFADAP (s.d.b), *AGRIS, Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural*, Lisboa, IFADAP

IFADAP (s.d.c), *RURIS, Plano de Desenvolvimento Rural 2000-2006*, Lisboa, IFADAP

IFADAP (s.d.d), *PPDR, Programa de Promoção de Potencial de Desenvolvimento Regional, Subprograma Iniciativas de Desenvolvimento Local*, Lisboa, IFADAP

INFOCID (1997), *Programa/Ação: Programa LEADER*, Lisboa, INFOCID

MADRP (1998a), *Iniciativa Comunitária – Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

MADRP (1998b), *Iniciativa Comunitária – Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural. LEADER II*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

MADRP (1999), *Panorama Agricultura 1998*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

MADRP (2000), *O Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Brochura Pública*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

MADRP (2007), *PRODER: Programa de Desenvolvimento Rural, Continente 2007-2013*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

MP (1999), *Portugal. Plano de desenvolvimento regional 2000-2006*, Lisboa, Ministério do Planeamento

MP (2000), *QCA: Quadro Comunitário de Apoio III, Portugal 2000-2006*, Lisboa, Ministério do Planeamento

MPAT (1989), *QCA de apoio ao PDR: plano de desenvolvimento regional 1989-1993*, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado do Planeamento e Desenvolvimento Regional e Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

MPAT (1993a), *Preparar Portugal para o século XXI: opções estratégicas*, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território

MPAT (1993b), *Preparar Portugal para o século XXI: plano de desenvolvimento regional 1994-99*, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território

MPAT (1999), *Plano de Desenvolvimento Rural 2000-06*, Portugal Continental, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território

Observatoire Européen LEADER (1998), *LEADER magazine nº 16*, Hiver 97-98, Bruxelles, AEIDL

Observatório do Mundo Rural (2001), *Ruralidade e Agricultura, alguns indicadores socioeconómicos*, Colecção Documentos Técnicos nº 3, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural

Observatório Europeu LEADER (1999) *Complementaries between LEADER and other Rural Development policies*, LEADER Seminar, June 1999, Valencia

Observatório Europeu LEADER (2001), *LEADER, de uma Iniciativa a um Método* (CD-ROM), Bruxelles, AEIDL

Presidência do Conselho de Ministros (1995), *Resolução do Conselho de Ministros nº 57/95 - Aprova o regulamento do programa das iniciativas de Desenvolvimento Local*, Diário da República de 17 de Junho de 1995, INCM

Rosa, Manuel (1999), *Ruralidade e Agricultura: alguns indicadores sócioeconómicos*, Colecção Documentos Técnicos nº 1, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural

Tribunal de Contas Europeu (2022), *Tribunal de Contas Europeu põe em causa resultados do desenvolvimento local de base comunitária da União Europeia*, Comunicado de Imprensa, Luxemburgo, Tribunal de Contas Europeu

Fontes bibliográficas

Agroportal (2006), “Portugal: “bom aluno” no PIC LEADER +. Execução acumulada do Programa no âmbito do QCA III cresce de 41% para 58%... e execução específica de 2005 atinge os 93%”, Estoril, Agroportal, disponível em: <https://www.agroportal.pt/portugal-%ef%bf%bd-bom-aluno-no-pic-leader-execucao-acumulada-do-programa-no-ambito-do-qca-iii-cresce-de-41-para-58-e-execucao-especifica-de-2005-atinge/>, acedido a 02.09.24

Agroportal (2007), “Intervenção do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas na interpelação parlamentar sobre política para o desenvolvimento rural e agricultura”, Estoril, Agroportal, disponível em: <https://www.agroportal.pt/intervencao-do-ministro-da-agricultura-do-desenvolvimento-rural-e-das-pescas-na-interpelacao-parlamentar-sobre-politica-para-o-desenvolvimento-rural-e-agricultura/>, acedido a 02.09.24

Albino, José Carlos (1997), “Perspectivar Portugal no todo nacional” in VA (1997), *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova*, 2ª ed., Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda

Almeida, Carolina & Simões, Maria João (1994), “Do QCA e planos de desenvolvimento aos PDM’s – que desenvolvimento?” in *Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local*, Actas do Encontro de Vila do Conde, 1 a 3 de abril de 1993, Lisboa, Associação Portuguesa de Sociologia, 573-620

Almeida, João Ferreira (1997), “A agricultura nos processos de desenvolvimento”, VA, *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova*, 2ª ed., Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 23-30

Almeida, João Ferreira de et al. (1994), *Regiões Rurais Periféricas: que desenvolvimento? Uma experiência no concelho de Almeida*, Lisboa, CIES / ISCTE

Álvares, Pedro (2004), *Uma Sebenta Europeia. Roteiro da Europa do Futuro*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração

Alonso Sáenz de Oger, Sonia (2020), "Made in Spain or Made in Europe? The roots of Spanish citizens' dismay at the handling of the sovereign debt crisis", Working Paper, *Conference Council of European Studies*, Madrid

Amaro, Rogério Roque (1991), "Lógicas de espacialização da economia portuguesa", *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 10, 161-182

Amaro, Rogério Roque (coord.) (1992), *Iniciativas de Desenvolvimento Local – Caracterização de alguns exemplos*, Projecto financiado pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, ISCTE/ IEF

Anania, Giovanni & Pupo d'Andrea, Rosaria (2015), "The 2013 Reform of the Common Agricultural Policy" in Johan Swinnen (ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS), London, Rowman and Littlefield International, 33-86

Andersen, Svein (ed.) (2001), *Institutional Approaches to the European Union. Proceedings from an ARENA Workshop*, ARENA Report n.º 3, Oslo, ARENA

Andersen, Svein (2004), *The Mosaic of Europeanization. An Organizational Perspective on National Re-contextualization*, ARENA Working Papers, WP 04/11, ARENA-Centre for European Studies, Oslo, University of Oslo

Andersen, Svein & Eliassen, Kjell A. (eds.) (1996), *The European Union: how democratic is it?*, London, SAGE Publications

Andersen, Svein & Eliassen, Kjell A. (ed.) (1998), *Making policy in Europe: the europeification of national policymaking*, London, Thousand Oaks and New Delhi, SAGE Publications

Anderson, Jeffrey J. (2002), "Europeanization and the transformation of the democratic polity", *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 793-822

Anderson, Jeffrey J. (2003), "Europeanization in Context: Concept and Theory" in Kenneth Dyson and Klaus H. Goetz (eds.), *Germany, Europe and the Politics of*

constraint, Proceedings of the British Academy, 119, Oxford, Oxford University Press, 37-53

Anderson, Christopher J. (1998), "When in doubt, use proxies. Attitudes Towards Domestic Politics and Support for European Integration", *Comparative Political Studies*, SAGE Publications, 31(5), 569-601

Avillez, Francisco (2015), *A agricultura portuguesa*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos

Avillez, Francisco (1992), "Impacte dos fundos estruturais na agricultura portuguesa", *Análise Social*, XXVII(118-119), Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 691-702

Avillez, Francisco (2001) "O futuro da Política Agrícola Comum" in Madalena Barreira e Raul Jorge (orgs), *Agricultura, economia e sociedade: ensaios em homenagem ao Prof. Fernando Estácio*, Lisboa, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), 99-111

Avillez, Francisco (2004), *Rendimento e Produtividade Agrícola em Portugal*, Almedina

Bache, Ian (2000) "Europeanization and Partnership: exploring and Explaining variations in Policy Transfer", *Queen's Paper on Europeanization*, 8, disponível em: <https://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0008.html>, acedido a 28.08.25

Bache, Ian (2003), "Europeanization: A Governance Approach", paper presented at the *EUSA 8th International Biennial Conference*, Nashville, disponível em: <http://aei.pitt.edu/archive/00000554/>, acedido a 28.08.25

Bache, Ian & Adam, Marshall (2004), "Europeanization and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain", *Queen's Papers on Europeanization* n.º 5, disponível em: <https://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0046.html>, acedido a 28.08.25

Bandarra, Nelly Jazra (2002), "Les Perspectives du Développement Rural au Portugal", *Revue du Marché Common et de l'Union Européenne*, n.º 454

Bardin, Laurence (2009), *Análise de Conteúdo*, 4ª edição, Lisboa, Edições 70

Barreto, António (1994), “Portugal, a Europa e a democracia”, *Análise Social*, vol. XXIX (129), Lisboa, Imprensa das Ciências Sociais, 1051-1069

Barros, Vítor (2000), “O Mundo Rural enquanto matriz fundamental do Desenvolvimento Sustentável”, *Geolnova*, n.º 1 – Desenvolvimento Sustentável: um novo paradigma para as áreas rurais, *Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da UNL*, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 9-22

Barros, Vítor (2003), *Desenvolvimento Rural: Intervenção Pública, 1996-2002*, Lisboa, Terramar

Barry, Frank (2003), “Economic Integration and Convergence Processes in the EU Cohesion Countries”, *Journal of the Common Market Studies*, 41(5), Oxford, Blackwell Publishing Ltd., 897-921

Bartley, Brendan (2007), “Planning in Ireland” in Brendan Bartley and Rob Kitchin (eds.), *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 1-26

Bartley, Brendan & Kitchin, Rob (eds.) (2007), *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press

Batista, Fernando Oliveira (1993), *Agricultura, Espaço e Sociedade Rural*, Coleção Temas, Economia 11, Coimbra, Fora de Texto

Batista, Fernando Oliveira (1995), “Agriculture, rural society and the land question in Portugal”, *Sociologia Ruralis, Journal of European Society for Rural Sociology*, 35(3-4), 309-321

Batista, Fernando Oliveira (2001), *Agriculturas e Territórios*, Oeiras, Celta Editora

Beach, Derek (2017), *Process Tracing Methods in the Social Sciences*, Oxford Research Encyclopedia of Politics

Bellamy, Richard & Kröger, Sandra (2017), “A democratic justification of differentiated integration in a heterogeneous EU”, *Journal of European Integration*, 39(5), 625–639

Boasson, Elin Lerum (2015), *National Climate Policy. A Multi-field Approach*, New York, Routledge

Boasson, Elin Lerum & Wetttestad, Jørgen (2013), *Comparing Renewables Policy: The Role of Political Organizational and European Fields*, London, Routledge

Boasson, Elin Lerum, Merethe Dotterud Leiren & Jørgen Wetttestad (2022), "Differentiated integration in EU climate policy" in Benjamin Leruth, Stefan Gänzle e Jarle Trondal (eds.) (2022), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, New York, Routledge, 340-354

Bomberg, Elizabeth & Peterson, John (2000) "Policy transfer and Europeanization: passing the Heineken test?", *Queen's Paper on Europeanization*, n.º 2

Börzel, Tanja A. (1999a), *The Domestic Impact of Europe: Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain*, Florence, European University Institute

Börzel, Tanja A. (1999b), "Towards convergence in Europe. Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies* 39(4), 573-596

Börzel, Tanja A. (2001). "Non-compliance in the European Union. Pathology or statistical artefact?", *Journal of European Public Policy*, 8(5), 803-824

Börzel, Tanja A. (2002), "Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: member state responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193-214

Börzel, Tanja A. (2003), "Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization", *Queen's Papers on Europeanization*, n.º 2, disponível em: <https://scispace.com/pdf/shaping-and-taking-eu-policies-member-state-responses-to-ilp42sqmql.pdf>, acedido a 28.08.25

Börzel, Tanja A. (2005), "Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States" in Simon Bulmer e Christian Lequesne (eds.) (2005), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 45-69

Börzel, Tanja A. (2006), "Mind the gap! European integration between level and scope" in Tanja A. Börzel (ed.), *The Disparity of European Integration. Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernest B. Haas*, Madison Ave and New York: Routledge, 1-20

Börzel, Tanja A. & Cichowski, Rachel (eds.) (2003), *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*, 6, Oxford, Oxford University Press

Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas (2000), "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", *European Integration online Papers (EIoP)*, V.4, n.º 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, acedido a 28.08.25

Börzel, Tanja A. & Risse, Thomas (2005a), "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe" in Keith Featherstone e Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, 58-80

Börzel, Tanja A., & Risse, Thomas (2011), "From Europeanisation to Diffusion: Introduction", *West European Politics*, 35(1), 1–19

Buckwell Allan (2015), "Where should the CAP go Post-2020?" in Swinnen J. (ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy*, An Imperfect Storm, Brussels, Centre for European Policy Studies, 509-529

Buckwell, Allan et al. (1997), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. Report of an Expert Group*, Brussels, European Commission

Bulmer, Simon & Burch, Martin (2000), "Coming to terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution", *Queen's Paper on Europeanization*, n.º 9

Bulmer, Simon & Lequesne, Christian (eds.) (2005), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press

Bulmer, Simon & Radaelli, Claudio M. (2004), "The Europeanisation of National Policy?", *Europeanisation Online Papers*, Queen's University Belfast, n.º 1/2004

Bulmer, Simon & Radaelli, Claudio M. (2005), "The Europeanization of National Policy" in Simon Bulmer & Christian Lequesne (eds.) (2005), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 338-59

Bulmer, Simon & Burch, Martin (2000) "Coming to terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution", *Queen's Paper on Europeanization*, n.º 9, disponível em:

<https://infoeuropa.mne.gov.pt/Nyron/Library/Catalog/winlibimg.aspx?doc=39866&img=5223>, acedido a 28.08.25

Bulmer, Simon & Padgett, Stephen (2004), "Policy Transfer in European Union: An Institutional Perspective", *British Journal of Political Science*, 35, 103-126

Bulmer, Simon, David Dolowitz, Peter Humphreys & Stephen Padgett (2007), *Policy Transfer in European Union Governance. Regulating the utilities*, London and New York, Routledge

Buller, Jim & Gamble, Andrew (2002), "Conceptualizing Europeanization", *Public Policy and Administration*, n.º 17, 4-24

Burk, Marian & Leuffen, Dirk (2022), "Studying differentiated integration: methods and data" in Benjamin Leruth, Stefan Gänzle & Jarle Trondal (eds.) (2022), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union* (1st ed.), New York, Routledge, 23-49

Camisão, Isabel & Lobo-Fernandes, Luís (2005), *Construir a Europa. O processo de integração entre a teoria e a história*, Cascais, Principia

Carneiro, Inês (2003), *O Desenvolvimento Rural em Portugal: caminhos percorridos e por percorrer. A contribuição do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER para uma Política de Desenvolvimento Rural em Portugal*, Dissertação de Licenciatura, Lisboa, ISCTE, 165 p.

Carneiro, Inês (2004), "O desenvolvimento rural em Portugal: dos discursos à prática" in *II Congresso de Estudos Rurais*, 29 de setembro-3 de outubro, Universidade dos Açores, Angra do Heroísmo

Cairney, Paul (2020), "The myth of 'evidence-based policymaking' in a decentred state", *Public Policy and Administration*, Special Issue: Decentred State, 0(0) 1-21

Cerqueira, Carlos Eduardo Delgado (2001), *As parcerias no Desenvolvimento Local: o papel dos agentes de mediação numa abordagem territorial do desenvolvimento*, Dissertação de Mestrado, Coimbra, Universidade de Coimbra

Chiocchetti, Paolo (2023), "A Quantitative Analysis of Legal Integration and Differentiation in the European Union, 1958–2020", *Journal of Common Market Studies*, 1–23

Collier, David (2011), "Understanding Process Tracing", *Political Science & Politics*, 44(4), 823-830

Cordovil, Francisco & Rosa, Manuel (coords.) (1997), *Desenvolvimento Rural: Novas Realidades e Perspectivas*, Colecção Estudos e Análises n.º 2, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural

Cordovil, Francisco, Bruno Dimas, Rui Alves & Daniel Baptista (2004), *A Política Agrícola e Rural Comum e a União Europeia. Factos e políticas, futuro e opções*, Cascais, Principia

Covas, António (1997), *Ajustamento, Diversificação e Desenvolvimento Rural*, Colecção Estudos e Análises n.º 3, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural

Covas, António (1999), *As Amenidades Rurais: um contributo para o desenvolvimento de zonas desfavorecidas*, Colecção Estudos e Análises n.º 8, Lisboa, Direcção Geral de Desenvolvimento Rural

Covas, António (2004), *Política Agrícola e Desenvolvimento Rural: temas e problemas*, Lisboa: Edições Colibri

Covas, António (2007), *A Governança Europeia. A política europeia no limiar de uma nova revisão dos tratados*, Lisboa, Edições Colibri

Cowles, Maria Green, James Caporaso & Thomas Risse (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca e London, Cornell University Press

Cram, Laura (1997), *Policy-making in the European Union. Conceptual lenses and the integration process*, London and New York, Routledge

Cunha, Arlindo (2000), *A política agrícola comum e o futuro do mundo rural*, Lisboa, Plátano

Cunha, Arlindo (2004), *A Política Agrícola Comum na era da Globalização*, Coimbra, Almedina

Dahrendorf, Ralph (1979), *A Third Europe?*, Terceira Palestra Jean Monnet, 26 de novembro de 1979, Florence, European University Institute

Dinan, Desmond (2005), *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Hampshire, Palgrave MacMillan

Dodds, Anneliese (2018), *Comparative Public Policy*, London, Bloomsbury Publishing Plc

Dolowitz, David P. & David Marsh (1996), "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44(2), 343-357

Dolowitz, David P. & David Marsh (2000), "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24, Malden and Oxford, Blackwell Publishers

Douglas-Scott, Sionaidh (2013), *Law after Modernity*, Oxford, Hart Publishing Oxford

Easton, David (1966), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley & Sons

Emmanouilidis, Janis A. (2017), *The Future of a More Differentiated E(M)U – Necessities, Options*, Project EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose, Roma, Istituto Affari Internazionali, disponível em: <https://www.emmanouilidis.eu/download/Emmanouilidis--The-Future-of-a-More-Differentiated-EMU.pdf>, acessado em 28.08.25

Eriksen, Erik O. (2022), "On the legitimacy of differentiated integration" in Benjamin Leruth, Stefan Gänzle & Jarle Trondal (eds.) (2022), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union* (1st ed.), New York, Routledge, 34-49

Faist, Thomas & Ette, Andreas (eds.) (2007), *The europeanization of national policies and politics of immigration: between autonomy and the European Union*, New York, Palgrave

Falkner, Gerda (2000), "Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity", *West European Politics, Special Issue: Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, 23(4), 94-120

Falkner, Gerda, Oliver Treib, Miriam Hartlapp & Simone Leiber (2005), *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge, Cambridge University Press

Farrell, Brian (1986), "Politics and Change" in Kieran A. Kennedy (ed.), *Ireland in Transition. Economic and Social Change Since 1960*, Cork and Dublin, The Mercier Press, 143-151

Featherstone, Kevin & Radaelli, Claudio M. (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press

Featherstone, Kevin and George Kazamias (2001), "Introduction: Southern Europe and the Process of 'Europeanization'" in Kevin Featherstone & George Kazamias (eds.) *Europeanization and the Southern Periphery*, London and Portland, Frank Cass Publishers, 1-22

Feld, Werner J. (1998), *The integration of the European Union and domestic political issues*, Connecticut and London, Prager

Fernandes, Luís Lobo (2006), "Da integração à governação europeia: Portugal, europeização e o carácter multi-sistémico da UE", *Nação e Defesa*, n.º 115, 3ª série.

Ferrão, João (1997), "Reconstruir o Interior destruindo a Interioridade: para uma estratégia activa de inclusão de actores" in VA (1997), *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade*, Idanha-a-Nova, 2ª ed., Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda

Ferrão, João (2000), "Relações entre o mundo rural e o mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro", *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 33, Lisboa, CIES, 45-54

Figueira, António, António Costa Pinto & Paulo de Almeida Sande (coord.) (2003), *A União Europeia Revisitada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais

Flyvbjerg, Bent (2006), "Five Misunderstandings About Case-Study Research", *Qualitative Inquiry*, 12(2), London, Sage Publications

Follesdal, Andrea & Hix, Simon (2006), “Why there is a Democratic Deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies*, 44, 533-562

Fontaine, Pascal (1998), *A Construção Europeia de 1945 aos Nossos Dias*, edição revista e actualizada por José Barros Moura, Coleção Memo, Lisboa, Gradiva

ForumforAg (2021), “The Common Agricultural Policy with Allan Buckwell” [episódio podcast audio], *Food Systems Podcast*, Bruxelas, Forum for the Future of the Agriculture, disponível em:

<https://open.spotify.com/episode/3vQKLsuiMxKrNRBJURWsjI?si=5a2bf9d60c4c4d04>,
acedido a 28.08.25

Frazão, José (2000), *A Agricultura e o Desenvolvimento Rural*, Lisboa, Movimento de Solidariedade Rural (policopiado), 166 p.

Gänzle, Stefan, Benjamin Leruth & Jarle Trondal (2020), *Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era*, London, Routledge

Gänzle, Stefan & Wunderlich, Jens Uwe (2022), “Differentiated (dis)integration beyond Europe” in Benjamin Leruth, Stefan Gänzle e Jarle Trondal (eds.) (2022), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, New York, Routledge, 50-65

George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, The MIT Press Bookstore

George, Stephen & Bache, Ian (2001), *Politics and policy in the European Union*, 3rd Edition, Oxford, Oxford University Press

Gower, Jackie (ed.) (2002), *The European Union Handbook*, 2nd edition, London and Chicago, Fitzroy Dearborn Publishers

Greer, Alan (2009), *Agricultural policy in Europe*, European Policy Research Unit Series, 2nd edition, Manchester and New York, Manchester University Press

Haas, Ernst (1968), *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces, 1950-1957*, 2nd edition, Stanford, CA, Stanford University

Haas, Peter M. (1998), "Compliance with EU directives: insights from international relations and comparative politics", *Journal of European Public Policy*, 5(1), 17-37

Hall, Peter (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3), 275-296

Hall, Peter (2012) "Historical Institutionalism in rational choice and sociological perspectives" in James Mahoney & Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press

Hanf, Kenneth & Soetendorp, Ben (eds.) (1998), *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London and New York, Longman

Haverland, Markus (2000), "National adaptation to European integration: the importance of institutional veto points", *Journal of Public Policy*, 20(1), 83-103.

Haverland, Markus (2005), "Does the EU Cause Domestic Developments? The Problem of Case Selection in Europeanization Research", *European Integration online Papers*, 9(2)

Heermann, Max & Leuffen, Dirk (2020), "No Representation without Integration! Why Differentiated Integration Challenges the Composition of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 58, 1016–1033

Héritier, Adrienne (2001), "Differential Europe: national Administrative Responses to Community Policy" in Maria Green Cowles, James Caporaso & Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, New York, Cornell University Press

Héritier, Adrienne (2003), "New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness" in Tanja Börzel & Rachel Cichowski (ed.), *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*, vol. 6, Oxford, Oxford University Press, 106-126

Héritier, Adrienne (2007), *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford and New York, Oxford University press

Héritier, Adrienne, Dieter Kerver, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Michael Teutsch (2001), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Boulder, New York and Oxford, Rowman & Littlefield Publishers

Héritier, Adrienne, Katharina L. Meissner, Catherine Moury, Magnus G. Schoeller (2019), *European Parliament Ascendant, Parliamentary Strategies of Self-Empowerment in the EU*, Palgrave Macmillan

Hibou, Béatrice (2005), "Greece and Portugal: Convergent or Divergent Europeanization?", Simon Bulmer & Christian Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 229-253

Hix, Simon & Klaus Goetz (2000), "Introduction: European Integration and National Political Systems", *West European Politics*, Special Issue on "Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems", 23, 1-26

Hoffman, Stanley (1983), "Reflections on the Nation-State on Western Europe Today", *Journal of Common Market Studies*, Special Issue: *The European Community Past, Present & Future*, XXI(1/2), Oxford, Basil Blackweel, 21-37

Holzinger, Katharina (2011), "Environmental Policy in the Joint-Decision Trap? The Critical Balance between "Market Making" and "Market Correcting"" in Falkner, Gerda (ed.), *The EU's Decisions Traps: Comparing Policies*, New York, NY, Oxford University Press, 110-127

Hooghe, Liesbet (ed.) (1996), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press

Hooghe, Liesbet (2001), *The European Commission and the Integration of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Laham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2022), "Differentiation in the European Union and beyond", *European Union Politics*, London, Sage Publications, 1–11

Hussein Kassim, Guy Peters & Vincent Wright (eds.) (2000), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford University Press, 235-264

INDE (1994), *Manual Metodológico do Agente de Desenvolvimento Local - ACORDAR*, Lisboa, INDE

INDE (s.d.), *Célula de Animação da Rede Portuguesa LEADER II – INDE*, Lisboa, INDE

Jeffery, Charlie (1997), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a third level in Europe?*, Portland, OR, Frank Cass

Jeffery, Charlie (2007), “A Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives on Europe”, *EUSA Tenth Biennial International Conference, Panel 9J: Is smaller truly more beautiful? The structure and the politics of sub-national governance*, Montreal

Jollivet, Marcel (1996), “Les fondements agraires de l’Europe” in Marcel Jollivet & Nicole Eizner (dirs.), *L’Europe et ses Campagnes*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Science Politiques, 15-34

Jollivet, Marcel (dir.) (1997), *Vers un monde rural postindustrial. Rural et environnement dans huit pays européens*, Collection “Environnement”, Paris, L’Harmattan

Jollivet, Marcel & Eizner, Nicole (dirs.) (1996), *L’Europe et ses Campagnes*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Science Politiques

Jordão, Nuno (2002), “Os Programas LEADER e o Desenvolvimento Rural em Portugal” in *Agroportal* de 11 de novembro de 2002, Estoril, Agroportal, disponível em: <https://www.agroportal.pt/os-programas-leader-e-o-desenvolvimento-rural-em-portugal-nuno-jordao/>, acedido a 02.09.24

Kassim, Hussein, Guy Peters & Vincent Wright (eds.) (2001), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press

Keating, Paul (2008), “The Evolution of LEADER” in *Teagasc National Rural Development Conference 2008*, Carlow, Teagasc

Kennedy, Kieran A. (ed.) (1986), *Ireland in Transition. Economic and Social Change Since 1960*, Cork and Dublin, The Mercier Press

Kenny, Michael (2003), "Rural Development" in *Social & Economic Aspects of Policy & Planning*, Department of Adult and Community Education, Maynooth, National University of Ireland

Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd Edition, Longman, MI: The University of Michigan

Kitchin, Rob & Bartley, Brendan (2007), "Ireland in the Twenty-first Century" in Brendan Bartley & Rob Kitchin (eds.), *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press

Knill, Christoph & Lehmkuhl, Dirk (1999), "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration online Papers (EIoP)*, 3(7)

Knill, Christoph & Lehmkuhl, Dirk (2002), "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41(2), 255-280

Knill, Christoph, Jale Tosun & Michael Bauer (2009), "Neglected Faces of Europeanization: The Differential Impact of the EU on the Dismantling and Expansion of Domestic Policies", *Public Administration*, Montreal, Wiley

Kjeldand Rasmus & Tracy, Michael (eds.) (1994), *Renationalisation of the Common Agricultural Policy?*, Tonbridge, Combined Book Services

Kohler-Koch, Beate (1998), "A evolução e transformação da governação europeia", *Análise Social*, XXXIII(148), Lisboa, Imprensa das Ciências Sociais, 659-684

Kohler-Koch, Beate (2002) "European networks and ideas: changing national policies?", *European integration online papers*, n.º 6

Kohler-Koch, Beate (ed.) (2003) *Linking EU and national governance*, Oxford, Oxford University Press

Kohler-Koch, Beate & Rainer Eising (ed.) (1999), *The transformation of governance in the European Union*, London, Routledge

Kölliker, Alkuin (2006), *Flexibility and European Unification: The Logic of Differentiated Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield

Laffan, Brigid (1996), "Ireland: A Region without Regions – The Odd Man Out?" in Hooghe, Liesbet (eds.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*, Oxford, Oxford University Press

Ladrech, Robert (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, 32(1), March 1994, Oxford and Cambridge, Basil Blackwell, 69-88

Ladrech, Robert (2010), *Europeanization and National Politics*, The European Union Series, Basingstoke, Palgrave Macmillan

Langmaier, Thomas (2010), *Common Agricultural Policy and EU Agriculture: The Effects of the Reforms since 1992*, Saarbrücken, VDM Verlag Dr. Müller

Larragy, Joe & Bartley, Brendan (2007), "Transformations in governance" in Brendan Bartley and Rob Kitchin (eds.), *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 197-207

Le Roy, Anne (1997), *Les Activités de service: une chance pour les économies rurales? Vers de nouvelles logiques de développement rural*, Collection alternatives rurales, Paris, L'Harmattan

Lee, Joseph (1986), "Whiter Ireland? The Next Twenty-Five Years!" in Kieran A. Kennedy (ed.), *Ireland in Transition. Economic and Social Change Since 1960*, Cork and Dublin, The Mercier Press, 152-166

Leuffen, Dirk, Berthold Rittberge & Frank Schimmelfennig (2022), *Integration and Differentiation in the European Union: Theory and Policies*, Springer Nature

Leruth, Benjamin & Lord, Christopher (2015), "Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?", *Journal of European Public Policy*, 22(6), 754–763

Leruth Benjamin, Stefan Gänzle & Jarle Trondal (eds.) (2022), *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, New York, Routledge

Lima, Aida Valadas de & Figueira, Ricardo (2000), *Agricultura e Ambiente, A Aplicação das Medidas Agro-Ambientais. Inquérito Exploratório na Região do Oeste*, Lisboa, OBSERVA (Ambiente, Sociedade e Opinião Pública)

Lopes, José Mário Fidalgo (2012), *A (re)invenção do Local: o papel das Associações de Desenvolvimento Local e do programa LEADER*, Dissertação de Mestrado em Sociologia: “Políticas Locais e Descentralização”, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Lord, Christopher (2015), “Utopia or dystopia? Towards a normative analysis of differentiated integration”, *Journal of European Public Policy*, 22(6)

Lowe, Philip, Brendan Flynn & Flemming Just (1999), *National Perspectives on the Greening of the CAP: a comparative analyses*, Newcastle upon Tyne, Centre of Rural Economy

Lowe, Philip, Henry Buller & Neil Ward (2002), “Setting the Next Agenda? British and French Approaches to the Second Pillar of the Common Agricultural Policy”, *Journal of Rural Studies*, 18(1), 1-17

Magnette, Paul (2023), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po

Magone, José M. (1997), *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London, MacMillan Press

Magone, José M. (2000), ‘Portugal’ in Hussein Kassim, Guy Peters and Vincent Wright (eds.) *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 141-160

Magone, José M. (2001), “The transformation of the Portuguese Political System: European Regional Policy and Democratization in a Small EU Member State” in Kevin Featherstone and George Kazamias (eds.), *Europeanization and the Southern Periphery*, London and Portland, Frank Cass Publishers, 119-140

Magone, José M. (2004), *The Developing Place of Portugal in the European Union*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers

Magone, José M. (2006), "The europeanization of Portugal 1986-2006: a critical view" in *Nação e defesa*, n.º 115, 3ª série

Mahoney, James & Thelen, Kathleen (2008), "How Historical Institutionalists explain change" in James Mahoney & Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press

Majone, Giandomenico (1994), "The rise of the regulatory state in Europe", *West European Politics*, 17(3), 77–101

Majone, Giandomenico (1998), "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, 4(1), 5-28

Majone, Giandomenico (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge, Cambridge University Press

Majone, Giandomenico (2017), "The European Union Post-Brexit: Static or Dynamic Adaptation?", *European Law Journal*, 23(1-2), 9-27

Mansinho, Inês & Schmidt, Luísa (1997), "Réinventer le rural par l'environnement" in Marcel Jollivet (Dir.), *Vers un monde rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*, Paris, L'Harmattan, 261-308

Matthews, Alan (2015), "The Multi-Annual Financial Framework and the 2013 CAP Reform" in Johan Swinnen (ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS), London, Rowman and Littlefield International, 169-191

Matthews, Finian (2002), "Implementation of National Spatial Strategy (NSS)" in *Signposts to Rural Change – Proceedings Rural Development Conference 2002*, Galway, Rural Economy Research Centre

Marks, Gary, Liesbet Hooghe & Kermit Blank (1996), "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies* Vol. 34, No 3, September 1 1996, Oxford and Cambridge, Blackwell Publishers, 341-377

McCormick, John (2002), *Understanding the European Union. A Concise Introduction*, New York, Palgrave

McDonagh, John (2007), "Rural Development" in Brendan Bartley and Rob Kitchin (eds.), *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 88-99

Milano, Franco (1995), "A Importância da Iniciativa "LEADER" para a Promoção do Desenvolvimento Rural" in António Duarte Silva et al., *20 Valores do Mundo Rural*, Lisboa, Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural, 11-12

Milward, Alan (2000[1992]), *The European Rescue of the Nation-State*, 2nd Edition, London, Routledge

Minha Terra (2002), *Apresentação LEADER*, Lisboa, Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local - Minha Terra

Minha Terra (2004), *A Política Europeia de Desenvolvimento Rural 2007 – 2013 posição Minha Terra*, Lisboa, Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local - Minha Terra, disponível em: <https://www.minhaterra.pt/a-politica-europeia-de-desenvolvimento-rural-2007-2013.T10249.php>, acedido a 04.09.24

Minha Terra (2005), *Uma Política de Desenvolvimento Rural para o Século XXI*, Lisboa, Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local - Minha Terra, 14 pp., disponível em <https://www.minhaterra.pt/wst/files/DRXXI.PDF>, acedido em 04.09.24

Minha Terra (2022), *30 anos do Programa LEADER*, Lisboa, Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local - Minha Terra, disponível em: <https://www.minhaterra.pt/30-anos-de-leader.T13761.php>, acedido a 02.09.2024

Montepetit, Éric (2000), "Europeanization and Domestic Politics: Europe and the Development of a French Environmental Policy for the Agricultural Sector", *Journal of European Public Policy*, 7(4), 576-92

Moravcsik, Andrew (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524

Moravcsik, Andrew (1997), "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 51(4), 513–553

Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca and New York, Cornell University Press

Moravcsik, Andrew (2004), "Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis", *Government and Opposition*, 39(2), 336-363

Moravcsik, Andrew & Schimmelfennig, Frank (2004), "Liberal Intergovernmentalism" in Antje Wiener e Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press

Moravcsik, Andrew & Schimmelfennig, Frank (2009), "Liberal Intergovernmentalism" in Antje Wiener e Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, 2nd edition, Oxford, Oxford University Press, 67-87

Moreira, Manuel Belo (2001), *Globalização e Agricultura: zonas rurais desfavorecidas*, Oeiras, Celta Editora

Mormont, Marc (1994), "La Agricultura en el espacio rural europeu" in *Agricultura y Sociedad*, n.º 71, 17-49

Mortágua, Camilo (2011), "Apresento-me como testemunha e confirmo... Mataram o LEADER!" in *Viver, Vidas e Veredas da Raia*, Edição 18, junho-julho-agosto 2011, Vila Velha de Ródão, ADRACES – Associação para o Desenvolvimento da Raia Centro – Sul, 8-15

Mörth, Ulrika (2003), "Europeanization as Interpretation, Translation, and Editing of Public Policies" in Kevin Featherstone & Claudio M. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press

Moury, Catherine & Standring, Adam (2017), "'Going beyond the Troika': Power and discourse in Portuguese austerity politics", *European Journal of Political Research*, 56(3), 660-679

Moury, Catherine, Daniel Cardoso, Mafalda Escada, Stella Ladi & Angie Gago (2021), *Capitalising on constraint Bailout politics in Eurozone countries*, Manchester, United Kingdom, Manchester University Press

Nicoleta, Lasan (2012) "Can Historical Institutionalism Explain the Reforms of the Common Agricultural Policy", *Romanian Journal of European Affairs*, 12(1), 76-85

Oberdoff, Henri (2008), *L'Européanisation des politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble

Ó Tuathaigh, M. A. G. (Gearóid) (1986), "The Regional Dimension", in Kieran A. Kennedy (ed.), *Ireland in Transition. Economic and Social Change Since 1960*, Cork and Dublin, The Mercier Press, 120-132

O'Connor, Robert (1986), "Agriculture and Other Natural Resources", in Kieran A. Kennedy (ed.), *Ireland in Transition. Economic and Social Change Since 1960*, Cork and Dublin, The Mercier Press, 50-61

ÖIR (2004), *Methods for and Success of Mainstreaming Leader Innovations and Approach into Rural Development Programmes: Final Report*, Austria, Vienna, ÖIR-Managementdienste GmbH

Olsen, Johan P. (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, 40, 921-952

Oskam, Arie, Gerrit Meester & Hiob Silvis (eds.) (2010), *EU policy for agriculture, food and rural areas*, The Netherlands, Wageningen Academic Publishers

Pierson, Paul (1996) "The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 29(2), 123-163

Pierson, Paul (2004), *History, Institutions and Social Analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 1-16

Pinho, João Miguel Nogueira (2019), *Os efeitos do Programa PRODER na diversificação da estrutura das economias locais (Análise do grupo de ação local Probasto)*, Dissertação submetida para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL

Pinto, Armando Sevinate (2001), "A Evolução da Política Agrícola Comum face aos interesses Portugueses: uma contribuição para a discussão em curso" in Madalena Barreira e Raul Jorge (orgs), *Agricultura, economia e sociedade: ensaios em*

homenagem ao Prof. Fernando Estácio, Lisboa, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), 415-447

Pires, Luís Madureira (1998), *A Política Regional Europeia e Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian

Pirozzi, Nicoletta & Bonomi, Matteo (2022), "Governing Differentiation and Integration in the European Union: Patterns, Effectiveness and Legitimacy", *International Spectator*, 57(1), 1-17

Pollack, Mark A. (2001) "International Relations Theory and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, 39, 221-244

Pollack, Mark A. (2003), *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press

Pollack, Mark A. (2009), "The New Institutionalisms and European Integration" in Antje Wiener & Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, 2nd Edition, Oxford, Oxford University Press, 125-143

Pollack, Mark A. (2010), "Theorizing EU Policy-Making" in Helen Wallace, Mark A. Pollack & Alasdair R. Young (ed.), *Policy-making in the European Union*, 6th Edition, Oxford, University Press, 15-44

Porta, Donatella della & Keating, Michael (eds.) (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press

PORDATA (2022), *Dia da Produção Nacional*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 18 pp., disponível em: <https://www.agroportal.pt/wp-content/uploads/2022/04/PR-Pordata-Dia-da-Producao-Nacional-1.pdf>, acedido a 04.09.24

Portela, José (1999), "O Meio Rural em Portugal: entre o ontem e o amanhã", *Trabalho de Antropologia e Etnologia*, vol. 39 (1-2), Porto, Sociedade Portuguesa de Antropologia e Etnologia, 45-65

Portela, José & Castro Caldas, João (orgs.) (2003), *Portugal Chão*, Oeiras, Celta Editora

Radaelli, Claudio M. (2000a), 'Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change', *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(8), disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, acessado a 28.08.25

Radaelli, Claudio M. (2000b), "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, 13(1), 25-43

Radaelli, Claudio M. (2001), "The domestic impact of European public policy: notes on concepts, methods and the challenge of empirical research", *Politique européenne*, nº5, autumn, 107-142

Radaelli, Claudio M. (2004), "Europeanisation: Solution or problem?", *European Integration online papers (EIoP)*, 8(16), disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>, acessado a 28.08.25

Radaelli, Claudio M. (2009), "The Europeanization of Public Policy" in Kevin Featherstone & Claudio M. Radaelli (ed.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 27-56

Radaelli, Claudio M. & Salter, John-Paul (2020), "Europeanization in Reverse Gear?" in edited by Stefan Gänzle, Benjamin Leruth & Jarle Trondal (eds.), *Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era*, London, Routledge, 36–53

Ragin, Charles (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press

Roederer-Rynning, Christilla (2008), "Agricultural Policy" in Paolo Graziano e Maarten P. Vink (eds.), *Europeanization, New Research Agendas*, Hampshire e New York, Palgrave Macmillan, 212-25

Rometsch, Dietrich & Wessels, Wolfgang (eds.) (1996), *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, European Policy Research Unit Series, Manchester, Manchester University Press

Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*, New York, Macmillan

Rosamond, Ben (2002), "Theories of Political Integration" in Jackie Gower (ed.), *The European Union Handbook*, 2nd edition, London and Chicago, Fitzroy Dearborn Publishers, 37-49

Rosamond, Ben (2006), "The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas" in Tanja A. Börzel (ed.), *The Disparity of European Integration. Revisiting Neo-functionalism in Honour of Ernest B. Haas*, Routledge, Madison Ave and New York, 21-38

Rose, Richard (1991), "What is lesson-drawing?", *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30

Rose, Richard (1993), *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers

Rose, Richard (2005), *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*, London e New York, Routledge

Royo, Sebastián (2006), "Portugal and Spain: Mission Accomplished?" in Eleanor Zeff and Ellen Pirro (eds.), *The European Union and the Member States*, 2nd Edition, Boulder, Cole, Lynne Rienner Publishers, 211-234

Royo, Sebastián (coord.) (2005), *Portugal, Espanha e a Integração Europeia. Um Balanço*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais

Sandholtz, Wayne & Stone Sweet, Alec (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press

Saurugger, Sabine & Surel, Yves (2006), "Europeanization as a Process for Transferring Public Policy", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 13(2), 179-211

Scharpf, Fritz W. (1997), "Européanisation et Gouvernement Démocratique", *Revue Politiques et Management Public*, 15(3), mars 1997, Paris, L'Institut de Management Public, 11-20

Scharpf, Fritz W. (2000), *Democratic Legitimacy under conditions of regulatory competition. Why Europe differs from the United States*, Estudio/Working Paper 2000/145

Scharpf, Fritz W. (2003), "Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration" in Tanja Börzel & Rachel Cichowski (ed.), *The State of the European Union: Law, Politics, and Society*, 6, Oxford, Oxford University Press, 79-104

Schmidt, Vivien (1999), "National Patterns of Governance under siege: the impact of European integration" in Kohler-Koch & Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London & New York, Routledge, 155-172

Schimmelfennig, Frank (2018), "European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises", *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969–989

Schimmelfennig, Frank (2019), "The choice for differentiated Europe: an Intergovernmentalist Theoretical Framework", *Comparative European Politics*, 17, 176–191

Schimmelfennig, Frank, Dirk Leuffen & Berthold, Rittberger (2015), "The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation", *Journal of European Public Policy*, 22(6), 764–782

Schimmelfennig, Frank & Winzen, Thomas (2020), "Introduction" in Frank Schimmelfennig & Thomas Winzen (eds.), *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*, Oxford, Oxford Academic

Schmitter, Philippe C. (2003), "Portugal and Spain: A Fifteen-Year 'Quasi-Experiment' with European Integration in a Pair of 'Most Similar Systems' in Sebastián Royo & Paul Christopher Manuel (eds.), Special Issue "Spain and Portugal in the European Union. The First Fifteen Years", *South European Society & Politics*, 8(1-2), 314-328

Schmitter, Philippe C. (2006), "Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism" in Tanja A. Börzel (ed.), *The Disparity of European Integration. Revisiting Neo-functionalism in Honour of Ernest B. Haas*, Madison Ave and New York, Routledge, 39-56

Seabra, Maria João (2003), "Portugal: one way to Europeanisation" in Wolfgang Wessels, Andreas Maurer & Jürgen Mittag (eds.), *Fifteen into One? The European Union and its member states*, Manchester, Manchester University Press, 355-368

Shucksmith, Mark, Kenneth J. Thomson & Deborah Roberts (eds.) (2005), *The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*, CAB International, Trombridge, Cromwell Press

Skogstad, Grace & Verdun, Amy (eds.) (2010), *The Common Agricultural Policy: Policy Dynamics in a Changing Context*, Oxon, Routledge

Soares, António Goucha (1997), “O défice democrático na União Europeia: alguns problemas conexos”, *Análise Social*, XXXII(142), Lisboa, Imprensa das Ciências Sociais, 627-648

Soares, Francisco Brito (2001), “Breves reflexões sobre os fundamentos da Política Agrícola da União Europeia” in Madalena Barreira & Raul Jorge (orgs.), *Agricultura, economia e sociedade: ensaios em homenagem ao Prof. Fernando Estácio*, Lisboa, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), 475-499

Solorio, Israel & Jörgens, Helge (eds.) (2017), *A Guide to EU Renewable Energy Policy: Comparing Europeanization and Domestic Policy Change in EU Member States*, Cheltenham, Edward Elgar, disponível em: <https://scispace.com/pdf/a-guide-to-eu-renewable-energy-policy-d51f88pemj.pdf>, acessado a 28.08.25

Stake, Robert E. (2005), “Qualitative Case Studies” in Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 3rd Edition, Thousand Oaks/London/New Delhi, Sage Publications

Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (1992), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge and New York, Cambridge University Press

Stubb, Alexander (1996) ‘A Categorisation of Differentiated Integration’, *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 283-95

Swinnen, Johan (ed.) (2015), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, Centre for European Policy Studies (CEPS), London, Rowman and Littlefield International

Thatcher, Mark & Garcia Quesada, Monica (2023), “Differentiated implementation and European integration: the development of EU food quality labelling”, *West European Politics*, 47(3), 701–729

Tekin, Funda (2017), “Differentiated Integration”, in *IEP Online Papers*, disponível em: <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2017/03/Funda-Tekin-Differentiated-Integration-Online-Paper2017.pdf>, acessado a 28.08.25

Tekin, Funda & Meissner, Vittoria (2022), “Political Differentiation as the End of Political Unity? A Narrative Analysis”, *The International Spectator*, 57(1), 72–89

Thomas, A. Birkland (2017), “Agenda Setting in Public Policy” in Frank Fischer & Gerald J. Miller (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London e New York, Routledge, 89-104

VA (1993), *O Programa de Desenvolvimento Regional e o Mundo Rural: Jornadas de Reflexão*, Lisboa, Ministério do Planeamento e da Administração do Território e Ministério da Agricultura

VA (1997), *Perspectivas de Desenvolvimento do Interior*, Colóquio promovido pelo Presidente da República durante a Jornada da Interioridade, Idanha-a-Nova, 2ª edição, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda

VA (1998), *Edição Especial 10 anos de desenvolvimento local. A REDE para o Desenvolvimento Local*, São Brás de Alportel, Associação IN LOCO

Varela, J. A. Santos (1992), *A Agricultura e o Espaço Rural. Contributo para a compreensão das suas relações em Portugal*, Lisboa, Direcção Geral de Planeamento e Agricultura

Varela, J. A. Santos (1995), *O Desenvolvimento Agrário e Rural (Contributos para a sua história no período 1960 a 1995)*, Lisboa, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

Varela, J. A. Santos (2007), *A Agricultura Portuguesa na PAC. Balanço de duas décadas de integração 1986-2006*, Coimbra, Almedina

Vasconcelos, Álvaro de & Antunes, Luís Pais (1996), “Portugal” in Dietrich Rometsch & Wolfgang Wessels (eds.), *The European Union and member states*.

Towards institutional fusion?, European Policy Research Unit Series, Manchester, Manchester University Press, 315-328

Wallace, Helen (ed.) (2001), *Interlocking Dimensions of European Integration*, New York, Palgrave Macmillan

Wallace, Helen S. & Ridley, Adam (1985), *Europe the Challenge of Diversity*, Chatham House Papers, London, Routledge

Wallace, Helen & Wallace, William (ed.) (1996) *Policy-making in the European Union*, Oxford, University Press

Wallace, Helen, Mark A. Pollack & Alasdair R. Young (ed.) (2010), *Policy-making in the European Union*, 6th Edition, Oxford, University Press

Wallace, William (ed.) (1990), *The dynamics of european integration*, London, Pinter Publishers

Walsh, Brendan (1986), "The Growth of Government" in Kieran A. Kenned, (ed.), *Ireland in Transition. Economic and Social Change Since 1960*, Cork and Dublin, The Mercier Press, 62-70

Walsh, James A. (2007a), "Agriculture in Transition" in Brendan Bartley and Rob Kitchin (eds.), *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 158-169

Walsh, James A. (2007b), "Regional Development" in Brendan Bartley and Rob Kitchin (eds.), *Understanding Contemporary Ireland*, London, Pluto Press, 31-43

Wessels, Wolfgang, Andrea Maurer & Jürgen Mittag (2003), "The European Union and Member States: analysing two arenas over time" in Wolfgang Wessels, Andrea Maurer & Jürgen Mittag (eds.) *Fifteen into One? The European Union and its member states*, Manchester, Manchester University Press, 1-28

Wessels, Wolfgang, Andreas Maurer & Jürgen Mittag (eds.) (2003), *Fifteen into One? The European Union and its member states*, Manchester, Manchester University Press

Wiener, Antje & Diez, Thomas (2004), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press

Williams, Allan M. (1992), *A Comunidade Europeia: as contradições de processo de integração*, Oeiras, Celta Editora

Yruela, Manuel Pérez & Giménez, María del Mar (1994), "Desarrollo Local y Desarrollo Rural: El contexto del Programa 'LEADER'", *Papeles de Economía Española*, n.º 60-61, 219-233

Zeff, Eleanor & Pirro, Ellen (2006), "The EU and the Member States: A Comparative Analyses" in Eleanor Zeff & Ellen Pirro (eds.) *The European Union and the Member States*, 2nd Edition, Boulder, Cole, Lynne Rienner Publishers, 445-450

Zeff, Eleanor & Pirro, Ellen (eds.) (2006), *The European Union and the Member States*, 2nd Edition, Boulder, Cole, Lynne Rienner Publishers

Lista de Gráficos, Tabelas e Figuras

Gráfico 1. Despesas no Orçamento da UE (execução em pagamentos) _____	44
<i>Tabela 1. Fundos Estruturais da Política Estrutural de Desenvolvimento Rural Europeia</i> _____	39
<i>Tabela 2. Objetivos da Reforma dos Fundos Estruturais de 1988</i> _____	40
<i>Tabela 3. Áreas dos PAL no PIC LEADER II</i> _____	70
<i>Tabela 4. Evolução da Abordagem LEADER na UE</i> _____	81
<i>Tabela 5. Medidas PPDR (1994-1999)</i> _____	99
<i>Tabela 6. Beneficiários dos Programas RURIS, AGRO e Medida AGRIS</i> _____	104
<i>Tabela 7. As 22 medidas do REDR nos Programas portugueses</i> _____	106
<i>Tabela 8. Pacotes financeiros da Abordagem LEADER em Portugal 1991-2013</i> _____	128
<i>Tabela 9. Resumo da implementação da Abordagem LEADER em Portugal</i> _____	133
<i>Figura 1. Características da Abordagem LEADER</i> _____	63
<i>Figura 2. Características de um território LEADER</i> _____	64
<i>Figura 3. Estrutura dos Grupos de Ação Local</i> _____	65
<i>Figura 4. Princípios da metodologia LEADER</i> _____	68
<i>Figura 5. As três fases do PIC LEADER na UE</i> _____	75
<i>Figura 6. Principais responsabilidades dos intervenientes da abordagem LEADER</i> _____	82
<i>Figura 7. Estrutura do QCA I (1989-1993)</i> _____	92
<i>Figura 8. Estrutura do QCA II (1994-1999)</i> _____	97
<i>Figura 9. Estrutura do QCA III (2000-2006)</i> _____	102
<i>Figura 10. GAL portuguesas no PIC LEADER I</i> _____	112
<i>Figura 11. GAL portuguesas no PIC LEADER II</i> _____	118
<i>Figura 12. GAL portuguesas no PIC LEADER+</i> _____	120
<i>Figura 13. Evolução do PIC LEADER em Portugal (1991-2006)</i> _____	127

Anexos

Anexo I. Guião entrevistas extensivas

Portugal

1. Como tomou conhecimento do Programa LEADER (trabalha ou trabalhou) e qual foi a sua opinião na altura? Essa opinião mudou ao longo do trabalho que desenvolveu nesta área?

Opinião partilhada pelos restantes intervenientes na gestão e implementação do Programa LEADER? (decisores políticos, técnicos dos ministérios, municípios, associações de desenvolvimento local, confederações de agricultores, sector privado)

2. Como foram percecionados os resultados do Programa LEADER pelos vários intervenientes?

(LEADER I / LEADER II / LEADER +, decisores políticos, técnicos dos ministérios, municípios, associações de desenvolvimento local, confederações de agricultores, sector privado)

- a. Impactos do LEADER no tecido social, nas dinâmicas sociais, nas dinâmicas comunitárias, na sociedade civil, nas áreas rurais portuguesas;*
- b. Papel e a importância do Programa LEADER no contexto do desenvolvimento rural em Portugal*

3. Quais foram as maiores dificuldades sentidas na aplicação do Programa LEADER?

(LEADER I / LEADER II / LEADER +) e quais foram as estratégias encontradas para colmatar essas dificuldades/obstáculos/resultados menos positivos? Ou para promover os resultados positivos?

- a. *Negociações da PAC do Governo Português junto da Comissão Europeia e dos outros Estados membros refletiram essa estratégia?*

4. Como avalia, agora, essas estratégias?

- a. *Foi a melhor solução, naquele momento, para o país?*
- b. *Portugal poderia ter aproveitado melhor o Programa LEADER? Em que sentido? Porquê?*
- c. *Seria útil a existência de uma Política de Desenvolvimento Rural, de nível nacional, em Portugal? (Ou já existem instrumentos que desempenham esse papel e correspondem às necessidades das zonas rurais portuguesas?)*

5. Considera que Portugal deveria ou poderia ter seguido o mesmo caminho que os países da UE que tomaram o Programa LEADER como base para elaborarem programas/políticas nacionais de desenvolvimento rural que abrangessem necessidades ou áreas geográficas não abrangidas pelos LEADER (ex: POMO na Finlândia, PRODER em Espanha, LEADER National na Irlanda)?

- a. *Porque é que não foi criada e não existe, ainda, uma Política de Desenvolvimento Rural Nacional, em Portugal, face aos resultados (positivos) e à recomendação da UE?*
- b. *Os decisores políticos em Portugal tinham/têm noção do espaço de manobra que os governos nacionais tinham/têm na UE, nomeadamente na área das Políticas de Desenvolvimento Rural?*
- c. *Portugal tinha/tem o mesmo espaço de manobra que outros Estados membros ao nível das Políticas de Desenvolvimento Rural?*
- d. *Portugal tinha/tem condições (sociais, políticas, económicas) para ir mais longe ao nível das Políticas de Desenvolvimento Rural?*

Anexo II. Minuta Consentimento Informado entrevistados

CONSENTIMENTO INFORMADO

“A Nacionalização das Políticas Europeias: As Políticas de Desenvolvimento Rural na Irlanda e em Portugal”

Âmbito

Este consentimento informado é aplicável à autorização de identificação e de tratamento de dados pessoais dos participantes no contexto do projeto *“A Nacionalização das Políticas Europeias: As Políticas de Desenvolvimento Rural na Irlanda e em Portugal”*, desenvolvido no âmbito da tese de Doutoramento em Ciência Política, especialização em Políticas Públicas de Inês Ferreira Carneiro, Doutoranda da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, orientada pela Professora Doutora Catherine Moury.

Responsável pelo tratamento

Os dados pessoais recolhidos no âmbito deste Projeto serão tratados pela Doutoranda Inês Ferreira Carneiro, que é responsável pelo tratamento de acordo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais (RGPD).

Qual a finalidade do tratamento dos dados?

O Projeto pretende compreender e analisar os fatores que determinam que alguns países membros da União Europeia nacionalizem políticas europeias, dotando-as de enquadramento e orçamento próprios, e outros se limitem a implementar as diretivas europeias. O principal objetivo das entrevistas (conduzidas pessoalmente e/ou via Zoom/Team) é recolher a informação necessária que permita um entendimento mais amplo desta temática. As entrevistas, depois de gravadas, serão transcritas para análise.

A Doutoranda apenas tratará os dados pessoais para as finalidades aqui dispostas, exceto quando considere que são necessários para outra aplicação, e apenas se esta for compatível com a sua finalidade original, especialmente para fins de investigação científica ou histórica ou

para fins estatísticos, e sejam cumpridos os restantes requisitos impostos por Lei para a reutilização de dados.

Que dados serão tratados?

Os dados pessoais tratados incluirão as gravações em áudio, e em áudio e imagem no caso das entrevistas realizadas *online*, nome, cargo e instituição de cada um dos participantes. Em conformidade com o princípio da minimização de dados pessoais, a Doutoranda só tratará os dados estritamente necessários para a prossecução das finalidades do Projeto.

Condição de licitude

O tratamento de dados pessoais pela responsável de tratamento no âmbito deste Projeto tem como base o consentimento expresso e informado dos titulares de dados pessoais.

Durante quanto tempo serão os dados pessoais conservados?

De modo a garantir a conservação dos dados pessoais apenas pelo período necessário, a responsável pelo tratamento fixou o período de três (3) anos como prazo para a conservação dos dados. Em determinados casos a conservação dos dados poderá ocorrer por períodos mais longos, nomeadamente quando a Lei assim o impuser.

Medidas técnicas e organizativas implementadas

A segurança da informação e proteção dos dados pessoais são prioritárias para a responsável pelo tratamento dos dados. Assim, foram implementadas medidas de modo a assegurar a segurança dos dados pessoais dos titulares e mitigar o risco de efeitos adversos resultantes do seu tratamento, a saber:

- As entrevistas serão gravadas apenas para fins de transcrição exata;
- Uma vez concluídas as entrevistas, os ficheiros das gravações serão imediatamente transferidos do dispositivo de gravação e encriptados em suporte externo, e eliminados do dispositivo de gravação;
- O suporte externo será protegido por palavra-passe, só será acessível pelo responsável pelo tratamento dos dados, e nunca será ligado a qualquer dispositivo conectado à Internet.

Transferências de dados pessoais

Os dados pessoais tratados no contexto do projeto não serão transferidos para entidades terceiras nem para países terceiros localizados fora da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu.

Quais os seus direitos?

Poderá, em qualquer momento, exercer os seus direitos, nomeadamente, o pedido de informações adicionais quanto ao tratamento dos seus dados, a retificação dos mesmos, bem como, dentro de certos limites, o apagamento dos seus dados, a revogação do consentimento dado ou a oposição ao tratamento dos seus dados, entre outros, através do endereço de e-mail ines.carneiro@gmail.com.

Recordamos que, em certos casos (por exemplo, devido a requisitos legais), o seu pedido poderá não ser satisfeito. De qualquer modo, será informado das medidas tomadas nesse sentido, no prazo de um mês a partir do momento em que o pedido for efetuado.

Tem ainda o direito de apresentar uma reclamação ao responsável pela proteção de dados da Universidade Nova de Lisboa, através do e-mail dpo@unl.pt e/ou à Comissão Nacional de Proteção de Dados, em <https://www.cnpd.pt>.

Consentimento

1. Declaro ter lido o presente documento e ter sido informado acerca das finalidades do Projeto e do tratamento dos dados pessoais de que sou titular.

2. Compreendo que a minha participação neste Projeto é voluntária e concordo com o tratamento dos meus dados pessoais para as finalidades e nas condições aqui referidas.

Data:

(Assinatura do Titular de Dados)

Anexo III. Guião entrevistas exploratórias a especialistas

Portugal

1. Em primeiro lugar, poderia dar uma visão geral da agricultura e das áreas rurais portuguesas, antes da adesão à UE?
2. Qual foi/é o papel da PAC no desenvolvimento das áreas rurais europeias? E portuguesas?
3. Em que medida a PAC respondeu/responde às exigências de desenvolvimento das áreas rurais na UE? E em Portugal?
4. Qual o papel e a importância do Programa LEADER no contexto do desenvolvimento rural na UE? E em Portugal?
5. Considera que seria útil a existência de uma Política de Desenvolvimento Rural, de nível nacional, em Portugal? Ou existem já instrumentos que desempenham esse papel e correspondem às necessidades das zonas rurais?
6. Porque é que não existe uma Política de Desenvolvimento Rural em Portugal?

Irlanda

1. First, could you give me a general picture of Irish agriculture and rural areas, before the EU accession?
2. What was / is the role of the CAP in the development of European rural areas? And of Irish rural areas?
3. To what extent the CAP responded / responds to the development demands of rural areas in the EU? And in Ireland?
4. What was/is the role and importance of the LEADER programme in the context of rural development in the EU? And in Ireland?
5. In what context and which factors led to such a political outcome in Ireland?
6. What is your evaluation of National LEADER?
7. Would it be useful, to the rural development in Ireland, to continue with this programme on the period 2007 to 2013? Or do you think that the actual programmes (CLAR, Rural Social Scheme, LEADER/Rural Economy) will serve well the rural areas?

Anexo IV. Declaração de Cork

Para uma política integrada de desenvolvimento rural: A Declaração de Cork

Consciente de que as zonas rurais - que englobam os locais de residência de um quarto da população e representam mais de 80% do território da União Europeia - são caracterizadas por um tecido cultural, económico e social único, um extraordinário mosaico de actividades e uma grande variedade de paisagens (florestas e terras agrícolas, sítios naturais incólumes, aldeias e pequenas cidades, centros regionais, pequenas indústrias);

Ciente de que as zonas rurais, bem como os seus habitantes, representam uma autêntica riqueza para a União Europeia e possuem a capacidade de ser competitivas;

Considerando que a maior parte da Europa rural é constituída por terras agrícolas e florestas, que influenciam fortemente o carácter das paisagens europeias; que a agricultura é e deve permanecer uma importante interface entre as pessoas e o ambiente e que os agricultores devem desempenhar uma função de gestores de muitos dos recursos naturais do território rural;

Verificando que a agricultura e as florestas deixaram de desempenhar um papel predominante nas economias europeias; que o seu peso económico relativo continua em declínio e que, em consequência, o desenvolvimento rural deve envolver todos os sectores sócio-económicos das zonas rurais;

Convencida de que os cidadãos europeus dão cada vez mais importância à qualidade de vida, em geral, e às questões relativas à qualidade, saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer, em particular, e de que as zonas rurais ocupam uma posição privilegiada para satisfazer esses interesses, oferecendo todas as possibilidades para um autêntico modelo de desenvolvimento moderno de qualidade;

Reconhecendo que a política agrícola comum se terá de adaptar às novas realidades e desafios colocados pelos desejos e preferências do consumidor, à evolução do comércio internacional e ao próximo alargamento da União Europeia; que a transição de um regime de apoio dos preços para um regime de apoio directo continuará a processar-se; que, em consequência, a PAC e o sector agrícola deverão ser objecto do devido ajustamento e que os agricultores devem receber o apoio necessário para esse processo e indicadores claros para o futuro;

Prevendo que os pagamentos compensatórios estabelecidos pela reforma de 1992 da PAC serão crescentemente postos em causa;

Persuadida de que o conceito de apoio financeiro público ao desenvolvimento rural, harmonizado com a gestão adequada dos recursos naturais e a manutenção e reforço da biodiversidade e das paisagens culturais, goza de uma crescente aceitação;

Reconhecendo que, embora as sucessivas reformas da política agrícola comum e das políticas europeias de desenvolvimento rural tenham melhorado a transparência e a eficácia, se desenvolveu um certo número de inconsistências e duplicações e aumentou a complexidade jurídica;

Decidida a promover, de todas as formas possíveis, a capacidade local de criar um desenvolvimento sustentável nas zonas rurais e, nomeadamente, iniciativas privadas e comunitárias bem integradas em mercados globais;

Anuncia o seguinte programa de dez pontos para o desenvolvimento rural da União Europeia:

Ponto 1 - Preferência rural

O desenvolvimento rural sustentável deve ser uma das prioridades da União Europeia e tornar-se um princípio fundamental de qualquer política rural no futuro imediato e após o alargamento. Esse desenvolvimento deve ter como objectivos inverter o processo de êxodo rural, combater a pobreza, estimular o emprego e a igualdade de oportunidades, responder ao crescente pedido de mais qualidade, saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer e melhorar o bem-estar das populações rurais.

Assim, a necessidade de preservar e melhorar a qualidade do ambiente rural deve ser integrada em todas as políticas comunitárias relativas ao desenvolvimento rural. É necessário estabelecer um maior equilíbrio dos gastos públicos, dos investimentos em infra-estruturas e dos serviços nas áreas da educação, da saúde e das comunicações entre as zonas rurais e urbanas.

Uma parte cada vez maior dos recursos disponíveis deve ser utilizada para promover o desenvolvimento rural e garantir a consecução dos objectivos ambientais.

Ponto 2 - Abordagem integrada

A política de desenvolvimento rural deve ser concebida de uma forma multidisciplinar e aplicada de um modo multi-sectorial, com uma dimensão territorial clara.

Além disso, deve ser aplicada a todas as zonas rurais da União, respeitando o princípio da concentração através da diferenciação do co-financiamento para as zonas mais necessitadas. De igual modo, deve basear-se numa abordagem integrada, que englobe no mesmo quadro jurídico e político o ajustamento e desenvolvimento da agricultura, a diversificação económica - tendo em conta, nomeadamente, as pequenas e médias indústrias e os serviços rurais - a gestão dos recursos naturais, a melhoria das funções ambientais e a promoção da cultura, do turismo e das actividades recreativas.

Ponto 3 - Diversificação

O apoio à diversificação das actividades económico-sociais deve centrar-se na criação de um quadro para o auto-financiamento das iniciativas privadas e colectivas ao nível do investimento, assistência técnica, serviços empresariais, infra-estruturas adequadas, educação, formação, integração dos progressos alcançados no campo das tecnologias da informação, reforço do papel das pequenas cidades enquanto partes integrantes das zonas rurais e factores-chave de desenvolvimento, promoção do desenvolvimento de comunidades rurais viáveis e renovação das aldeias.

Ponto 4 - Sustentabilidade

As políticas devem promover um desenvolvimento rural que fomente a qualidade e a amenidade das paisagens rurais europeias (recursos naturais, biodiversidade e identidade cultural), para que a sua utilização pelas gerações actuais não prejudique as opções das gerações futuras.

No que respeita às acções locais, devemos sempre estar conscientes das nossas responsabilidades globais.

Ponto 5 - Subsidiariedade

Dada a diversidade das zonas rurais da União Europeia, a política de desenvolvimento rural tem de respeitar o princípio da subsidiariedade, devendo ser tão descentralizada quanto possível e baseada na parceria e na cooperação a todos os níveis (local, regional, nacional e europeu). Deve ser dada uma particular importância à participação e a uma abordagem “de baixo para cima”, que estimule a criatividade e a solidariedade das comunidades rurais. O desenvolvimento rural deve desenvolver-se numa base local e comunitária, no contexto de um quadro europeu coerente.

Ponto 6 - Simplificação

A política de desenvolvimento rural, especialmente no que respeita à sua componente agrícola, deve ser objecto de uma radical simplificação legislativa. Embora se deva evitar qualquer renacionalização da PAC, é necessário alcançar uma maior coerência das acções actualmente executadas através de muitos canais diferentes, uma limitação da legislação comunitária relativa às regras e procedimentos gerais, uma maior subsidiariedade nas decisões, uma descentralização da aplicação das políticas e, em geral, uma maior flexibilidade.

Ponto 7 - Programação

A aplicação dos programas de desenvolvimento rural deve basear-se em procedimentos coerentes e transparentes e ser integrada num único programa de desenvolvimento rural para cada região e num único mecanismo de desenvolvimento rural sustentável.

Ponto 8 - Financiamento

Deve ser encorajada a utilização dos recursos financeiros locais para promover os projectos de desenvolvimento rural locais. Deve ser dado um maior incentivo à utilização da engenharia financeira nos sistemas de crédito rural, para melhorar a mobilização das sinergias entre o financiamento público e o financiamento privado,

reduzir as limitações financeiras que afectam as pequenas e médias empresas, promover investimentos produtivos e diversificar as economias rurais. Simultaneamente, deve ser incentivada uma maior participação do sector bancário (público e privado) e de outros intermediários fiscais.

Ponto 9 - Gestão

Quando necessário, a capacidade administrativa e a eficácia das autoridades regionais e locais, bem como dos grupos de natureza colectiva, devem ser melhoradas através do fornecimento de apoio técnico, formação, melhores comunicações, parceria, partilha da investigação

e da informação e intercâmbio de experiências através de redes estabelecidas entre as regiões e as comunidades rurais de toda a Europa.

Ponto 10 - Avaliação e investigação

O acompanhamento, a análise e o cálculo dos benefícios devem ser reforçados para garantir a transparência dos procedimentos, assegurar a boa utilização dos fundos públicos, estimular a investigação e a inovação e possibilitar um debate público bem informado. Os participantes

devem não só ser consultados sobre as tarefas de concepção e aplicação, mas também participar directamente no acompanhamento e na avaliação.

Conclusões

Nós, os participantes na Conferência Europeia sobre o Desenvolvimento Rural reunidos em Cork, instamos os responsáveis pela tomada de decisões a nível europeu a que:

- > sensibilizem a opinião pública sobre a importância de dar um novo impulso à política de desenvolvimento rural;*
- > tornem as zonas rurais mais atraentes para viver e trabalhar, para que se possam tornar centros de uma vida melhor para uma crescente diversidade de pessoas de todas as idades;*
- > apoiem o presente programa de dez pontos e cooperem como parceiros na consecução de cada um dos objectivos definidos na presente declaração;*
- > desempenhem um papel activo na promoção de um desenvolvimento rural sustentável no contexto internacional.*

9 de novembro de 1996

Declaração de Cork

Anexo V. Consentimentos assinados pelos entrevistados

Tem ainda o direito de apresentar uma reclamação ao responsável pela proteção de dados da Universidade Nova de Lisboa, através do e-mail dpo@unl.pt e/ou à Comissão Nacional de Proteção de Dados, em <https://www.cnpd.pt>.

Consentimento

1. Declaro ter lido o presente documento e ter sido informado acerca das finalidades do Projeto e do tratamento dos dados pessoais de que sou titular.

2. Compreendo que a minha participação neste Projeto é voluntária e concordo com o tratamento dos meus dados pessoais para as finalidades e nas condições aqui referidas.

3. Autorizo que o meu nome, cargo e instituição sejam divulgados, quer na lista de entrevistados, como em possíveis citações para ilustração da análise.

Data: 13.11.24

Manuel António Ribeiro Loures Gandinhal

(Assinatura do Titular dos Dados)

Tem ainda o direito de apresentar uma reclamação ao responsável pela proteção de dados da Universidade Nova de Lisboa, através do e-mail dpo@unl.pt e/ou à Comissão Nacional de Proteção de Dados, em <https://www.cnpd.pt>.

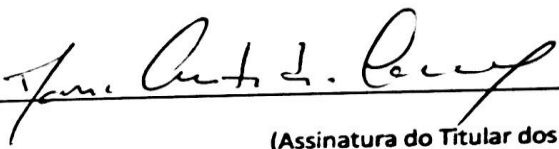
Consentimento

1. Declaro ter lido o presente documento e ter sido informado acerca das finalidades do Projeto e do tratamento dos dados pessoais de que sou titular.

2. Compreendo que a minha participação neste Projeto é voluntária e concordo com o tratamento dos meus dados pessoais para as finalidades e nas condições aqui referidas.

3. Autorizo que o meu nome, cargo e instituição sejam divulgados, quer na lista de entrevistados, como em possíveis citações para ilustração da análise.

Data: 30.10.24


(Assinatura do Titular dos Dados)

Tem ainda o direito de apresentar uma reclamação ao responsável pela proteção de dados da Universidade Nova de Lisboa, através do e-mail dpo@unl.pt e/ou à Comissão Nacional de Proteção de Dados, em <https://www.cnpd.pt>.

Consentimento

1. Declaro ter lido o presente documento e ter sido informado acerca das finalidades do Projeto e do tratamento dos dados pessoais de que sou titular.
2. Compreendo que a minha participação neste Projeto é voluntária e concordo com o tratamento dos meus dados pessoais para as finalidades e nas condições aqui referidas.
3. Autorizo que o meu nome, cargo e instituição sejam divulgados, quer na lista de entrevistados, como em possíveis citações para ilustração da análise.

Data:

Assinado por: MIGUEL JOÃO PISOEIRO DE FREITAS
Num. de Identificação: 07374726
Data: 2024.10.15 15:14:28+01'00'



CARTÃO DE CIDADÃO

(Assinatura do Titular dos Dados)

Transferências de dados pessoais

Os dados pessoais tratados no contexto do projeto não serão transferidos para entidades terceiras nem para países terceiros localizados fora da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu.

Quais os seus direitos?

Poderá, em qualquer momento, exercer os seus direitos, nomeadamente, o pedido de informações adicionais quanto ao tratamento dos seus dados, a retificação dos mesmos, bem como, dentro de certos limites, o apagamento dos seus dados, a revogação do consentimento dado ou a oposição ao tratamento dos seus dados, entre outros, através do endereço de e-mail ines.carneiro@gmail.com.

Recordamos que, em certos casos (por exemplo, devido a requisitos legais), o seu pedido poderá não ser satisfeito. De qualquer modo, será informado das medidas tomadas nesse sentido, no prazo de um mês a partir do momento em que o pedido for efetuado.

Tem ainda o direito de apresentar uma reclamação ao responsável pela proteção de dados da Universidade Nova de Lisboa, através do e-mail dpo@unl.pt e/ou à Comissão Nacional de Proteção de Dados, em <https://www.cnpd.pt>.

Consentimento

1. Declaro ter lido o presente documento e ter sido informado acerca das finalidades do Projeto e do tratamento dos dados pessoais de que sou titular.
2. Compreendo que a minha participação neste Projeto é voluntária e concordo com o tratamento dos meus dados pessoais para as finalidades e nas condições aqui referidas.
3. Autorizo que o meu nome, cargo e instituição sejam divulgados, quer na lista de entrevistados, como em possíveis citações para ilustração da análise.

Data: 09.10.2024



(Assinatura do Titular dos Dados)

Tem ainda o direito de apresentar uma reclamação ao responsável pela proteção de dados da Universidade Nova de Lisboa, através do e-mail dpo@unl.pt e/ou à Comissão Nacional de Proteção de Dados, em <https://www.cnpd.pt>.

Consentimento

1. Declaro ter lido o presente documento e ter sido informado acerca das finalidades do Projeto e do tratamento dos dados pessoais de que sou titular.

2. Compreendo que a minha participação neste Projeto é voluntária e concordo com o tratamento dos meus dados pessoais para as finalidades e nas condições aqui referidas.

3. Autorizo que o meu nome, cargo e instituição sejam divulgados, quer na lista de entrevistados, como em possíveis citações para ilustração da análise.

Data: 16/10/2023


(Assinatura do Titular dos Dados)

Tem ainda o direito de apresentar uma reclamação ao responsável pela proteção de dados da Universidade Nova de Lisboa, através do e-mail dpo@unl.pt e/ou à Comissão Nacional de Proteção de Dados, em <https://www.cnpd.pt>.

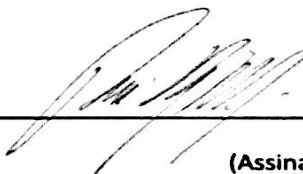
Consentimento

1. Declaro ter lido o presente documento e ter sido informado acerca das finalidades do Projeto e do tratamento dos dados pessoais de que sou titular.

2. Compreendo que a minha participação neste Projeto é voluntária e concordo com o tratamento dos meus dados pessoais para as finalidades e nas condições aqui referidas.

3. Autorizo que o meu nome, cargo e instituição sejam divulgados, quer na lista de entrevistados, como em possíveis citações para ilustração da análise.

Data:



(Assinatura do Titular dos Dados)