



SEGUNDO PILAR DA PAC: A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Como segundo pilar da política agrícola comum (PAC), a política de desenvolvimento rural da UE destina-se a apoiar as zonas rurais da União e a dar resposta à grande diversidade de desafios económicos, ambientais e sociais do século XXI. Um maior grau de flexibilidade (comparativamente ao primeiro pilar) permite que as autoridades locais, regionais e nacionais elaborem os respetivos programas individuais de desenvolvimento rural de sete anos com base num «menu» de medidas europeias. Ao contrário do primeiro pilar, que é inteiramente financiado pela UE, os programas do segundo pilar são cofinanciados por fundos da UE e por fundos regionais ou nacionais.

BASE JURÍDICA

- Artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (JO L 347 de 20.12.2013) (disposições comuns relativas aos fundos europeus estruturais e de investimento);
- Regulamento (UE) n.º 1305/2013 (JO L 347 de 20.12.2013) (apoio ao desenvolvimento rural);
- Regulamento (UE) n.º 1306/2013 (JO L 347 de 20.12.2013) (financiamento, gestão e acompanhamento da política agrícola comum);
- Regulamento «Omnibus» (Regulamento (UE) 2017/2393; JO L 350 de 29.12.2017, p. 15) (que introduz alterações ao Regulamento (UE) n.º 1305/2013 e 1306/2013).

MISSÃO E PRIORIDADES

A política de desenvolvimento rural da União Europeia foi introduzida como segundo pilar da PAC no quadro da reforma conhecida como «Agenda 2000». É cofinanciada pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e por fundos regionais ou nacionais.

O objetivo do Feader é contribuir para a realização da estratégia «Europa 2020» (estratégia da UE para o crescimento e o emprego), promovendo o desenvolvimento rural sustentável.

A Comissão definiu três grandes prioridades para a política de desenvolvimento rural:



1. Tornar a agricultura mais competitiva;
2. Assegurar a gestão sustentável dos recursos naturais e das ações climáticas;
3. Alcançar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e manutenção de empregos.

Estes objetivos principais correspondem às seguintes seis prioridades da UE para a política de desenvolvimento rural:

1. Fomentar a transferência de conhecimentos nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais;
2. Melhorar a competitividade de todos os tipos de agricultura e reforçar a viabilidade das explorações agrícolas;
3. Promover a organização da cadeia alimentar e a gestão dos riscos na agricultura;
4. Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas que dependem da agricultura e das florestas;
5. Promover a eficiência dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal;
6. Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais.

A política de desenvolvimento rural é implementada através de programas de desenvolvimento rural concebidos pelos Estados-Membros (ou pelas suas regiões). Estes programas plurianuais aplicam uma estratégia personalizada que responde às necessidades específicas dos Estados-Membros (ou regiões) e está relacionada com, no mínimo, quatro das seis prioridades acima referidas. Os programas baseiam-se numa combinação de medidas selecionadas a partir de um «menu» de medidas europeias especificadas no Regulamento (UE) n.º 1305/2013 relativo ao desenvolvimento rural e cofinanciadas pelo Feader (ver detalhes abaixo). As taxas de cofinanciamento variam consoante as regiões e as medidas em causa. Os programas, que têm de ser aprovados pela Comissão Europeia, incluem obrigatoriamente um plano de financiamento e um conjunto de indicadores de resultados. A Comissão e os Estados-Membros estabeleceram um sistema comum de acompanhamento e avaliação da política de desenvolvimento rural. No atual período de programação (2014 a 2020), privilegiou-se a coordenação da ação do FEADER com outros fundos europeus estruturais e de investimento («FEEI»): os fundos da política de coesão (Fundo de Coesão, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo Social Europeu (FSE)) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

AS MEDIDAS INCLUÍDAS NO «MENU EUROPEU»

As medidas que os Estados-Membros devem incluir nos seus programas abrangem os seguintes domínios:



- Transferência de conhecimentos e ações de informação (formação, ações de informação, etc.);
- Serviços de aconselhamento, de gestão agrícola e de substituição nas explorações agrícolas;
- Regimes de qualidade para os produtos agrícolas e os géneros alimentícios (novas participações dos agricultores em regimes de qualidade);
- Investimentos em ativos físicos (transformação dos produtos agrícolas, infraestruturas e melhoria do desempenho e da sustentabilidade das explorações, etc.);
- Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por desastres naturais e catástrofes, e adoção de medidas de prevenção adequadas;
- Desenvolvimento das explorações agrícolas e das empresas (apoio à instalação de jovens agricultores, atividades não agrícolas em zonas rurais, etc.);
- Serviços básicos e renovação das aldeias em zonas rurais (banda larga, atividades culturais, infraestruturas turísticas, etc.);
- Investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas (florestação e criação de zonas arborizadas; instalação de sistemas agroflorestais, prevenção e reparação dos danos infligidos às florestas pelos incêndios florestais, desastres naturais e catástrofes, nomeadamente as infestações de parasitas e doenças, bem como as ameaças ligadas ao clima; investimentos destinados a melhorar a resistência e o valor ambiental dos ecossistemas florestais, bem como o seu potencial de atenuação das alterações climáticas; investimentos em tecnologias florestais e na transformação, mobilização e comercialização de produtos florestais);
- Criação de agrupamentos e organizações de produtores;
- Manutenção das práticas agrícolas que influem positivamente no ambiente e no clima e promoção das alterações necessárias para atingir esse objetivo (medidas «agroambientais e climáticas»). Estas medidas devem ser obrigatoriamente incluídas nos programas de desenvolvimento rural. Os compromissos devem ir além do que mandam as normas;
- Apoio à agricultura biológica (pagamento para a conversão ou a favor da manutenção das práticas da agricultura biológica);
- Pagamentos a título da rede Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água;
- Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas;
- Pagamentos relacionados com o bem-estar dos animais;
- Pagamentos destinados aos serviços florestais, ambientais e climáticos e à conservação das florestas;
- Incentivo da cooperação entre os agricultores e os silvicultores e os agentes envolvidos na cadeia de produção alimentar (criação de polos e redes, grupos



operacionais da Parceria Europeia de Inovação para a produtividade e a sustentabilidade agrícolas (PEI));

- Uma «caixa de ferramentas de gestão de riscos»: pagamento do seguro de colheitas, animais e plantas; fundos mutualistas que intervêm em caso da ocorrência de fenómenos climáticos adversos, doenças dos animais e das plantas, pragas e incidentes ambientais; instrumento de estabilização dos rendimentos (sob a forma de contribuições financeiras para fundos mutualistas destinadas a compensar os agricultores em caso de diminuição acentuada dos seus rendimentos);

Importa salientar que o Regulamento «Omnibus», que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018, introduziu profundas alterações no regime de gestão dos riscos em vigor. O novo regulamento introduziu um novo instrumento de estabilização setorial que proporciona aos agricultores uma compensação por quebras significativas nos seus rendimentos que teriam um impacto económico significativo em zonas rurais. O instrumento de estabilização setorial é aplicável se a quebra no rendimento for superior a 20 %. Já se encontra disponível um apoio semelhante para os contratos de seguro quando são destruídos mais de 20 % da produção média anual de um agricultor.

O Regulamento «Desenvolvimento Rural» também inclui uma abordagem de desenvolvimento local seguida pelos atores locais (a abordagem Leader). Além disso, o Feader financia uma rede europeia de desenvolvimento rural (cujo objetivo é conectar as redes nacionais e as organizações e administrações nacionais que operam no domínio do desenvolvimento rural na União) e a rede PEI, que permite o estabelecimento de contatos e o intercâmbio de conhecimentos entre agricultores e investigadores. Por outro lado, o regulamento prevê, expressamente, que os Estados-Membros possam elaborar subprogramas temáticos relacionados com os jovens agricultores, as pequenas explorações agrícolas, as zonas de montanha, as cadeias de abastecimento curtas, as mulheres nas zonas rurais, a atenuação das alterações climáticas e a adaptação aos seus efeitos, a biodiversidade e a reestruturação de certos setores agrícolas.

ASPETOS FINANCEIROS

No âmbito do quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020, aproximadamente 100 mil milhões de EUR e 61 mil milhões de EUR de financiamento público dos Estados-Membros foram inscritos para o desenvolvimento rural. A França (11,4 mil milhões de euros), a Itália (10,4 mil milhões), a Alemanha (9,4 mil milhões) e a Polónia (8,7 mil milhões) são os quatro principais beneficiários do Feader. Pelo menos 30 % dos fundos do Feader têm de ser atribuídos para investimentos nos domínios do ambiente e do clima, para o desenvolvimento das zonas florestais e a melhoria da viabilidade das florestas, para medidas «agroambientais e climáticas», para a agricultura biológica e os pagamentos a título da rede Natura 2000. Além disso, pelo menos 5 % da contribuição do Feader deve ser gasta na abordagem Leader. Os montantes e taxas de apoio são definidos em pormenor no Anexo II ao Regulamento (por exemplo, as ajudas ao arranque da atividade para os jovens agricultores pode atingir 70 000 euros, as ajudas aos regimes de qualidade 3 000 euros por ano, ou



ainda, no caso das ajudas à agricultura biológica, 900 euros por ano para as culturas perenes).

EXECUÇÃO

Entre dezembro de 2014 e dezembro de 2015, a Comissão aprovou todos os 118 programas de desenvolvimento rural elaborados pelos 28 Estados-Membros. Vinte Estados-Membros optaram por implementar um programa nacional único e 8, por utilizar mais de um programa (de modo a refletir a sua estrutura geográfica ou administrativa). A aplicação do segundo pilar diverge muito entre os Estados-Membros e, mesmo, no interior de cada um deles. Os primeiros elementos de análise disponíveis revelam que os Estados-Membros têm frequentemente optado, a nível das medidas aprovadas, pela evolução na continuidade. As três medidas mais escolhidas do «menu europeu» são os investimentos em ativos físicos (23 % das despesas públicas totais), as medidas «agroambientais e climáticas» (17 %) e os pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas (16 %). As disposições administrativas para a execução do segundo pilar também têm sido frequentemente criticadas por serem demasiado complexas. Por conseguinte, um dos objetivos da próxima modernização da PAC após 2020 poderá ser o de chegar a acordo sobre abordagens mais simples, que possam garantir uma responsabilização adequada sem impor encargos excessivos às autoridades de gestão e de pagamento e aos beneficiários.

A REFORMA DA PAC NO PERÍODO PÓS-2020

Em 29 de novembro de 2017, a Comissão apresentou uma nova comunicação sobre o futuro da alimentação e da agricultura, que tem por base as recomendações apresentadas na Declaração de Cork 2.0 sobre desenvolvimento rural (os debates sobre o futuro do segundo pilar foram iniciados numa conferência europeia, realizada em Cork, em setembro de 2016). A comunicação põe a ênfase no desenvolvimento sustentável, na preservação dos recursos naturais e na necessidade de garantir a renovação geracional. Sobre esta última matéria, a comunicação convida os Estados-Membros a elaborarem programas que reflitam as necessidades dos jovens agricultores e propõe que o acesso destes a instrumentos financeiros de apoio aos investimentos nas explorações agrícolas e ao capital de exploração seja simplificado. Por último, a comunicação apresenta uma nova série de prioridades, com destaque para as cadeias de valor do espaço rural em domínios como as energias limpas, a bioeconomia emergente, a economia circular e o ecoturismo.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A última reforma da PAC foi adotada pela primeira vez através do processo legislativo ordinário («codecisão») (3.2.3.). O Parlamento desempenhou plenamente o seu papel de colegislador, garantindo, entre outros, que pelo menos 30 % dos fundos do FEADER sejam atribuídos para investimentos em medidas ambientais e de combate às alterações climáticas, no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas, em medidas «agroambientais e climáticas», na agricultura



biológica e nos pagamentos a título da rede Natura 2000, como já referimos. Além disso, o Parlamento insistiu na necessidade de uma taxa de cofinanciamento do Feader de 85 % nas regiões menos desenvolvidas, nas regiões ultraperiféricas e nas ilhas de menor dimensão do mar Egeu (o Conselho propusera inicialmente uma taxa de cofinanciamento de 75 %). Por último, é graças ao Parlamento que o montante máximo por hectare atribuído a zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas foi fixado em 450 EUR/hectare contra os 300 EUR previstos na proposta inicial da Comissão (valor que também contava com o apoio do Conselho).

François Nègre
02/2020

