

---

**MATERIAIS PARA A HISTÓRIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA 1918 – 2017**

**Volume III**  
**Evolução institucional e políticas do Ministério da Agricultura**  
**1985-2017**

**J. Ramos Rocha | J. Cabral Rolo | F. Cordovil**

Oeiras, 2021 [2018]

---

Este **Volume III** reúne as análises da evolução organizativa e de políticas do Ministério da Agricultura após 1985. Dá sequência e ancora-se nos desenvolvimentos do **Volume I** (*Enquadramento Histórico e Agricultura – um século*), do Anexo *Indicadores de Contexto Macroeconómico* anos de 1980 a 2017 e do **Volume II** (*A Evolução da PAC e a Integração Europeia de Portugal (1986 – 2017)*). Constitui assim a última peça do trabalho *Materiais para a História do Ministério da Agricultura 1918 – 2017*, da autoria de F. Cordovil, J. Cabral Rolo e J. Ramos Rocha, consolidando os seus contributos para um projeto de investigação sobre a *História do Ministério da Agricultura*, coordenado pela Professora Doutora Dulce Freire.

A colaboração e intervenção de Francisco Cordovil e de Joaquim Cabral Rolo, no trabalho reunido nos três Volumes, foi feita no quadro de atividades desenvolvidas no Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária, I. P. (INIAV).

---

**Vol. III. Evolução institucional e políticas do Ministério da Agricultura -1985-2017**

**Índice**

**Introdução** .....

**I. Ciclos de governo e Ministérios da Agricultura** .....

**II. Evolução institucional e políticas**

**II.1. O Gabinete de Planeamento e o dossier agrícola de adesão às CE**

**II.2. Programação e Gestão dos Programas de Desenvolvimento Rural**

**II.3. Organização e regulação dos mercados agrícolas**.....

**II.4. Investigação, segurança alimentar, saúde animal e sanidade vegetal**.....

**II.4.1. Atividades de Investigação** .....

**II.4.2. Segurança alimentar, saúde pública e animal e sanidade vegetal**.....

**II.5. Ordenamento do território e infraestruturas rurais** .....

**II.6. Ambiente, recursos naturais e biodiversidade** .....

**II.7. Valorização e diversificação económica das zonas rurais** .....

**II.8. Promoção da qualificação e associativismo dos agricultores e outros agentes** .....

**II.9. Política florestal** .....

**II.10. Serviços regionais**.....

---

## Índice de Siglas e Acrónimos

AA - Auditor do Ambiente  
ACACSA - Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Setor do Azeite  
AFN - Autoridade Florestal Nacional  
APIF - Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais  
ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica  
CNPPA - Centro Nacional de Protecção da Produção Agrícola  
CVRVV - Comissão de Viticultura da Região dos Vinhos Verdes  
DGA - Direção Geral de Agricultura  
DGADR - Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural  
DGAV - Direção Geral de Alimentação e Veterinária  
DGDR - Direção Geral de Desenvolvimento Rural  
DGER - Direção Geral de Extensão Rural  
DGF - Direção Geral das Florestas  
DGFF - Direção Geral de Fomento Florestal  
DGFQA - Direção Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar  
DGHEA - Direção Geral de Hidráulica e Engenharia Agrícola  
DGHERRA - Direção Geral de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente  
DGIAA - Direção Geral das Indústrias Agro-Alimentares  
DGMIAA - Direção Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agroalimentar  
DGOGF - Direção Geral de Ordenamento e Gestão Florestal  
DGORH - Direção Geral de Organização e Recursos Humanos  
DGP - Direção Geral de Pecuária  
DGPA - Direção Geral de Planeamento e Agricultura  
DGPC - Direção Geral de Protecção das Culturas  
DGPPA - Direção Geral de Protecção da Produção Agrícola  
DGRF - Direção Geral dos Recursos Florestais  
DGSV - Direção Geral de Serviços Veterinários  
DGV - Direção Geral de Veterinária  
DRA - Direção Regional de Agricultura  
DRAP - Direção Regional de Agricultura e Pescas  
DSA - Direção Geral de Serviços Agrícolas  
DSP - Direção Geral de Serviços Pecuários  
EPAC - Empresa Pública de Abastecimento de Cereais  
CNPPA - Centro Nacional de Protecção da Produção Agrícola  
GP - Gabinete de Planeamento  
GPP - Gabinete de Planeamento e Políticas  
GPP - Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral  
IAPO - Instituto do Azeite e dos Produtos Oleaginosos  
IAPA - Instituto de Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos Agrários e Alimentares  
IC - Instituto dos Cereais

---

ICNF - Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas  
IEADR - Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural  
IF - Instituto Florestal  
IFADAP - Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas  
IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas  
IGEF - Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária  
IMAIA - Instituto dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar  
INF - Instituto Nacional do Frio  
INGA - Instituto Nacional de Garantia Agrícola  
INIA - Instituto Nacional de Investigação Agrária  
INIAER - Instituto Nacional de Investigação Agrária e Extensão Rural  
INIAV - Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária  
INRB - Instituto Nacional dos Recursos Biológicos  
IPPAA - Instituto de Proteção da Produção Agro-Alimentar  
IQA - Instituto de Qualidade Alimentar  
IRA - Instituto de Reorganização Agrária  
IROMA - Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas  
IVDP - Instituto dos Vinhos do Douro e Porto  
IVV - Instituto da Vinha e do Vinho  
JHA - Junta de Hidráulica Agrícola  
JNF - Junta Nacional das Frutas  
JNPP - Junta Nacional dos Produtos Pecuários  
JNV - Junta Nacional do Vinho  
LNIV - Laboratório Nacional de Investigação Veterinária  
OIA - Organismo de Intervenção do Açúcar  
RICA – Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas  
SARE - Secretariado Agrícola para as Relações Europeias  
SIMA - Serviço de Informação de Mercados Agrícolas  
SIMAB - Sociedade Instaladora Mercados Abastecedores, SA

## Introdução

No presente contributo para a história do Ministério da Agricultura (MA)<sup>1</sup> reúne-se e analisa-se informação sobre a evolução institucional do governo e da administração pública da política agrícola nacional.

Optou-se por um método de análise contido nos aspetos interpretativo e opinativo, usando como fontes primárias privilegiadas de informação e de suporte da análise os diplomas legais referentes à orgânica do governo e do Ministério da Agricultura e os programas de governo.

A exposição organiza-se em dois capítulos.

No primeiro faculta-se uma memória síntese da evolução político-institucional desde 1976, com base na identificação dos ciclos de governo e da evolução dos Ministérios da Agricultura.

No segundo aborda-se a intervenção do MA por grandes domínios de políticas.

---

<sup>1</sup> Salvo indicação em contrário, *agricultura e política agrícola* são aqui referidas no entendimento amplo da Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário (Lei n.º 86/95), abrangendo por isso todas as *actividades produtivas e complementares associadas às explorações agrícolas e florestais, bem como às empresas agro-industriais e agro-comerciais*, à luz do reconhecimento da *multifuncionalidade da agricultura, enquanto actividade económica com impacte importante ao nível social, ambiental e de ocupação do espaço rural*.

## I. Ciclos de Governo e Ministérios da Agricultura

Francisco Cordovil

Na história das instituições a aquisição de competências e de capital relacional faz-se pela acumulação de experiências e da inerente aprendizagem. O contributo reunido neste Volume III focaliza-se sobretudo nas alterações das instituições de governo e administração no domínio agrícola subsequentes à adesão, em 1986, de Portugal às Comunidades Europeias. Vale sublinhar que a influência do processo de integração europeia sobre o governo e administração pública nacionais exerce-se por duas vias complementares: primeiro, pela abertura de novos desafios e oportunidades económicas e sociais, que influenciam as prioridades da agenda política nacional; segunda, pela incidência direta na atividade das instituições, seja na vertente diplomática e de relacionamento com outros Estados e instituições supranacionais, seja na organização e intervenção a nível interno para responder a novas missões e funções daí decorrentes. Todavia, é essencial ter em atenção os seus antecedentes e contexto global.

Na tabela I.1, resume-se a sequência e períodos de vigência dos vinte e um<sup>2</sup> governos constitucionais de Portugal desde 1976 a 2017. Numa visão geral e sintética, destacam-se os seguintes aspetos:

- Os mandatos dos primeiros oito governos constitucionais duraram, em média, menos de um ano e os dois mais duradouros (I e VIII) não atingiram os dois anos;
- O IX Governo (de coligação PS/PSD, tendo como Primeiro-Ministro Mário Soares/PS e Vice-Primeiro-Ministro Carlos Mota Pinto/PSD) quebrou esse ciclo, apesar das conturbadas condições sociais que enfrentou, exercendo as suas funções durante cerca de dois anos e meio;
- A partir de meados dos anos 80, coincidindo grosso modo com a fase pós-adesão às Comunidades Europeias, os governos passaram a exercer mandatos mais longos, cumprindo várias vezes legislaturas completas; quer no ciclo 1985-1995 liderado por Aníbal Cavaco Silva/PSD (X a XII Governos), quer em 1995-2002 com António Guterres/PS em Primeiro-Ministro, a duração dos governos (XIII e XIV) excedeu, em média, os três anos e os mandatos de três dos cinco governos vigentes entre 1985 e 2002 atingiram os quatro anos;
- O período de 2002 a início de 2005, dos governos liderados por José Manuel Durão Barroso (XV) e Pedro Santana Lopes (XVI), interrompeu pontualmente essa tendência de maior estabilidade governativa, mas ela viria a ser retomada com os governos seguintes, liderados por José Sócrates (2005-2011), depois por Pedro Passos Coelho (2011-2015) e, finalmente, por António Costa (2015-...).

A grande instabilidade governativa no período 1977-1985, iniciada pela curta duração dos mandatos dos executivos, merece alguma relativização. Primeiro, porque cinco dos primeiros oito governos constitucionais foram liderados pelo PS, coligado com o CDS no II Governo Constitucional, e sempre com Mário Soares em Primeiro-Ministro; e os restantes três governos, todos de iniciativa do Presidente da República, António Ramalho Eanes, duraram no todo somente um quarto do tempo total de atividade governativa naquele período. Segundo, e mais relevante para efeitos do presente trabalho, porque a orientação das negociações com as Comunidades Europeias após o pedido de adesão apresentado pelo governo português em março de 1977, e também no domínio da política agrícola nacional, não sofreram alterações significativas durante esse mesmo período.

<sup>2</sup> O IV e o XX Governo Constitucional, cujos Primeiros-Ministros indigitados foram, respetivamente, Alfredo Nobre da Costa e Pedro Passos Coelho, não cumpriram mandatos em exercício pleno de funções pois os seus programas não foram aprovados pelo Parlamento.

O Ministério da Agricultura ressurgiu com autonomia na orgânica do governo português em 1975, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 158-A/75, de 26 de março, aprovado pelo Conselho da Revolução e referendado pelo Presidente da República, Francisco da Costa Gomes, na mesma data em que tomou posse o IV Governo Provisório, liderado por Vasco Gonçalves.

Após trinta e cinco anos de interregno (1940-75), este ressurgimento do Ministério da Agricultura veio para durar, pelo menos mais de quatro décadas, apesar da continuada diminuição da importância económica e social do setor agrícola neste longo período, um facto merecedor de destaque e valorização, além do mais, porque nenhum outro setor/atividade mereceu igual distinção.

Tabela I.1. Duração dos Governos Constitucionais (1976 - 2015)

Governos Constitucionais	Períodos	N.º Governos	Duração Média Anos
I - II	23.7.1976 - 28.8.1978	2	1,1
III - V	29.8.1978 - 2.1.1980	3	0,4
I - V	23.7.1976 - 2.1.1980	5	0,7
VI - VIII	3.1.1980 - 8.6.1983	3	1,1
I - VIII	23.7.1976 - 8.6.1978	8	0,9
IX	9.6.1983 - 5.11.1985	1	2,4
X	6.11.1985 - 16.8.1987	1	1,8
XI - XII	17.8.1987 - 27.10.1995	2	4,1
X - XII	6.11.1985 - 27.10.1995	3	3,3
XIII	28.10.1995 - 24.10.1999	1	4,0
XIV	25.10.1999 - 5.4.2002	1	2,4
XIII - XIV	28.10.1995 - 5.4.2002	2	3,2
XV - XVI	6.4.2002 - 11.3.2005	2	1,5
XVII	12.3.2005 - 25.10.2009	1	4,6
XVIII	26.10.2009 - 20.6.2011	1	1,7
XVII - XVIII	12.3.2005 - 20.6.2011	2	3,1
XIX	21.6.2011 - 30.10.2015	1	4,4
XX	30.10.2015 - 25.11.2015	1	
XXI	26.11.2015...	1	

**Governos de Legislatura com maioria absoluta em n.º. de deputados.**

**Governos liderados por PS (I-II; XII - XIV; XVII - XVIII; XXI)**

**Governos de Iniciativa Presidencial (III a V)**

**Governo de coligação PS/PSD**

**Governos liderados por PSD (VI-VIII; X-XIII; XV-XVI; XIX-XX)**



Ao longo dessas quatro décadas, só em dois breves períodos a centralidade da agricultura e florestas na orgânica do Ministério foi menos evidente: primeiro, em 1981-83, onde surgiu a par do comércio na orgânica do VIII Governo constitucional, num Ministério dirigido por Basílio Horta, e, trinta anos mais tarde, em que a tutela dessas atividades foi integrada entre meados de 2011 e início de 2014 num megaministério (MAMAOT – Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território), liderado por Maria da Assunção Cristas, na primeira fase do XIX Governo chefiado por Pedro Passos Coelho.

Embora os termos que figuram nos nomes dos Ministérios não sejam necessariamente muito significativos, a informação compilada na tabela I.2. faz sobressair alguns aspetos:

- a sistemática associação da agricultura à pesca, na orgânica dos governos, explicada nomeadamente pela conexão de ambas com a produção e consumo de bens alimentares essenciais, pode vir a romper-se à medida que a problemática política da gestão integrada do mar ganhe maior projeção e autonomia, o que tem vindo a esboçar-se desde 2011 pela substituição da palavra *pesca* por *mar* nas designações dos ministérios e, mais recentemente, com a autonomização do Ministério do Mar na orgânica do XXI Governo;
- o destaque durante a década de 1980 das palavras *alimentação* ou *comércio* em associação com a agricultura é revelador da centralidade e sensibilidade política e social que o abastecimento alimentar teve nesse período, devido quer ao peso ainda muito significativo dos bens agroalimentares no consumo da maior parte da população, aos elevadíssimos níveis de inflação e à ocorrência de quebras dos salários reais na primeira metade da década<sup>3</sup>, quer à prioridade que o combate à inflação assumiu a partir de 1985 na agenda governativa, dadas as exigências de convergência nominal com o regime de baixa inflação da economia europeia, mas também a opções programáticas dos governos (X a XII) então liderados por Cavaco Silva;
- a inclusão do *desenvolvimento rural* na designação do Ministério da Agricultura a partir de meados da década de 90 alinha-se pela cunhagem do segundo pilar da PAC que se começou a autonomizar a partir da Reforma de 1992, mas a sua presença ou omissão sinaliza também as prioridades governativas na execução dessa política no plano interno (nos governos de base PS a menção ao Desenvolvimento Rural é regra sem exceção; nos governos de base PSD ou PSD/CDS tal só ocorreu em 2002-2004, com o XV Governo).

---

<sup>3</sup> Opta-se em geral por aliviar o texto de indicações numéricas sobre os valores dos indicadores que sustentam afirmações com forte conteúdo empírico sobre a evolução da agricultura ou macroeconómica e social do País, bem como sobre as respetivas fontes, sempre que o Volume I deste trabalho ou o seu Anexo contenham informação quantificada e aprofundada sobre os fenómenos em apreciação, como são os acima referidos (inflação, salários, convergência nominal, etc.).

Tabela I.2. Termos dos Nomes dos Ministérios da Agricultura dos Governos Constitucionais

Governos Consitucionais	Períodos	Agricultura	Pescas/ Mar	Alimentação	Comércio	D. Rural	Floresta	Ambiente/ O. Território
I - II	23.7.1976 - 28.8.1978							
III a V	29.8.1978 - 2.1.1980							
VI - VII	3.1.1980 - 3.9.1981							
VIII	4.9.1981 - 8.6.1983							
IX	9.6.1983 - 5.11.1985							
X - XI	6.11.1985 - 30.10.1991							
XII	31.10.1991 - 27.10.1995							
XIII - XIV	28.10.1995 - 5.4.2002							
XV	6.4.2002 - 16.7.2004							
XVI	17.7.2004 - 11.3.2005							
XVII - XVIII	12.3.2005 - 20.6.2011							
XIX- XX	21.6.2011 - 3.2.2014							
	4.2.2014 - 3.11.2015							
XXI	26.11.2015...							

	Governos liderados por PS (I-II; XII - XIV; XVII - XVIII; XXI)
	Governos de Iniciativa Presidencial (III a V)
	Governo de coligação PS/PSD
	Governos liderados por PSD (VI-VIII; X-XIII; XV-XVI; XIX-XX)

A Tabela I.3. sintetiza os instrumentos jurídicos que enformaram as sucessivas estruturas organizativas do MA ao longo dos anos 1980 a 2017. Mostra-se o culminar daquele trajeto na orgânica de 2017 (Fig. I.1). Depois, em diagramas, está desenhado o caminho organizacional de sustentação, por grandes domínios, de intervenção Ministério: entidades de coordenação e operativas da política agrícola e do desenvolvimento rural (Fig. I.2.), da investigação, qualidade alimentar e sanidade vegetal e saúde animal (Fig. I.3.), do financiamento e pagamentos (Fig. I.4) e da política florestal (Fig. I.5).

**Tabela I.3. Evolução da Orgânica do Ministério da Agricultura 1980 – 2017 (continua na pág. seguinte)**

Leis Orgânicas dos Governos Constitucionais e Ministérios Agricultura 1981 - 2017	Leis Orgânicas (LO) dos Ministérios da Agricultura Criação / Extinção de Organismos da Administração ou Tutelados			Outra Legislação de Criação / Extinção de Organismos da Administração ou Tutelados		
	Leis Orgânicas	Organismos Criados	Organismos Extintos ou Objetos de Fusão	Diplomas Legais	Organismos Criados	Organismos Extintos ou Objetos de Fusão
Decreto-Lei n.º 290/81, de 14 de outubro Lei Orgânica do VIII Governo Constitucional Min. da Agricultura, Comércio e Pescas (MACP)	DL n.º 293/82, de 27 julho Lei Orgânica do MACP	GP- Gab. Planeamento INIAER - Invest. Agr. e Ext. Rural DGA - Agricultura IAPA - Apoio Transf. e Comerc. Prod. Agrários e Alimentares DGP - Pecuária DGF - Florestas	GPIE Gab. Plano. e para Integr. Europeia INIA / DGER DG Proteção. Prod. Agríc. DG Veterinária / IN Veterinário			
Decreto-Lei n.º 344_A/83, de 25 de julho Lei Orgânica do IX Governo Constitucional Ministério da Agricultura (MA)				DL 84a/85, de 30 Março (reorg. de S. Centrais MA) Dec. Reg 19_A/85, de 30 de março (regul. DG Serv. Centrais)	DGSC - Serviços Centrais DGSC - Serviços Centrais	GICS - Gab. Inf. e Comunic. Social GCI - Gab. Coop. Internacional DGAO - Admin. e Orç. DG RH - Rec. Humanos
Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de dezembro Lei Orgânica do X Governo Constitucional Min. da Agricultura, Pescas e Alimentação (MAPA)	DL n.º 310-A/86, de 23 de set. Lei Orgânica do MAPA	SG - Secretaria Geral SARE - Sec. Agríc. para as Rel. Europ. DGPA - Planeamento e Agricultura INIA - Instituto Nacional de Investigação Agrária	DGSC - Serviços Centrais GP - Planeamento DGA - Agricultura INIAER - Invest. Agr. e Ext. Rural	DL 304/86, de 23 de setembro Cria IVV I.P. DL 96/86, 18 Maio Cria INGA DL 382_A/86, 14 Nov DL 15/87, de 9 de janeiro	IVV I.P. Inst. da Vinha e do Vinho INGA Instit. Nac. de Garantia Agrícola OIA Org. Intervenção do Açúcar IROMA Inst. Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas	Junta Nacional dos Vinhos Junta Nac. Prod. Pecuários Junta Nac. Frutas
Decreto-Lei n.º 329/87 de 23 de setembro Lei Orgânica do XI Governo Constitucional Min. da Agricultura, Pescas e Alimentação (MAPA)				DL 259/87, 26 de junho DL 299/87, de 1 de Agosto DL 282/88, de 12 de Agosto DL 56/90, 13 Fev Cria DGMAIA Transfere para esta DG v.v. atrib. e Compet. de IROMA e INGA	ACACSA Agência de Controlo das Ajudas Comunit. ao Setor do Azeite DGMAIA DG dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar	IGEF - Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária OIA Org. Intervenção do Açúcar IAPA Apoio Transf. e Comerc. Prod. Agrários e Alimentares SARE - S. Agríc. para as R. Europeias

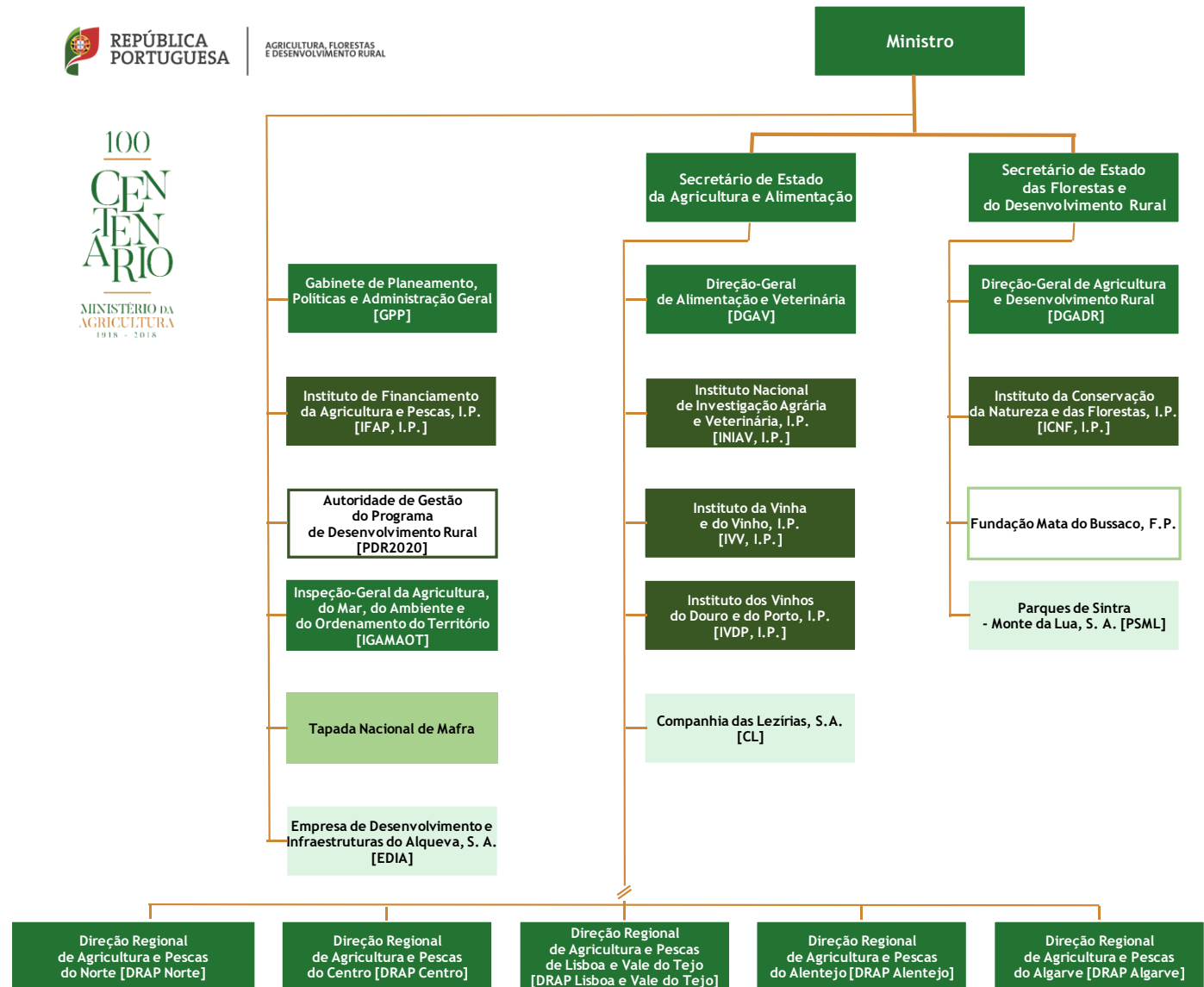
Tabela I.3. Evolução da Orgânica do Ministério da Agricultura 1980 – 2017 (continua na pág. seguinte)

	Leis Orgânicas (LO) dos Ministérios da Agricultura Criação / Extinção de Organismos da Administração ou Tutelados			Outra Legislação de Criação / Extinção de Organismos da Administração ou Tutelados		
	Leis Orgânicas	Organismos Criados	Organismos Extintos ou Objetos de Fusão	Diplomas Legais	Organismos Criados	Organismos Extintos ou Objetos de Fusão
Decreto-Lei n.º 451/91 de 4 de Dezembro Lei Orgânica do XII Governo Constitucional Ministério da Agricultura (MA)	DL n.º 94/93, de 2 de abril Lei Orgânica do MA	IEADR - Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural IMAIA - M. Agríc. e Indústria Agro-Alimentar IPPAA - Proteção da Prod. Agro-Alimentar IF - Instituto Florestal	DGPA - Planeamento e Agricultura DGHEA Hidráulica e Engenharia Agrícola CNROA C. Nac. Reconh. e Orden. Agrário CNPPA C. Nac. Proteção Prod. Agrícola DG - Pecuária DG - M. Agríc. e Indústria Agro-Alimentar IQA - I. da Qualidade Alimentar DGF - Florestas	DL 197/94, de 21 Julho extingue IROMA  DL 32/95, 11 fevereiro cria EDIA	  EDIA Empresa de Desenv. e Infraestr. do Alqueva	IROMA Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas
Decreto-Lei n.º 296-A/95 de 17 de Novembro Lei Orgânica do XIII Governo Constitucional Min. Agric., Desenv. Rural e Pescas (MADRP)	DL n.º 74/96, de 18 de junho Lei Orgânica do MADRP  DL n.º 128/97, 24 Maio Altera DL n.º 74/96 Lei Orgânica do MADRP	GPP - Gab. de Plan. e Políticas DGDR - Desenvolvimento Rural DGHERA Hidráulica, Eng. Rural e Ambiente AA - Auditor do Ambiente DGPC - Proteção das Culturas DGV - Veterinária DGFCQA Fiscal. e Controlo da Qual. Aliment. DGF - Florestas  LNIV - Lab. Nacional Inv. Veterinária  IHERA Hidráulica, Eng. Rural e Ambiente	Gab. Assuntos Europeus IEADR Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural  IMAIA M. Agríc. e Ind. Agro-Alim. IPPAA Proteção da Prod. Agro-Alimentar IF - Instituto Florestal  DGHERA Hidráulica, Eng. Rural e Ambiente	DL 75/96, de 18 Junho	Lei Quadro Direções Regionais de Agricultura	
Decreto-Lei n.º 474-A/99 de 8 de novembro Lei Orgânica do XIV Governo Constitucional Min. Agric., Desenv. Rural e Pescas (MADRP)				DL 572_A/99, de 29 de dez. Extingue EPAC		EPAC - Empresa Pública de Abastecimento de Cereais
Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de maio Lei Orgânica do XV Governo Constitucional Min. Agric., Desenv. Rural e Pescas (MADRP)	DL n.º 246/2002, de 8 nov. Altera DL n.º 74/96 Lei Orgânica do MADRP	IDRH Inst. de Desenv. Rural e Hidráulica INIAP Inst. Nac. de Inv. Agrária e da Pesca	IHERA Hidráulica, Eng. Rural e Ambiente DGDR - Desenvolvimento Rural INIA - Inst. Nac. de Inv. Agrária IIPM - I. de Inv. Pescas e do Mar	DL 80/2004, de 10 de abril	DGRF - Recursos Florestais	DGF - Florestas
Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de setembro Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional Min. Agricultura, Pescas e Florestas (MAPF)				Decr. Regul. 5/2004, de 21 de abril cria APIF	APIF Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais	

Tabela I.3. Evolução da Orgânica do Ministério da Agricultura 1980 – 2017

Leis Orgânicas dos Governos Constitucionais e Ministérios Agricultura 1981 - 2017	Leis Orgânicas (LO) dos Ministérios da Agricultura Criação / Extinção de Organismos da Administração ou Tutelados			Outra Legislação de Criação / Extinção de Organismos da Administração ou Tutelados		
	Leis Orgânicas	Organismos Criados	Organismos Extintos ou Objetos de Fusão	Diplomas Legais	Organismos Criados	Organismos Extintos ou Objetos de Fusão
Decreto-Lei n.º 79-A/2005 de 15 de abril Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional Min. Agricult., Desenv. Rural e Pescas (MADRP)	DL n.º 209/2006, de 27 out. Lei Orgânica do MADRP	DGADR Agric. e Desenvolvimento Rural IGAP Insp. Geral da Agricultura e Pescas INRB Inst. Nac. de Recursos Biológicos  DRAP Norte DRAP Centro	IDRH Inst. de Des.. Rural e Hidráulica AA - Auditor do Ambiente DGPC - Proteção das Culturas  INIAP LNIV - Lab. Nac. de Invest. Veter. DRAP do EDM e DRAP de TM DRAP B. Litoral e DRAP B. Interior	DL 231/2005, de 29 de dez. Extingue ACACSA	ASAE - Autoridade de Segurança Alim. e Económica (fica sob tutela M. Economia)	ACACSA Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Setor do Azeite
				DL 237/2005, de 30 de dezembro cria ASAE, extingue DGFQA		DGFQA Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar
				DL 87/2007, de 29 março	IFAP Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	IFADAP - Inst. Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas INGA - Instituto Nac. de Garantia Agrícola
Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de dezembro Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional Min. Agricult., Desenv. Rural e Pescas (MADRP)				DL 159/2008, de 8 agosto	AFN - Autoridade Florestal Nacional	DGRF - Recursos Florestais
Decreto-Lei n.º 86_A/2011, de 12 de junho Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional M. Agric., Mar, Amb. e Ord. do Territ. (MAMAOT)	DL n.º 7/2012, de 17 de jan. Lei Orgânica do MAMAOT	INIAV Inst. N. de Invest. Agrária e Veter. DGAV - Alimentação e Veterinária ICNF Inst. Conserv. da Nat. e Florestas	INRB Instituto N.de Recursos Biológicos DGV - Veterinária AFN Autoridade Florestal Nacional			
Decreto-Lei n.º 86_A/2011, de 12 de junho Alter. pelo DL n.º 119/2013, de 21 de agosto Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional Ministério da Agricultura e do Mar	DL n.º 18/2014, de 4 de fev. Lei Orgânica do MAM	GPP Gab. de Planeamento, Políticas e Administração Geral	GPP Gabin. de Planeamento e Políticas SG - Secretaria Geral			
Decreto-Lei n.º 251_A/2015, de 17 de dezembro Alter. pelo DL n.º 138/2017, de 10 de nov. Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional Min. da Agric., Florestas e Desenv. Rural (MAFDR)						

Fig. I.1. Organograma MAFDR 2017



Delegação de Competências  
 Despacho n.º 5564/2017, de 1 de junho  
 Despacho n.º 7088/2017, de 21 de julho  
 Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional  
 Decreto-lei n.º 251-A/2015 de 17 dezembro

Administração direta do Estado: serviços centrais e periféricos
  Administração indireta do Estado
  Outras estruturas

Setor empresarial do Estado
  Fundação
  Cooperativa

Figura I.2. Estruturas de coordenação e operativas da política agrícola e de desenvolvimento rural 1977 - 2017

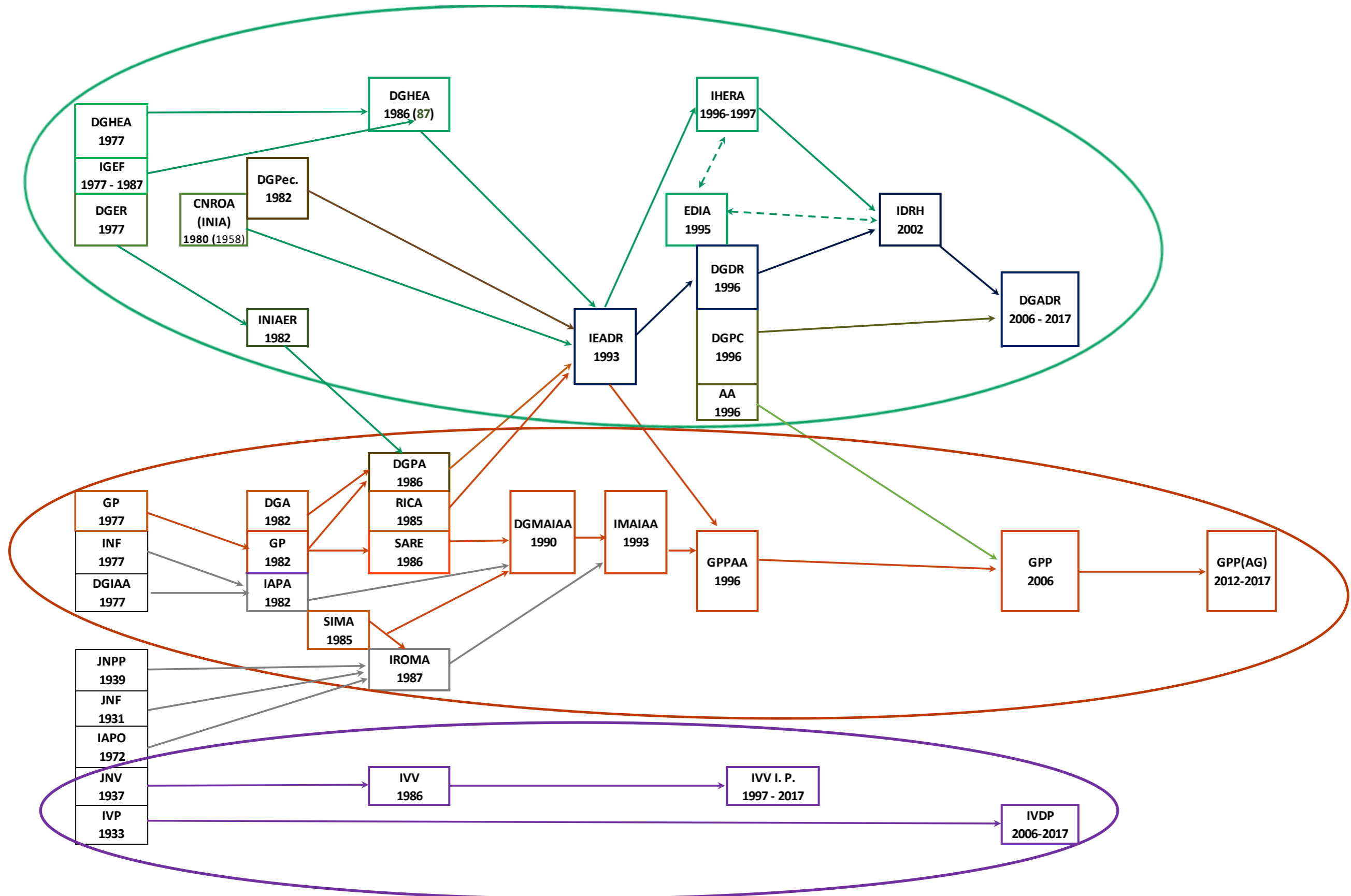


Figura I.3. Organismos do MA nas áreas da investigação, qualidade alimentar, sanidade vegetal e saúde animal 1977 - 2017

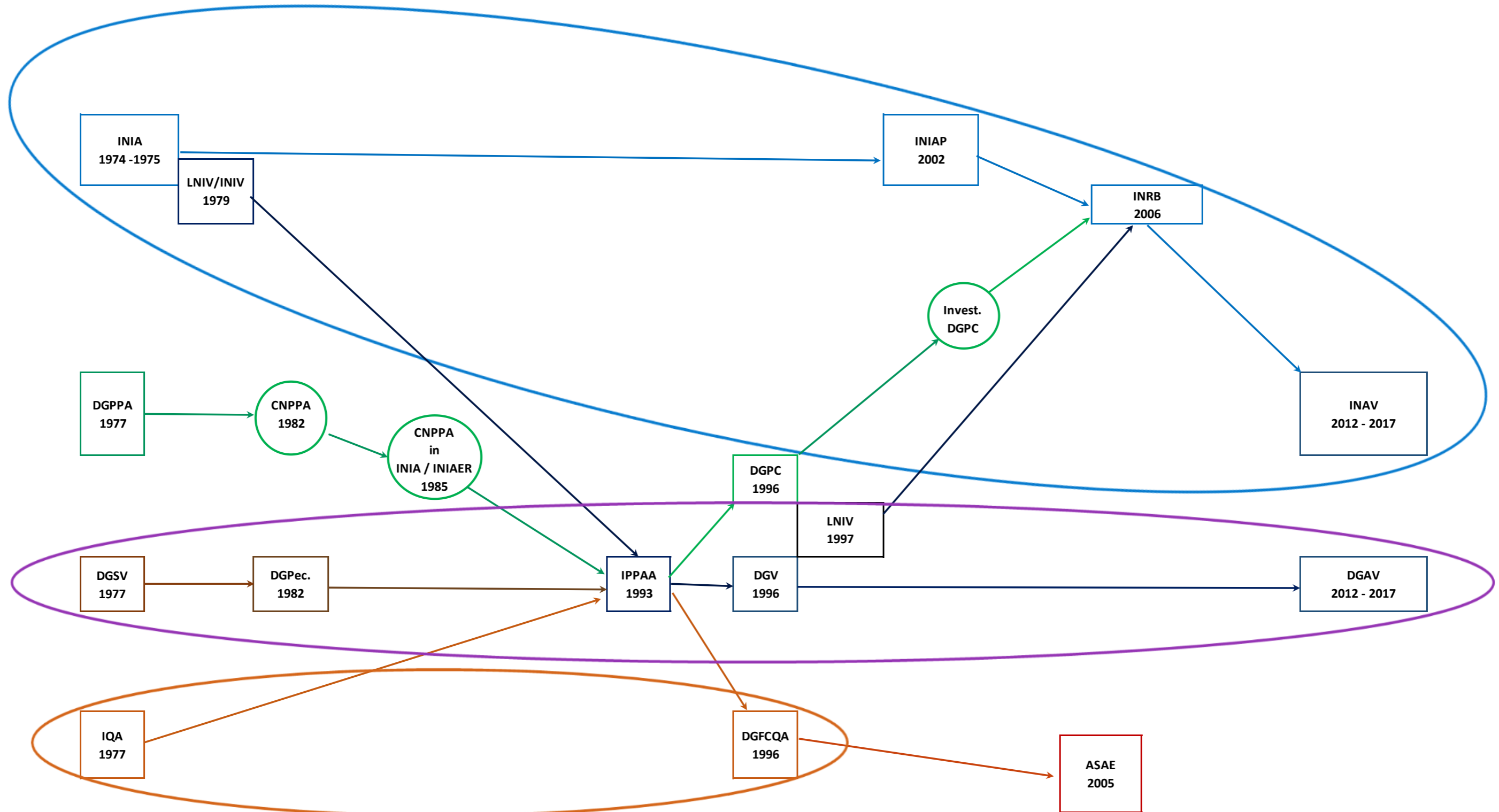
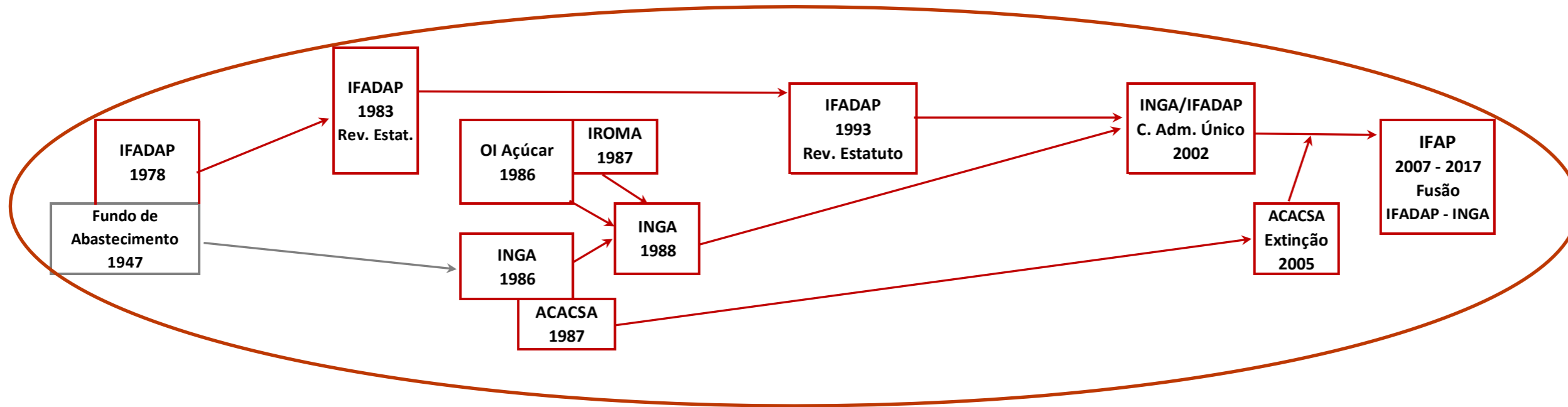
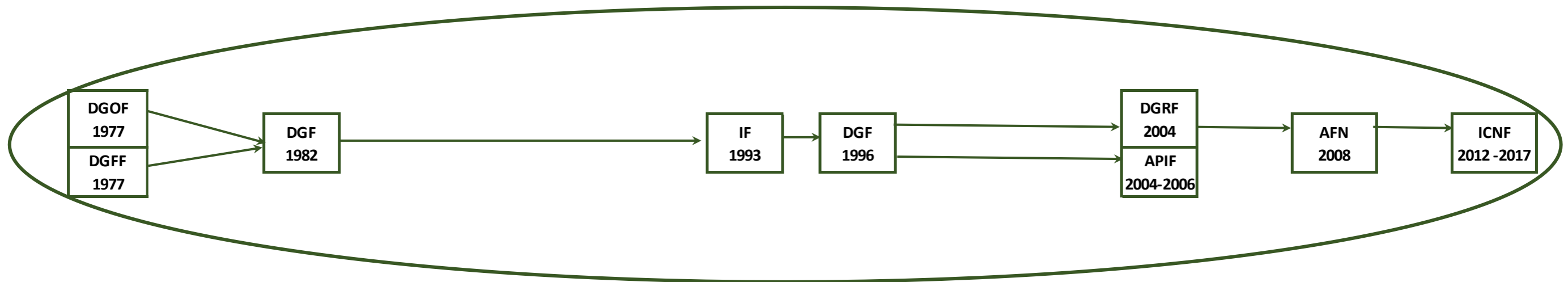




Figura I.4. Financiamento e pagamentos – o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) e antecedentes 1977 - 2017



**Figura I.5. Política Florestal – o Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) e antecedentes 1977 - 2017**



## II. Evolução institucional e políticas (objetivos)

### II.1. O Gabinete de Planeamento e o dossier agrícola de adesão à CE

J. Ramos Rocha

O Gabinete de Planeamento, criado em 1977<sup>4</sup> como “*órgão de concepção, coordenação e apoio da actividade de todo o Ministério da Agricultura e Pescas*” teve um papel central na condução de todo o dossier agrícola de adesão à CEE e das medidas de política relativas à organização e regulação dos mercados agrícolas, designadamente na formulação das Organizações Nacionais de Mercado (ONM), implementadas durante o processo de negociação, assim como de todos os instrumentos de aplicação constantes no Tratado de Adesão.

As suas funções de “*órgão de estudo, coordenação e apoio nos domínios da formulação da política económica, do planeamento e da integração económica internacional para os sectores da agricultura e pescas*”<sup>5</sup>, davam-lhe, pela sua inserção no “*sistema de planeamento nacional*”<sup>6</sup> liderado pelo Departamento Central de Planeamento<sup>7</sup> (de que a elaboração do Plano de Médio Prazo 1977-1980 e do Plano de Mudança da Agricultura constituíram repositórios de metodologias e conhecimentos muito relevantes para o próprio processo de adesão) e pelas funções de apoio à “*acção do Ministro e dos Secretários de Estado na formulação da política agrária e das pescas e no planeamento e na integração económica internacional da agricultura e das pescas*”, uma “*autoridade*” e “*capacidade técnica e de influência*” muito assinalável na formulação de medidas de política agrícola.

A assessoria direta dos técnicos e das diversas unidades orgânicas do Gabinete de Planeamento aos gabinetes dos Secretários de Estado e do Ministro, a condução do dossier agrícola para a integração europeia, a coordenação da elaboração e controlo da execução do PIDAC (Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central) do Ministério da Agricultura, a ação tida nalguns programas de assistência técnica e financeira bilaterais (Banco Mundial, OCDE, USAD,...), assim como o papel que desempenhava no quadro das Organizações Nacionais de Mercado, sediadas no Gabinete de Planeamento, deram-lhe, no período de 1977 a 1987, não só um papel central na relação com os outros organismos do Ministério da Agricultura como com as organizações profissionais do setor.

Como indica Varela<sup>8</sup>, esta capacidade técnica e institucional, foi reforçada pela cooperação com uma vasta equipa de técnicos dos Organismos Centrais, que permitiu, apesar do quadro de grande instabilidade política do período de 1977-1985, onde os Governos tinham a “*duração média de 1 ano*”, conduzir as negociações e efetuar a transposição para o nosso ordenamento jurídico dos normativos comunitários. Esse protagonismo não deixou posteriormente de ser alvo de críticas públicas (“*este esforço, ..., assumido por uma elite de dirigentes e técnicos, sem que se verificasse o efeito amplificador e de mobilização no aparelho administrativo que a natureza e importância deste assunto exigiriam*”<sup>9</sup>) que poderão estar na origem de algumas das dificuldades ocorridas na implementação das necessárias reformas estruturais.

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei nº 221/77, de 28 de maio.

<sup>5</sup> Decreto Regulamentar nº 13/79, de 24 de abril.

<sup>6</sup> Lei nº 31/79, de 23 de maio.

<sup>7</sup> Que funcionava na dependência do Ministro responsável pelo Planeamento.

<sup>8</sup> VARELA, J.A. (2007), *A Agricultura Portuguesa na PAC, balanço de duas décadas de integração 1986-2006*, Coimbra, Almedina.

<sup>9</sup> MINISTÉRIO da AGRICULTURA, (1993), *Dois Contributos para um Livro Branco sobre a Agricultura e o Meio Rural*, Lisboa, Secretaria Geral do Ministério da Agricultura.

Com o fecho das negociações agrícolas e o aproximar do momento da adesão, entrou-se num período de contagem decrescente em que não era mais possível continuar a adiar decisões e opções de escolha política sobre questões que, em última instância, tinham a ver com o modelo de desenvolvimento agrícola a optar por Portugal e que, obviamente, determinaria modelos de organização institucionais e conteúdos técnicos de enquadramento e aplicação diferentes:

- Uma agricultura de natureza empresarial, baseada essencialmente em médias e grandes explorações, “as viáveis”, que, para muitos seria a única capaz de competir com a agricultura europeia?
- Ou, uma agricultura, que integrando também o modelo anterior, seria composta por um conjunto diverso de sistemas agrícolas existentes, com identidades territoriais próprias e que necessitavam de sistemas de enquadramento, organização e apoio diferentes, por forma a assegurar a sua mobilização, na pluralidade, para o desenvolvimento?

Subjacente ao pedido, durante as negociações, de um período de transição e de reconhecimento da “especificidade” da agricultura portuguesa, estava o facto de ambos os sistemas agrícolas não terem hábitos de exposição ao mercado livre, em particular nas produções das explorações “potencialmente viáveis”, pelo que todas necessitavam e coincidiam no pedido de apoios ao Estado no domínio de uma “política de estruturas”, abarcando áreas como a investigação aplicada, formação, comercialização, transformação, organização institucional e o fundiário. A grande questão era a de que o conteúdo destas medidas de apoio teria que ser diferenciado consoante a opção por um ou outro modelo, sendo certo que no segundo se tornava obrigatório conceber e executar uma política agrícola nacional compatível com a PAC e que por esta fosse potenciada<sup>10</sup>.

Pese embora esta questão tenha estado presente em alguns fóruns, inclusive por iniciativa de algumas organizações profissionais do setor, a “força e o poder ideológico e político” dos que defendiam que a política agrícola portuguesa se esgotava na PAC, agravado pela circunstância de que esta nos facilitava os meios financeiros que para a primeira escasseavam, foi ditando o caminho.

As alterações, ocorridas em 1984<sup>11</sup>, na Lei Orgânica do Gabinete de Planeamento, ao assumir, pela primeira vez, uma organização “vertical” na área da “economia dos Produtos”, em boa verdade próxima das OCM, dava um passo importante na opção que, em 1986<sup>12</sup>, foi feita de abandono da organização “horizontal” separando completamente “o planeamento e a integração europeia”<sup>13</sup>, repartindo as suas antigas competências pela Direção Geral de Agricultura e Planeamento (DGPA) e o recém criado Secretariado Agrícola para as Relações Europeias (SARE). Passou assim a incumbir à DGPA “*promover a elaboração de estudos e pareceres necessários à definição da política agrária e alimentar, respectivos objectivos e planos de actividades a curto, médio e longo prazos e avaliação de resultados, dinamizar, coordenar e controlar os projectos de investimento a cargo dos departamentos sectoriais de agricultura e alimentação, bem como desenvolver e coordenar acções no âmbito do associativismo agrícola, formação técnico-profissional e extensão rural*”; e, ao SARE, “*assegurar a coordenação e o apoio às actividades do Ministério, no âmbito dos sectores agrário e alimentar, relativamente à integração europeia, no cumprimento das obrigações decorrentes da adesão, e à cooperação internacional*”<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> No fundo, algo que todos os países fundadores da CEE haviam feito e continuavam a fazer no quadro de instrumentos cujo conteúdo se aproxima da “Lei de Orientação Agrícola” francesa (atualmente com a designação de “Lei para o Futuro da Agricultura, da Alimentação e da Floresta”).

<sup>11</sup> Decreto Regulamentar nº 75/84, de 25 de setembro.

<sup>12</sup> Decreto – lei nº 247/86, de 23 de agosto.

<sup>13</sup> VARELA, J.A. (2007), op. cit.

<sup>14</sup> Decreto–lei nº 310 –A/86, de 23 de setembro.

Esta reorganização pode também ser vista, à altura, não só no quadro das opções sobre o modelo de desenvolvimento agrícola acima referidas e das correlações de poder e influência entre as diferentes organizações profissionais, como na própria disputa interna entre os protagonistas da gestão dos meios financeiros comunitários que haviam sido negociados para a adesão, designadamente o próprio PEDAP<sup>15</sup>.

#### **GPP: o percurso para a estrutura nuclear das políticas do MA**

Volvida uma década da adesão às CE é instituído o Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (GPPAA) com *“atribuições e competências [que] tinham vindo até então a ser exercidas no âmbito de vários organismos e de forma pouco articulada”*. Era, constatava-se, a *“necessidade de promover uma efectiva coordenação, no âmbito do MA (à data MADRP), das políticas agro-alimentar, do desenvolvimento rural e das pescas, quer a nível nacional quer nas relações com a União Europeia e internacionais”*. E das competências cometidas o destaque: *“apoiar a acção do Ministro na definição dos objectivos e estratégia e na formulação das políticas sectoriais do Ministério, bem como das medidas que as sustentam; acompanhar e avaliar os efeitos da aplicação das diversas medidas da política agrícola e agro-alimentar; assegurar a participação na regulamentação das medidas de política sócio-estrutural e de mercados comunitários,...; propor as medidas de organização económica do sector ...; apoiar e coordenar a participação dos serviços e organismos dependentes do MADRP nas instituições comunitárias”*<sup>16</sup>.

Sob a orientação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), e com o objetivo de *“racionalização estrutural”* dos serviços, emerge em 2006 o Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP). O qual passa a integrar *“as atribuições prosseguidas pelo ex-GPPAA e ex-Auditor do Ambiente, pelo ex-Instituto do Desenvolvimento Rural e Hidráulica, no que respeita à concepção de políticas de planeamento e ordenamento do espaço rural, e da concepção da política a qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios, pelo ex-Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola e pelo ex-Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas relativamente ao planeamento de todos os fundos aplicáveis à agricultura e pescas, as atribuições da Direcção-Geral de Veterinária no que toca às atribuições da área alimentar, e da Secretaria-Geral no que respeita à elaboração do orçamento do MADRP”*. Foi um alargamento substantivo da missão: *“apoiar a definição das linhas estratégicas, prioridades e objectivos das políticas do MADRP e coordenar, acompanhar e avaliar a sua aplicação, integrando a componente ambiental e as orientações em matéria de ordenamento e gestão sustentável do território, bem como assegurar as relações internacionais do Ministério”*<sup>17</sup>.

Uma alusão, por fim, à reestruturação do GPP de 2014, decorrente da adaptação à extinção Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, que, no essencial, se consubstanciou no acolhimento das atribuições da Secretaria-Geral daquele megaministério e na inerente nova designação: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP). A missão definida em 2007 mantém-se na plenitude – *“apoiar a definição das linhas estratégicas, das prioridades e dos objetivos das políticas do Ministério ... (agora MAM) e coordenar, acompanhar e avaliar a sua aplicação, bem como assegurar a sua representação no âmbito comunitário e internacional...”*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Ver a propósito deste Programa as referências feitas por: VARELA, J.A. (2007), op. cit.

<sup>16</sup> Decreto Regulamentar n.º 20/97 de 9 de maio; os excertos de texto em itálico são dos instrumentos jurídicos citados.

<sup>17</sup> Decreto Regulamentar n.º 6/2007 de 27 de fevereiro.

<sup>18</sup> Decreto Regulamentar n.º 2/2014 de 9 de abril.

## II.2. Gestão dos Programas de Desenvolvimento Rural

J. Cabral Rolo

Nos anos de vigência do PEDAP, que se constituiu por programas específicos, de âmbito nacional, regional ou inter-regional, a gestão dos respetivos fundos financeiros assentou na estrutura orgânica existente no MA. Depois, nos sucessivos quadros comunitários de apoio, o caminho foi o da progressiva autonomização dos serviços e concentração em unidades gestionárias exclusivas, as estruturas de missão, com a especialização dos recursos humanos afetos; um percurso para a institucionalização de entidade autónoma no quadro do MA - a Unidade de Gestão (UG) dos apoios comunitários.

Em 1987 estipulava-se que a *elaboração, coordenação, orçamentação, execução, acompanhamento e gestão dos programas específicos do PEDAP e seus subprogramas* [era] *da responsabilidade dos serviços do MAPA*<sup>19</sup>. E cometia-se à Direção-Geral de Planeamento e Agricultura (DGPA) a *coordenação global da elaboração e execução dos programas específicos e seus subprogramas*. A DGPA, por sua vez, tinha como interlocutores gestores dos programas específicos ou subprogramas – e, particulariza-se, dos *programas de natureza florestal* - indicados pelo dirigente do organismo a que tivesse sido atribuída a respetiva execução. Assim, e como exemplos, a coordenação e execução do Programa de Ação Florestal (PAF) era da competência da Direção-Geral das Florestas (DGF); o Programa Nacional de Produção de Materiais de Propagação Vegetativa, coordenado e gerido por um elemento designado pelo diretor-geral da DGPA – que presidia a uma comissão executiva adstrita à DGPA – envolvia na sua execução os serviços do INIA, da DGPA, da DGF e das DRA; o Programa de Estruturas de I&DED tinha como entidade coordenadora o INIA e envolvia na execução também as DRA; o Programa Nacional de Apoio à Reestruturação e Inovação do Setor Agrícola (NOVAGRI), com a coordenação global da DGPA, envolvia na sua execução os serviços regionais para os programas específicos de fruticultura, horticultura e floricultura, e para os programas de âmbito inter-regional “ovinos e caprinos – produção de leite para queijos regionais” e “porco alentejano de montanha”, e para os programas de natureza nacional, a DGPA para as “atividades alternativas”, a DG das Florestas para a “apicultura” e a DG da Pecuária para os “bovinos autóctones”. O IFADAP era o organismo pagador das ajudas financeiras do PEDAP. Assinale-se que, em 1990, a definição geral da estrutura orgânica da execução do *Quadro Comunitário de*

---

<sup>19</sup> Sem outra indicação bibliográfica, o que se segue, nomeadamente as passagens em itálico, alicerça-se em: Decreto-Lei n.º 96/1987 de 4 de março (aprova a regulamentação do Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa, PEDAP); Portaria n.º 209/90 de 21 de março (Programa Nacional, PN, de Produção de Materiais de Propagação Vegetativa); Dec.-Lei n.º 121-B/90 de 12 de abril (Define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio, QCA, para as intervenções estruturais comunitárias no território português - Decisão da Comissão das Comunidades Europeias n.º C (89) 1869 de 31 de out. de 1989); Portaria n.º 340-A/91 de 15 de abril (Programa de Ação Florestal, PAF); Portaria n.º 20/91 de 10 de janeiro (Programa de Estruturas de Investigação e Desenvolvimento Experimental e Demonstração); Portaria n.º 102/92 de 19 de fev. (PN de Apoio à Reestruturação e Inovação no Sector Agrícola, NOVAGRI); Dec.-Lei n.º 34/94 de 5 de fev. (sobre as ajudas aos métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e da preservação do espaço natural, à reforma antecipada na agricultura e às medidas florestais na agricultura); Dec.-Lei n.º 99/94 de 19 de abril (define a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do Quadro Comunitário de Apoio, QCA); Dec.-Lei n.º 150/94 de 25 de maio (estabelece as condições gerais de aplicação do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal, PAMAF); Res. Cons. de Ministros, RCM, n.º 27/2000 de 20 de Abril de 2000 (define as estruturas de gestão do QCA III); RCM n.º 58/2006 de 20 de abril (designa o gestor da Intervenção Estrutural de Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural LEADER+ e cria as estruturas de apoio técnico e de controlo de 1.º nível, revogando a resolução n.º 120/2001, de 2 de Outubro); RCM n.º 2/2008 de 8 de nov. (cria a estrutura de missão para o PDRc, o PRODER, e revoga a RCM n.º 112/2007, de 21 de agosto); Dec.-Lei n.º 2/2008 de 4 de janeiro (alterado pelo Dec.-Lei n.º 66/2009 de 20 de março, aprovou o modelo de governação dos instrumentos de programação do desenvolvimento rural para o período de 2007-2013 e estabeleceu a estrutura orgânica relativa ao exercício das respetivas funções); RCM n.º 113/2009 de 19 de nov. de 2009 (altera a RCM n.º 2/2008; separa os cargos de gestor e de diretor do GPP no que respeita à estrutura de missão do PRODER e afeta-lhe novos recursos humanos de forma a agilizar os procedimentos de avaliação e atribuição de ajudas); RCM n.º 59/2014 de 30 de out. (cria a estrutura de missão para o PDR2020).

---

*Apoio para as intervenções estruturais comunitárias no território português (QCA)*, manteve o que já estava disposto no PEDAP. Este, no contexto do QCA, era classificado como uma intervenção operacional setorial da iniciativa de departamento setorial da administração central.

No QCAII (1994-99) a estrutura orgânica mantém-se, no essencial, como tinha sido estabelecido em 1990. As inovações introduzidas contemplaram: a *valorização da função do gestor* – passa a ter o estatuto de encarregado de missão -, *uma associação mais efectiva das autoridades ambientais* e um *envolvimento mais estreito dos agentes económicos, designadamente dos parceiros sociais*. Incumbia a *um gestor apoiado por uma unidade de gestão a gestão técnica, administrativa e financeira de cada uma das intervenções operacionais*. Na situação das intervenções suportadas, no fundamental, pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (Secção Orientação) – formalizou-se o Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF) - a gestão ficou assegurada pelo IEADR, em ligação com o IFADAP (o organismo pagador dos apoios) e outros organismos competentes do MA<sup>20</sup>, apoiado em unidades de gestão. O gestor e a respetiva unidade de gestão (composta por membros *das entidades responsáveis pela gestão nacional dos fundos comunitários*) tinham o desempenho suportado numa *estrutura de apoio técnico*, a qual poderia contar com *técnicos pertencentes aos organismos dos respectivos ministérios ou com elementos recrutados externamente*. Firmava-se, também, a possibilidade da celebração de *contratos-programa para a gestão técnica, administrativa e financeira de componentes* da intervenção operacional. A *participação social no processo de execução* era cometida a um órgão consultivo que, no PAMAF, se determinou ser composto *pelos dirigentes máximos dos serviços centrais e regionais do MA e, ainda, por quatro personalidades de reconhecido mérito ligadas aos sectores agrícola e florestal, designadas pelo MA*. A unidade de acompanhamento, também consignada, circunscrevia-se a representantes de entidades da administração pública. A Inspeção-Geral e Auditoria de Gestão do MA respondia pelo controlo financeiro das ações apoiadas pelo PAMAF, mas o IFADAP, em algumas circunstâncias, também tinha essa missão.

Nos anos 2000-06, o tempo do QCAIII e da criação, como instrumentos financeiros da PAC, dos Fundos Europeus agrícolas de Garantia (FEAGA) e de Desenvolvimento Rural (FEADER), vigora o AGRO - Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural<sup>21</sup>. Três entidades constituíram o sistema de gestão: (i) a Autoridade de Gestão (Gestor) e respetiva estrutura técnica (ET); (ii) a Unidade de Gestão (UG) – com a representação do GPP (ex-GPPAA), do IFAP (ex-IFADAP), da DGDR (ex-IHERA, ex-DGDRu, ex-DGPC), do INRB (ex-INIA), da AFN (ex-DGF, ex-DGRF), das DRA (as 5; ex-7), dos Ministros do Planeamento, do Trabalho e do Ambiente quando agendadas medidas da sua competência, e, como observadores, do Instituto Financeiro de Desenvolvimento Regional (ex-DGDR) e do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu; e (iii) a Comissão de Acompanhamento (AG POADR, 2010, pp. 239-40). Segundo normativo governamental, a ET integrava 24 membros, 12 dos quais poderiam *ser colocados em organismos centrais do [MADRP] e envolvidos na gestão da intervenção operacional do sector*. Aquele normativo determinava também que os diretores regionais eram os coordenadores das *Intervenções da agricultura e desenvolvimento rural regionalmente desconcentradas*. Para o desempenho da sua missão, o Gestor fez uso da figura de contrato-programa com

---

<sup>20</sup> Estabeleceu-se em normativo jurídico que o então Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) era o serviço centralizador das ajudas aos *regimes de ajudas a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e de preservação do espaço natural, à reforma antecipada na agricultura e às medidas florestais na agricultura*; competindo-lhe *assegurar a gestão dos meios financeiros comunitários, bem como o relacionamento financeiro com o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), Secção Garantia*.

<sup>21</sup> Neste tempo, para além de alterações na orgânica do MA (por ex.: a integração nas DRAP da estrutura regional do IFAP, ex-IFADAP), ocorreu o exame da saúde da PAC – com o reforço de novos desafios, entre outros: *gestão de crises, alterações climáticas, energias renováveis, gestão da água, biodiversidade* –, modificou-se a política florestal (nova programação e criação das ZIF), transpuseram-se as Diretivas Comunitárias Aves e Habitats e aprovaram-se, de par com a Rede Natura 2000, novas Zonas de Protecção Especial (ZPE). E, isto, num quadro de início de recessão económica e financeira, com a redução do investimento público e de contenção orçamental (AG POADR, 2010, pp. 3-4).

entidades do MA<sup>22</sup> para a gestão de algumas medidas do AGRO e recorreu a contratos de aquisição de serviços para a realização de tarefas específicas (acompanhamento, controlo). Mudança expressiva foi a integração da *participação social* na Comissão de Acompanhamento; a qual passou a ser formada pelas entidades: as da UG, as CCDR, representante do Ministro que tutela a igualdade de oportunidades, CAP, CONFAGRI, CNA, ANIMAR, CIP, CCP, UGT, CGPT-IN, representante da Comissão Europeia e, como observador, a Inspeção Geral de Finanças (IGF).

Salienta-se do balanço feito pela Autoridade de Gestão do POADR (Id., p. 250): (i) o auxílio ao Alqueva, na fase final do QCAIII, com a integração no POADR (por Decisão da CE) de um conjunto de empreendimentos; (ii) o apoio ao “Plano Oliveiras (30 000 ha de plantação) e aos investimentos no sector Frutas e Produtos Hortícolas e do sector da Viticultura (investimento em novas plantações)”; (iii) e, no concernente a dificuldades, o registo relativo à informação – a âncora de todos os diagnósticos e do desenho das políticas públicas: *apesar dos esforços desenvolvidos, ainda não foi no período de vigência do [POADR] que se utilizou um sistema de informação poderoso e fiável que cobrisse todas as valências julgadas necessárias*<sup>23</sup>.

No final de 2007 o MADRP divulga o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDRc)<sup>24</sup>. E como solução de gestão para o então designado PRODER (2007-13) afirma-se uma “linha de continuidade da experiência passada onde as Intervenções Operacionais eram geridas através da figura de Gestor, apoiado por uma Unidade de Gestão”. O IFAP, em conformidade com nova orgânica do MA, é o único organismo pagador para o FEAGA e para o FEADER e à Inspeção Geral Agricultura e Pescas (IGAP) cabe o controlo expost dos financiamentos. Em 2008, estabelecia-se a existência da figura única de Autoridade de Gestão do PDRc – uma estrutura de missão –, sendo o seu gestor, por inerência, o diretor do GPP<sup>25</sup>. Instituíam-se que as medidas contempladas na orientação estratégica “qualidade de vida e diversificação” (o que se fixou como Eixo 3 do PDR) eram geridas segundo a abordagem LEADER (com os Grupos de Ação Local, GAL, a assumirem-se como organismos intermédios de gestão), sendo as restantes da responsabilidade direta da AG, e a ET de apoio à UG – ora titulada secretariado técnico – integraria um máximo de 40 elementos. Quanto ao envolvimento na gestão dos serviços do MA apelava-se ao desempenho das DRAP (informação e divulgação das medidas, análise e classificação da consistência técnica e da valia económica dos projetos, controlos administrativos dos projetos), da DGRFlorestais (o papel das DRAP “mas orientado para as florestas e outros recursos associados”) e da DGADR (com intervenção, “em particular, no âmbito do regadio, procedendo à análise técnica dos projectos de rega colectivos, emitindo, para isso, pareceres”) (PDRc, 2007, p. 330-1)

---

<sup>22</sup> Foram celebrados contratos-programa, para além do IFAP, sobre as medidas, por ex., “modernização, reconversão e diversificação das explorações” e “transformação e comercialização de produtos agrícolas”, com o INRB, para os “projetos de experimentação e demonstração” e com a DGPC, depois, a DGADR, para os “projetos ligados à proteção das culturas agrícolas” (AG POADR, 2010, pp. 243-5).

<sup>23</sup> E prossegue o Relatório da AG (AG POADR, 2010, p. 261): “Embora considerando que os novos instrumentos trouxeram mais capacidade de informação e maior segurança o simples facto de, na fase final se utilizarem quatro sistemas principais [SIADRU, Sistema de Informação da Agricultura e Desenvolvimento Rural; SIIFSE, Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu; SIFEC, Sistema de Informação dos Fundos Estruturais e de Coesão; e SIGIFE, Sistema Integrado de Gestão dos Controlos dos Instrumentos e Fundos Estruturais] para além de sistemas complementares não permitiria a eficiência que se pretende com a utilização deste tipo de tecnologias nas condições actuais”.

<sup>24</sup> De acordo com o Plano Estratégico Nacional de desenvolvimento rural 2007-13, fixaram-se três Programas de Desenvolvimento Rural: o do Continente e os dois outros das Regiões Autónomas; e, ainda, com incidência territorial nacional, o Programa para a Rede Rural Nacional (PRRN).

<sup>25</sup> Em 2006, a decisão governamental atribuía ao IDRH o *apoio logístico e administrativo ao funcionamento da estrutura de apoio técnico e da estrutura de controlo de 1.º nível à Intervenção Estrutural de Iniciativa Comunitária de Desenvolvimento Rural LEADER+* (cujo gestor era, por inerência, o presidente do IDRH). Com a extinção do IDRH esta missão passou para a DGADR.



---

A unidade de acompanhamento (o agora designado Comité de Acompanhamento) mantinha a composição fixada para o AGRO. No final de 2009, perante a *necessária intensificação da sua execução*, o Governo decide a *separação dos cargos de gestor do PRODER e de diretor do GPP*, procede à nomeação daquele e reforça os *recursos humanos afetos ao secretariado técnico da autoridade de gestão*. Este passa, agora, a integrar um máximo de 60 elementos.

Em 2014 é criada a estrutura de missão *para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020)*, a qual é integrada por um gestor - equiparado a gestor de programa operacional temático dos fundos da política de coesão -, dois gestores-adjuntos, uma comissão de gestão e um secretariado técnico. Este, determina-se, *integra um máximo de 60 elementos* (AG PDR2020, 2018, pp. 482-3). O GPP assegura o apoio logístico e administrativo à Autoridade de Gestão (AG). O modelo de governação segue o do PRODER, incluindo, portanto, uma AG, um Organismo Pagador (OP: o IFAP), uma Autoridade de Certificação (AC: a Inspeção-Geral de Finanças, IGF) e uma Comissão de Acompanhamento (CA). A CA integra representantes de organismos públicos (DRAP, IFAP, IGF, Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, GPP, ANMP, CE) e privados (AJAP, AMAP, ANIMAR, CAP, CNA, CONFAGRI, CNJAP, CPADA, FIPA, Minha Terra, FORESTIS); e ainda, a título consultivo, as AG do PDR das Regiões Autónomas, a DGADR, o ICNF, a DGAV, o IVV, o INIAV e a APA (Id. p. 507).

### **Bibliografia**

AG POADR (2010), *Relatório Final de Execução Quadro Comunitário de Apoio III Portugal 2000-2006*. Agro - Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural [Autoridade de Gestão, AG, POADR], <http://www.qca.pt/acessivel/pos/agro.asp>.

AG PDR2020 (2018), *Relatório de execução anual – 2016* [versão preliminar maio 2017 e versão definitiva de 11/01/2018], no sítio na Web do PDR2020.

MADRP (2007), *PDR – Continente* (Novembro 2007).

### II.3. Organização e regulação dos mercados agrícolas

J. Ramos Rocha

A necessidade de uma profunda transformação do ordenamento jurídico da política de preços, da organização e regulação dos mercados agrícolas e das instituições que neles atuavam foi assumida desde o pedido de adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1977.

De facto, os estudos promovidos pelo Ministério da Agricultura, por vezes com o contributo de consultores internacionais, a análise da legislação comunitária com os serviços da Comissão, no quadro da negociação preparatória da adesão, e o conhecimento que se ia obtendo dos sistemas de organização e enquadramento do desenvolvimento agrícola nos países fundadores da CEE, cimentaram a imprescindibilidade dessa transformação se concretizar de forma urgente, embora progressiva, como condição para se cumprirem as obrigações que o Tratado de Adesão viria a impor no *dossier* agrícola.

Apesar da instituição, para certos produtos, de Organizações Nacionais de Mercado (ONM) alinhadas pelos princípios gerais das Organizações Comuns de Mercado (OCM), os decisores políticos confrontaram-se com algumas dificuldades, que foram obstando às reformas estruturais identificadas como necessárias, designadamente no regime de importações, de preços, nos Organismos de Coordenação Económica e nas instituições de enquadramento e apoio ao desenvolvimento agrícola. Estas dificuldades resultaram, em parte, das sucessivas mudanças governamentais durante o período das negociações, de condicionantes económicas e restrições orçamentais nacionais e da necessidade de garantir, sem acentuar as pressões inflacionistas o abastecimento alimentar.

A esses fatores acresceu a inércia política e institucional resultante da importância que os Organismos de Coordenação Económica detinham no domínio agroalimentar, sedimentada no exercício, desde a sua criação em 1933, de um vasto leque de funções, reforçadas inclusive com novas atribuições de importação e mesmo empresariais, em certos períodos após a mudança do regime político em 1974. A conjugação dos dois tipos de fatores conduziu, por sua vez, a dificuldades de concertação entre as instituições públicas dependentes de diversos ministérios (agricultura, comércio, finanças, etc.), motivada pela diversidade, por vezes até contraditórios, dos interesses públicos que lhes incumbia tutelar, dificultando a concretização de alterações estruturais urgentes e inadiáveis.

#### Primeiras iniciativas de reorganização dos mercados agrícolas

A primeira tentativa relevante de criação de um quadro organizacional diferente que promovesse as reformas estruturais necessárias ocorreu em 1983 com uma Resolução de Conselho de Ministros<sup>26</sup> onde, invocando-se a necessidade de se assegurar *“uma adequada integração no espaço económico das Comunidades Europeias”*, se afirma que se *“impõe um claro acento tónico nas sempre adiadas alterações de carácter estrutural, pelo que decide o Governo, desde já os meios que permitam o desbloqueamento das alterações que conduzam à criação de uma nova orgânica global de comercialização de produtos alimentares e, simultaneamente, à redefinição do sistema de intervenção do Estado no sector”*. Assim, *“impondo-se uma transformação gradual e uma revolução prudente a partir das atuais estruturas, o protelar sucessivo das alterações necessárias não só tem tornado cada vez mais graves os problemas a resolver, como condiciona os prazos de mudança, acentuando o ritmo das transformações que terão de vir a ser introduzidas”*, decide-se pela criação de uma Comissão Interministerial para o Mercado dos Produtos Alimentares (CIMPA).

<sup>26</sup> Resolução de Conselho de Ministros nº 51/83 de 13 de outubro.

Esta Comissão, presidida por um dos 3 representantes do Ministério da Agricultura integrava, após a publicação de uma nova RCM<sup>27</sup>, um total de 11 membros em representação de 7 Ministérios. Com um mandato de 2 anos, foi incumbida de definir e implementar um *“modelo final de organização de mercados de produtos alimentares”* que compreendesse: *“Organismos de intervenção, com as funções admitidas na CEE, por produtos ou grupos de produtos”*; *“Centros de concentração da oferta juntos dos grandes centros de produção”*; *“Mercados Abastecedores junto dos grandes centros de Consumo”*; e, *“operadores económicos privados, cooperativos e públicos, obedecendo a regras de capacidade estrutural mínimas a definir e à legislação de defesa da concorrência, de modo a assegurar a transparência de mercados”*.

Respondendo aos objetivos definidos pela RCM, a Comissão discutiu uma proposta apresentada por um dos representantes do Ministério da Agricultura que contemplava organismos de regulação de mercados dos diferentes setores, instituições técnicas de apoio à organização do conhecimento e divulgação de inovação orientada para os mercados, a criação de um conjunto estratégico de mercados abastecedores e de um Fundo de Desenvolvimento Agroalimentar, com receitas provenientes da reorganização do conjunto de taxas parafiscais cobradas pelos OCE e de *“taxas voluntárias de carácter obrigatório”*<sup>28</sup> que teria como finalidade financiar ações concretas no domínio do desenvolvimento agrícola e alimentar. A Comissão, face às contradições e dificuldades apontadas anteriormente, acabou por se dissolver sem ter alcançado os objetivos definidos na RCM, dando razão à profecia anunciada no seu preambulo de que o atraso na implementação das reformas estruturais *“agrava(ria) os problemas a resolver e acentua(ria) o ritmo das transformações que terão de vir a ser introduzidas”*.

Tal veio a confirmar-se com as decisões *“intempestivas”* tomadas em 1986 e anos seguintes, de extinção dos Organismos de Coordenação Económica (OCE) e das sucessivas transformações ocorridas nas instituições que lhes sucederam; de extinção do Fundo de Abastecimento (FA); do processo de desmantelamento das estruturas empresariais da Ex. Junta Nacional dos Produtos Pecuários (JNPP), integradas no Instituto Regulador dos Mercados Agrícolas (IROMA) em 1987 e só retiradas do controle do Estado em 1992; da abertura do novo Mercado Abastecedor da Região de Lisboa apenas em 2000; da *“transferência”* de equipamentos e estruturas da órbita do Estado para o setor privado, ou, mesmo, das contínuas alterações orgânicas e reestruturações dos organismos centrais do Ministério da Agricultura.

O impasse sobre o futuro dos Organismos de Coordenação Económica, manteve-se até à aprovação do Orçamento de Estado de 1986<sup>29</sup>, onde, no artigo 11º, se determinou que estas Instituições deveriam ser extintas ou reestruturadas até finais de 1986, levou a que, na reunião de Conselho de Ministros de 13 de maio, fossem finalmente tomadas um conjunto de decisões:

- criação do Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA)<sup>30</sup> para *“centralização dos fluxos financeiros comunitários provenientes da Secção Garantia do FEOGA e a sua gestão financeira, de acordo com a legislação comunitária”*, *“articulação, nos aspetos contabilísticos e financeiros, com os organismos pagadores...das ajudas nacionais e comunitárias”* e *“colaboração com os organismos nacionais que procedem à fiscalização e ao controle da aplicação de fundos da Secção Garantia do FEOGA”* (a função intervenção e pagadora estavam ausentes das atribuições originais do INGA);
- extinção do Fundo de Abastecimento (FA)<sup>31</sup> e atribuição da sua liquidação ao INGA;

<sup>27</sup> Resolução de Conselho de Ministros nº 59/83 de 6 de dezembro.

<sup>28</sup> À semelhança do que se praticava e continuou a fazer nos países europeus fundadores da CEE.

<sup>29</sup> Lei nº 9/86, de 30 de abril.

<sup>30</sup> Decreto-Lei nº 96/86, de 13 de maio.

<sup>31</sup> Decreto-Lei nº 95/86, de 13 de maio.

- extinção dos OCE e criação do Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas (IROMA)<sup>32</sup> com as funções de *“gestão das atividades desenvolvidas nos equipamentos e infraestruturas englobadas nas áreas de atuação dos organismos (extintos)”*, *“orientação, regularização e organização dos mercados agrícolas e pecuários, mediante a gestão e aplicação dos mecanismos e instrumentos previstos nas organizações de mercados a que se encontram submetidos os produtos agrícolas e pecuários”* e *“estudo, análise, informação, difusão e formação sobre os mercados agrícolas”*.

#### **Extinção dos Organismos de Coordenação Económica (OCE) e reorganização dos mercados agrícolas**

A concentração no IROMA das mencionadas três atribuições bem diferenciadas, até contraditórias num quadro de economia de mercado, foi o corolário da muita discussão e dificuldade de decisão sobre a matéria, da própria antecipação do Ministério das Finanças na criação do INGA e, muito em particular, da dificuldade operacional e financeira sentida em autonomizar desde logo áreas empresariais dos OCE ou de gestão de equipamentos como os matadouros, leilões de gado, armazéns, etc., a que se juntava a necessidade sentida de dar maior operacionalidade e desenvolvimento ao Serviço de Informação de Mercados Agrícolas (SIMA), em atividade desde 1981 e instituído em 1985<sup>33</sup> na dependência do Gabinete de Planeamento (GP), para que, através da realização de estudos que promovessem um melhor conhecimento sobre os diferentes setores agro comerciais, da execução de ações de informação e formação no domínio da comercialização e dos mercados agrícolas, contribuísse para que os operadores comerciais melhorassem a sua eficiência.

A integração das atividades de gestão dos equipamentos e infraestruturas dos antigos Organismos de Coordenação Económica, Junta Nacional das Frutas (JNF), Junta Nacional dos Produtos Pecuários (JNPP) e Instituto do Azeite e dos Produtos Oleaginosos (IAPO), no IROMA, por serem, potencialmente incompatíveis com as obrigações assumidas por Portugal após o cumprimento da 1ª etapa da adesão, não só criaram dificuldades operacionais para que o IROMA se focasse fundamentalmente na criação de novas metodologias e práticas em matéria da orientação, regulação dos mercados agrícolas que conduzissem à melhoria sustentada da eficiência das fileiras dos produtos agrícolas nacionais, num quadro compatível com as práticas nacionais em curso nos restantes países da CEE, como foram fonte de alguma “disputa de atribuições” com outros Organismos ou de questionamento do seu modelo institucional.

Uma das suas primeiras consequências ocorreu logo a 4 de agosto de 1987<sup>34</sup>, com a transferência da função de “organismo pagador” do IROMA para o INGA, a que se seguiu, a 12 de agosto de 1988<sup>35</sup>, a deliberação de que o INGA se passava a designar por Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, justificando-se tal facto com *“a experiência entretanto obtida”* e a *“necessidade de se proceder a um ajustamento institucional e à oportunidade de se concentrar num único organismo as funções de financiamento e de aplicação das medidas de intervenção agrícola, por forma a possibilitar maior rapidez e eficiência na regulação dos mercados e na concessão de ajudas e subsídios à produção e comercialização dos produtos da agricultura, de modo conjugado com o seu correto financiamento e atempado pagamento”*. Transferiram-se, deste modo, para o INGA *“todas as atribuições e competências relativas à orientação, regularização e organização dos mercados agrícolas e pecuários que haviam sido conferidos ao IROMA e ao OIA, eliminando-se, por consequência, a distinção que até agora se verificava entre a aplicação e o processamento daquelas medidas, por um lado, e o seu financiamento e pagamento, por outro”*, assim como todas as que no *“no domínio da orientação, regularização e organização dos mercados agrícolas”* haviam sido *“anteriormente conferidas aos organismos de coordenação económica extintos”*. Com a transferência destas funções, ocorre igualmente a passagem de pessoal do IROMA pertencente aos antigos OCE que as executavam, assim como todo o acervo documental a elas ligados, taxas parafiscais, parte das verbas do seu Orçamento e as Comissões

<sup>32</sup> Decreto-Lei nº 15/87, de 9 de janeiro.

<sup>33</sup> Decreto-Lei nº 91/85, de 1 de abril.

<sup>34</sup> Decreto-Lei nº 303/87 de 4 de agosto.

<sup>35</sup> Decreto-Lei nº 282/88 de 12 de agosto.

Consultivas e Permanentes criadas entre 1981 e 1985 no quadro das ONM e que, por via da criação do IROMA em 1987, haviam passado a funcionar neste Organismo.

Outra das “áreas de disputa de competências ou de conceções” com outros Organismos, condicionante de uma ação coordenada e mais eficiente na estruturação da organização e regulação dos mercados agrícolas com vista à melhoria e eficiência das fileiras agrícolas nacionais num quadro de abertura à concorrência europeia e internacional, ocorreu em domínios como a “higiene e saúde pública”, em particular com a Direção Geral da Pecuária em torno de questões como a regulamentação dos matadouros e a aplicação das “normas de classificação das carnes”, onde o IROMA detinha forte intervenção, capacidade técnica e meios operacionais territorialmente dispersos, ou com o Instituto de Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos Agrários e Alimentares, em questões como a organização da produção e comercialização para o mercado e o apoio, enquadramento e desenvolvimento do setor comercial agrícola tradicional<sup>36</sup>. Esta “disputa de competências” foi o corolário lógico do modelo institucional utilizado para a organização e regulação dos mercados agrícolas num quadro político e de economia de mercado diferente do existente no período da criação e desenvolvimento dos organismos de coordenação económica, questão já presente nas discussões tidas durante a pré-adesão sobre esta matéria, e que havia, inclusive, sido bem identificada e caracterizada nos trabalhos de Manuel de Lucena<sup>37</sup> sobre a história dos OCE.

A gestão e propriedade do antigo Mercado Abastecedor Chaves de Oliveira, que havia transitado da JNF para o IROMA, foram transferidas para uma sociedade anónima com uma distribuição de capitais paritária entre a produção, o comércio e o setor público, designada por Mercado Abastecedor do Porto S.A. (MAP), como condição prévia imposta pela Comissão Europeia para se obter o financiamento no quadro das ajudas de pré-adesão e concluir-se a 1ª fase da sua remodelação em 1990.

Idêntica estratégia, com os mesmos objetivos de obtenção de fundos comunitários e com as adaptações que regionalmente se impunham, foi seguida em relação à modernização dos matadouros públicos, transferidos em 1974<sup>38</sup> da gestão e propriedade municipal para a JNPP. Criaram-se assim diversas sociedades anónimas participadas pelo IROMA que acabaram, sob uma forma institucional diferente, por dar cumprimento às orientações que estiveram na base da criação em 1979 da Rede Nacional de Abate e da Rede Nacional de Recolha de Gado<sup>39</sup>, com a particularidade, dos equipamentos desta última, pela proximidade à produção, serem progressivamente entregues à responsabilidade de Associações de Agricultores.

A 13 de fevereiro de 1990<sup>40</sup>, este processo de “reestruturação já iniciada” do IROMA e de “transferência de algumas das suas atribuições para outros organismos do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação” foi oficialmente assumido, nomeando-se uma “comissão de reestruturação com vista a adequar as estruturas do IROMA ao quadro institucional criado na sequência da adesão às Comunidades Europeias” que “proponha ao Governo as soluções para tanto indispensáveis”. Na sequência atuação desta Comissão, foram executadas progressivamente um conjunto de ações que conduziram à total eliminação<sup>41</sup> da intervenção direta da gestão do Ministério da Agricultura nos matadouros e equipamentos ligados ao comércio do gado, tendo-se em 1994<sup>42</sup>, após privatização das estruturas empresariais ainda existentes ou transferência de equipamentos para associações de agricultores, procedido à extinção do IROMA.

<sup>36</sup> Organismos criados pela Lei orgânica do Ministério da Agricultura, Comércio e das Pescas. DL 293/82 de 27 de julho.

<sup>37</sup> Evolução dos Organismos de Coordenação Económica, Análise Social, vol. XV, (56) 1978; (57) 1979 e (58) 1979.

<sup>38</sup> Decreto-Lei nº 661/74, de 26 de novembro.

<sup>39</sup> Resolução de Conselho de Ministros nº 256/79, de 31 de julho.

<sup>40</sup> Decreto-Lei nº 55/90, de 13 de fevereiro.

<sup>41</sup> Decreto-Lei nº 213 A e B, de 12 de outubro; Resolução de Conselho de Ministros nº 43/92, de 27 de novembro; e Decreto-Lei nº 3/93, de 21 de julho.

<sup>42</sup> Decreto-Lei nº 197/94 de 21 julho.

Ainda em 1990<sup>43</sup>, no quadro da reestruturação que então começou a ser implementada e afirmando que o *“quadro institucional criado na sequência da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, no domínio da orientação e regulação dos mercados agrícolas, tem-se caracterizado até agora pela dispersão por vários organismos do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação da competência para a aplicação efectiva das correspondentes medidas orientadoras e reguladoras”*, conclui-se que *“impõe-se, por isso, a criação de um único serviço que, congregando os já existentes, seja capaz de, mediante uma gestão unificada, aplicar rápida e eficazmente os mecanismos e instrumentos previstos nas organizações de mercado a que se encontram submetidos os produtos agrícolas e pecuários”*, pelo que se determina a criação da Direcção-Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar (DGMAIAA), a quem passa a competir *“orientar, regular e organizar os mercados agrícolas e pecuários, mediante a gestão dos mecanismos e instrumentos previstos nas organizações de mercado a que se encontram submetidos os produtos agrícolas e pecuários”*.

Esta nova orientação vai-se progressivamente consolidando tendo-se em 1993<sup>44</sup>, extinto a Direcção-Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar (DGMAIAA) e criado o Instituto dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar (IMAIAA). Finalmente, em 1996<sup>45</sup> o próprio IMAIAA é extinto. As suas atribuições são cometidas ao emergente Gabinete de Planeamento, extinto após a adesão, agora designado Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (GPPA) e com competências e atribuições reforçadas de apoio à formulação e coordenação da política agrícola e alimentar. Os reajustamentos orgânicos introduzidos no atual Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) em 2006<sup>46</sup>, 2008<sup>47</sup>, 2012<sup>48</sup> e 2014<sup>49</sup> não alteraram o essencial da reforma de 1996.

#### **Do reforço do INGA (1988-2002) à sua fusão com o IFADAP, através da criação do IFAP (2007)**

O Organismo de Intervenção do Açúcar (OIA), criado em 1986<sup>50</sup>, com vista à *“melhoria do funcionamento do mercado do açúcar e da isoglucose”* e competindo-lhe *“assegurar a execução das medidas de intervenção, directa ou indirecta, sobre o mercado do açúcar e da isoglucose”*, é extinto em 1988<sup>51</sup> transferindo-se as suas atribuições para o INGA.

A Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias do Sector do Azeite (ACACSA), criada em 1987<sup>52</sup> para *“efectuar as verificações e controlos decorrentes do regime de ajudas à produção do azeite, a conformidade das organizações de produtores no quadro da ajuda à produção, controlar os lagares de azeite e Inquirir sobre o destino do azeite obtido da azeitona laborada, assim como dos seus subprodutos”*, é extinta em 2005<sup>53</sup> transferindo-se as suas atribuições e património para o INGA e IFADAP.

O INGA, que havia recebido as competências inicialmente cometidas ao IROMA em matéria de organização, orientação e regulação dos mercados agrícolas, assim como todas as Comissões Consultivas e Permanentes consignadas nas várias ONM, passa em 1990<sup>54</sup> a fazer apenas a *“aplicação dos mecanismos previstos nas organizações nacionais e comuns dos mercados agrícolas e pecuários nos domínios da intervenção, concessão de ajudas, prémios e subsídios e da regulação do comércio externo em geral dos produtos agrícolas e pecuários”*, sendo transferidas as citadas Comissões e as atribuições de *“orientar, regular e organizar os*

<sup>43</sup> Decreto-Lei nº 56/90, de 13 de fevereiro.

<sup>44</sup> Decreto-Lei nº 94/93 e Decreto – lei nº 98/93, ambos de 2 de abril.

<sup>45</sup> Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de junho.

<sup>46</sup> Decreto-Lei nº 209/2006, de 27 de outubro.

<sup>47</sup> Decreto-Lei nº 160/2008, de 8 de agosto.

<sup>48</sup> Decreto-Lei nº 7/2012, de 17 de janeiro.

<sup>49</sup> Decreto-Lei nº 18/2014, de 4 de fevereiro.

<sup>50</sup> Decreto-Lei nº 382 A/86, de 14 de novembro.

<sup>51</sup> Decreto-Lei nº 282/88, de 12 de agosto.

<sup>52</sup> Decreto-Lei nº 259/87, de 26 de junho.

<sup>53</sup> Decreto-Lei nº 231/2005, de 29 de dezembro.

<sup>54</sup> Decreto-Lei nº 56/90, de 13 de fevereiro.

*mercados agrícolas e pecuários, mediante a gestão dos mecanismos e instrumentos previstos nas organizações de mercado a que se encontram submetidos os produtos agrícolas e pecuários*” para a Direcção Geral dos Mercados Agrícolas e da Indústria Agro-Alimentar (DGMAIAA), criada ao abrigo do mesmo diploma.

Depois de em 1998<sup>55</sup>, com a justificação do quadro de aplicação da PAC a Portugal, o estatuto e atribuições do INGA ter sido clarificado, em 2002<sup>56</sup>, com o objetivo de *“uma eficaz aplicação da legislação comunitária” compatível “com o reconhecimento do INGA como organismo pagador”*, e considerando que o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) canalizam *“a quase totalidade dos apoios nacionais e comunitários destinados aos sectores agrícola e das pescas”*, pese embora *“tivessem sido criados com objectivos, orientações e formas de financiamento diferentes, decorrentes, em grande parte, da regulamentação comunitária a que dão execução, a verdade é que apresentam bastantes pontos de contacto entre os quais se destaca o carácter das suas actividades cujos destinatários são constituídos essencialmente pelo mesmo universo de utentes”*, decide-se pela *“integração dos dois institutos num único organismo”*. Simultaneamente, reconhecendo-se que a *“complexidade desta integração aconselha que seja cuidadosamente concebida e faseada”*, determina-se que *“a primeira medida a tomar passa pela criação de um único conselho de gestão para aqueles dois organismos”*.

Este processo de fusão dos dois organismos termina em 2007<sup>57</sup> com a extinção do INGA e a criação do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) que passa a ter *“por missão proceder à validação e ao pagamento decorrente do financiamento da aplicação de diversas medidas definidas a nível nacional e comunitário, no âmbito da agricultura, desenvolvimento rural, pescas e sectores conexos, bem como propor as políticas e estratégias de tecnologias de informação e comunicação do MADRP e garantir o planeamento, concepção, execução e avaliação das iniciativas de informatização e actualização tecnológica dos órgãos, serviços e organismos do Ministério, assegurando uma gestão eficaz e racional dos recursos disponíveis”*.

#### **Da Junta Nacional dos Vinhos (JNV) à criação e evolução do Instituto da Vinha e do Vinho (IVV)**

A Junta Nacional do Vinho (JNV), criada em 1937<sup>58</sup> como Organismo de Coordenação Económica para o setor dos vinhos, sucedendo à Federação dos Vinicultores do Centro e Sul de Portugal<sup>59</sup>, foi em 1986 transformada no Instituto da Vinha e Vinho<sup>60</sup> (IVV) com as *“atribuições de fomento, apoio, controle e fiscalização na área da cultura, da vinha e da produção e comercialização de produtos vínicos e derivados”*, com o seguinte fundamento: *“considerando a importância que o sector vitivinícola detém na agricultura portuguesa, de há muito que tem sido manifestada a conveniência de existir um único organismo com acção sobre a vinha e o vinho”*.

Em 1987, afirmando-se que as *“atribuições de que está dotado o IVV permitem desenvolver, simultaneamente, uma actividade de protecção ao produtor e ao consumidor, intentando a plena harmonização, qualidade e transparência de mercados”*<sup>61</sup>, procedeu-se à sua primeira regulamentação orgânica e de funcionamento consolidando-se assim como o único organismo de regulação setorial que transitou dos antigos organismos de coordenação económica.

<sup>55</sup> Decreto-Lei nº 56/90, de 13 de fevereiro.

<sup>55</sup> Decreto-Lei nº 78/98, de 27 de março.

<sup>56</sup> Decreto-Lei nº 250/2002, de 21 de novembro.

<sup>57</sup> Decreto-Lei nº 87/2007, de 29 de março.

<sup>58</sup> Decreto-Lei nº. 27 977/37, de 19 de agosto.

<sup>59</sup> Decreto-Lei nº. 23 231/33, de 17 de novembro.

<sup>60</sup> Decreto-Lei nº. 304/86, de 22 de setembro.

<sup>61</sup> Decreto Regulamentar nº 62/87, de 7 de dezembro.

Já em 1993<sup>62</sup>, e considerando que ao IVV “*impõe-se-lhe agora uma nova e substancial redefinição de funções e readaptação de estruturas, em face da proximidade do final do período transitório de adesão às regras da política agrícola comum e da emergência do mercado único europeu*”, determina-se que a este organismo passe a “*competir, no futuro e primordialmente, além das funções de disciplina geral do sector e de coordenador das comissões vitivinícolas regionais previstas na Lei n.º 8/85, de 4 de Junho, o desenvolvimento de acções de valorização qualitativa e de promoção comercial dos produtos víquicos nacionais nos mercados interno e externo, o que justifica a evolução para um modelo mais consonante com a natureza empresarial destas atribuições, visando preparar a sua posterior privatização*”, pelo que inclusive, “*face à complexidade da organização comum do mercado do vinho e dos respectivos controlos e às exigências de uma política de qualidade para a vitivinicultura nacional, são reforçadas as competências do IVV no domínio do controlo e fiscalização da produção e comercialização do vinho e produtos víquicos*”.

Em 1997, agora afirmando-se que “*a reestruturação orgânica implementada em 1993 não constituiu resposta adequada aos principais estrangulamentos diagnosticados no funcionamento do Instituto da Vinha e do Vinho, porquanto o modelo organizacional adoptado não respondeu às necessidades de um organismo que se deve posicionar como autoridade de controlo e coordenação geral do sector*”, e abandonando-se a referencia à privatização feita no diploma legal de 1993, procede-se a nova regulamentação do IVV e reafirma-se que este “*é um instituto público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, cujas actividades se desenvolvem nos domínios da política vitivinícola, da gestão e valorização do património vitícola nacional e da aplicação dos instrumentos de reforço da competitividade dos vinhos portugueses*”<sup>63</sup>.

Em 2004<sup>64</sup>, afirmando-se que “*decorridos 18 anos sobre o estabelecimento da auto-regulação interprofissional do sector vitivinícola em Portugal, a experiência entretanto adquirida e a evolução registada aconselham que se efectue uma profunda reforma do sector, quer na sua vertente institucional e orgânica, quer no plano regulamentar, à luz da revisão da Organização Comum do Mercado (OCM) entretanto efectuada*” procede-se à “*alteração do regime jurídico constante da Lei n.º 8/85, de 4 de Junho, lei quadro das regiões demarcadas vitivinícolas, através da aprovação de um diploma coerente e actualizado que discipline o reconhecimento e a protecção das denominações de origem (DO) e indicações geográficas (IG) utilizadas nos produtos do sector vitivinícola, bem como o seu controlo e certificação, definindo-se, também, o regime aplicável às respectivas entidades certificadoras*”. Ao mesmo tempo, afirma-se que, “*paralelamente, prevê-se a descentralização gradual de outras atribuições, designadamente através de delegação nos serviços regionais do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e nas entidades certificadoras*”, e que o “*reforço de atribuições das entidades certificadoras recomenda a concentração das actuais comissões vitivinícolas regionais (CVR), reduzindo o seu número, de forma a obter dimensão crítica, economias de escala e meios humanos e técnicos que permitam o exercício cabal das suas competências, importando, simultaneamente, definir princípios claros e equilibrados de representatividade, ao nível da composição dos órgãos sociais, evitando indefinições e ambiguidades susceptíveis de pôr em causa a desejável estabilidade da auto-regulação interprofissional*”. Conclui-se então que: “*com este modelo, pretende-se também suprimir a representação do Estado nos órgãos sociais das entidades certificadoras, sendo assegurado pelo conselho fiscal ou pelo fiscal único o acompanhamento efectivo da respectiva actividade no plano contabilístico e de gestão*”.

Na sequência desta reforma institucional do setor vitivinícola redefiniu-se o papel do Instituto da Vinha e do Vinho que passou a “*centrar a sua actuação na coordenação da actividade vitivinícola nacional, em assegurar o sistema de certificação de qualidade, na definição e acompanhamento das regras da OCM e na coordenação*”.

<sup>62</sup> Decreto-Lei n.º 102/93, de 2 de abril.

<sup>63</sup> Decreto-Lei n.º 99/97, de 26 de abril.

<sup>64</sup> Decreto-Lei n.º 212/2004, de 23 de agosto.



e supervisão das acções de promoção, para além de actuar como instância de contacto com a União Europeia, bem como assegurar a supervisão e auditoria das entidades certificadoras”<sup>65</sup>.

### Reorganização institucional do setor de comercialização dos cereais

No setor da comercialização dos cereais, a “harmonização” do sistema vigente antes da adesão com o praticado na CEE considerava-se *“particularmente ajustada aos interesses da produção nacional, na medida em que a protege dos preços mais baixos do mercado mundial, constituindo, portanto, a prazo, o objectivo do Governo, que a considera uma medida fundamental para a dinamização da cerealicultura portuguesa”*; assim, em 1984<sup>66</sup>, *“tendo em atenção a importância que este sector tem na vida económica nacional, qualquer alteração à actual estrutura do comércio de cereais tem de ser planeada de modo equilibrado e progressivo, assegurando aos agentes económicos e às estruturas encarregadas da sua gestão uma adaptação gradual, sem rupturas ou tensões indesejáveis”*, *“retirou-se à EPAC - Empresa Pública de Abastecimento de Cereais o direito de exclusivo de compras de trigo no mercado interno, continuando, no entanto, a exercer funções de intervenção no mercado, comprando à produção, nas condições que forem determinadas”* e, *“quanto à importação, a EPAC deixou igualmente de usufruir do direito de exclusivo, estabelecendo-se determinados contingentes que o Governo considera possível, sem afectar o mercado, importar em regime livre, aliás mediante concurso público”*. *“Estes contingentes serão fixados aos níveis que o Governo considerar aceitáveis para que a transição entre o regime actual e o instituído por este diploma se efectue por forma a não criar soluções de continuidade nem tão pouco a afectar a viabilidade da EPAC”*.

Considerava-se então que, com o novo regime, *“os produtores nacionais ver-se-ão, deste modo, protegidos da concorrência exterior, ficando ainda com a vantagem de vender os seus produtos aos preços de intervenção, tendo a opção de os vender no mercado livre, a preços naturalmente mais altos”*.

Em março de 1986<sup>67</sup>, com a regulamentação da *“organização do mercado nos sectores dos cereais e do arroz e outros produtos pertencentes as organizações comuns do mercado dos cereais e do arroz”*, é *“revogado o regime de exclusivo da EPAC na aquisição de trigo de produção nacional e na importação de cereais que, ..., forem incluídos no regime concorrencial”* mantendo-se esta com as funções de organismo de intervenção que transitam, em janeiro de 1987<sup>68</sup>, para o IROMA e deste para o INGA em 1988<sup>69</sup>.

Por cisão do património dos terminais portuários da Trafaria, Beato, Leixões e armazéns no Montijo e Seixalinho da EPAC, operada em setembro de 1986<sup>70</sup>, é criada a empresa de capitais maioritariamente públicos, a SILOPOR - Empresa de Silos Portuários, S. A. R. L, tendo por *“objeto principal a prestação de serviços de recepção, movimentação, armazenagem, expedição e transporte de matérias-primas alimentares e produtos conexos, mediante a utilização das suas infra-estruturas de armazenagem, aos operadores comerciais inseridos no seu ramo de actividade”*.

Em 1988<sup>71</sup>, determina-se que a SILOPOR *“deve continuar a revestir a forma jurídica de uma sociedade anónima de maioria de capital público”*, que as *“questões levantadas relativas ao facto de o activo imobilizado da SILOPOR estar subavaliado e não terem sido transferidas para a nova empresa todas as dívidas que a EPAC assumiu com a construção dos silos serão examinadas em detalhe, através de auditorias financeiras cuidadosamente elaboradas”* por forma a definir o montante da dívida da SILOPOR à EPAC.

Reconhecendo-se que *“o quadro institucional em que se move o mercado dos cereais tem vindo a alterar-se desde a adesão de Portugal às Comunidades Europeias no sentido de uma maior liberalização e eficácia”* a

<sup>65</sup> Decreto-Lei nº 46/2007, de 27 de fevereiro, complementado com a Portaria n.º 219-H/2007, de 28 de fevereiro.

<sup>66</sup> Decreto-Lei nº 67/84, de 24 de fevereiro.

<sup>67</sup> Decreto-Lei nº 61/86, de 25 de março.

<sup>68</sup> Decreto-Lei nº 15/87, de 9 de janeiro.

<sup>69</sup> Decreto-Lei nº 282/88, de 12 de agosto.

<sup>70</sup> Decreto-Lei nº 293 -A/86, de 12 de setembro. Este diploma veio a ser suspenso pela Resolução da Assembleia da República de 4 de novembro e objeto de posterior alteração, por ratificação, pela Lei nº 32/87 de 10 de julho, também da Assembleia da República.

<sup>71</sup> Decreto-Lei nº 376/88, de 21 de outubro.

EPAC, em 1991<sup>72</sup>, “*é transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a denominar-se EPAC - Empresa para Agroalimentação e Cereais, S.A.*” e, abrindo-se o caminho ao futuro, determina-se que “*esta procederá, por meio de cisões simples, à formação de novas sociedades anónimas, sendo o capital social destas exclusivamente por si subscrito e realizado*”.

Em 1999<sup>73</sup>, afirmando-se “*que da pesada herança do passado, bem como da alteração do contexto jurídico, da realidade económica e do mercado de comercialização de cereais e sementes, resulta a inviabilidade da manutenção do equilíbrio económico-financeiro da EPAC*”, é deliberada “*a dissolução e liquidação da EPAC - Empresa para Agroalimentação e Cereais, S. A.*”, determinando-se que “*o património activo e passivo da EPAC seria liquidado por transmissão global para o accionista Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro*” e, em 2000<sup>74</sup>, clarificam-se “*as regras a aplicar*” a este processo.

A EPAC Comercial, Produtos para a Agricultura e Alimentação, S. A., criada em 1998 por cisão da EPAC, detida integralmente pelo Estado e tendo como objeto “*prestar serviço à agricultura e ao comércio agro-alimentar através de uma rede de silos regionais, celeiros, centros de secagem e postos de selecção e calibragem*”, foi dissolvida em 2001<sup>75</sup>.

Neste mesmo ano<sup>76</sup>, reconhecendo-se que “*o processo de liquidação da EPAC - Empresa para a Agroalimentação e Cereais, S. A., e a impossibilidade de, por imperativo das regras comunitárias sobre auxílios públicos, o Estado se substituir, directa ou indirectamente, à SILOPOR no pagamento da dívida, determinam a dissolução e liquidação desta sociedade*” e também que a “*importância do serviço de descarga e armazenagem de matérias-primas alimentares actualmente prestado pela SILOPOR aos operadores do ramo agroalimentar justifica, no entanto, que se mantenha a concessão da exploração desta actividade, em regime de serviço público, mediante adjudicação a operadores privados, salvaguardando-se, ainda, em sede do processo de liquidação da SILOPOR, a continuidade da gestão corrente da respectiva actividade*”, é nomeada uma Comissão Liquidatária com estes objetivos e definidos um “*conjunto de regras gerais que nortearão o lançamento de dois concursos públicos para a concessão deste serviço*”, processo este que tem sofrido várias vicissitudes e que se encontra ainda por finalizar.

### **Regulação do setor dos produtos florestais**

No setor dos produtos florestais, quando a agricultura ainda estava integrada no Ministério da Economia, havia sido criado, em 1972<sup>77</sup> o Instituto de Produtos Florestais (IPF) com as atribuições de “*coordenar e disciplinar as actividades de produção, transformação e comercialização de madeiras, cortiça, resinas, seus derivados e subprodutos, ficando os respectivos organismos corporativos obrigados a cumprir e a fazer cumprir as instruções regulamentares emanadas do Instituto*” e de “*regular as condições de abastecimento dos produtos das actividades coordenadas, bem como a exportação e importação dos mesmos, tendo em conta a defesa da produção e os superiores interesses da economia nacional*”. Este organismo, que apenas se manteve sob a tutela política do Ministro responsável pela Agricultura durante o período em que esta estava integrada no Ministério da Economia e, depois, durante a vigência do Ministério da Agricultura, Comércio e Pescas, passou em 1983<sup>78</sup> a ser tutelado conjuntamente pelo Ministério da Agricultura, Florestas e Alimentação e pelo Ministério do Comércio e Turismo, foi extinto em 1988<sup>79</sup>. Transferindo-se então para o

<sup>72</sup> Decreto-Lei nº 26/91, de 12 de janeiro.

<sup>73</sup> Decreto-Lei nº 572 – A/99, de 29 de dezembro.

<sup>74</sup> Decreto-Lei 123/2000, de 5 de julho.

<sup>75</sup> Decreto-Lei nº 187/2001, de 25 de junho.

<sup>76</sup> Decreto-Lei nº 188/2001, de 25 de junho.

<sup>77</sup> Decreto-Lei nº 428/72, de 31 de outubro.

<sup>78</sup> Decreto-Lei nº 344 – A/83, de 25 de junho. Esta reforma marca igualmente o retorno da submissão à tutela conjunta dos Ministros responsáveis pela Agricultura e pelo Comércio dos organismos com funções de “*coordenação económica*” que a criação, em 1981, do Ministério da Agricultura, do Comércio e das Pescas tinha resolvido.

<sup>79</sup> Decreto-Lei nº 466/88, de 15 de dezembro.

Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação “*os serviços laboratoriais*” (Instituto Nacional de Investigação Agrária, Estação Florestal Nacional) e a “*realização e divulgação de estudos técnicos e económicos relativos à fileira florestal, a recolha, tratamento, actualização e fornecimento de informações sobre a produção e transformação dos produtos florestais, bem como a recolha dos dados necessários à elaboração de estatísticas sobre a produção daqueles produtos*” (Direcção-Geral das Florestas).

Poder-se-á concluir que, fora os períodos atrás referenciados, a responsabilidade política pela organização e regulação do mercado dos produtos florestais foi, em grande parte, sempre exterior à competência direta do Ministério da Agricultura ou dividida com o Ministério do Comércio.

### **Tutela política e intervenção institucional no setor das indústrias alimentares**

Recorde-se que esta questão da responsabilidade política, e por consequência também técnica, da vontade e necessidade de intervenção do Ministério sobre áreas situadas a jusante da produção, deu origem a algumas “conflitualidades” e “disputas” com organismos submetidos a outras tutelas, que a tentativa de clarificação feita em 1979 não sanou totalmente: “*será da exclusiva responsabilidade do Ministério da Agricultura e Pescas a tutela administrativa das indústrias alimentares de primeira transformação indissociáveis das actividades nacionais da agricultura e das pescas, dela dependendo exclusivamente em abastecimento de matéria-prima, ou quando esse abastecimento, ainda que supletiva e ocasionalmente, recorra à importação, seja condicionante fundamental da política agrícola e das pescas*”.

Não é por isso de estranhar que, em 1982<sup>80</sup>, por ocasião da reforma institucional promovida pelo então Ministério da Agricultura, Comércio e Pescas, se tivesse aproveitado o momento para concentrar no Instituto de Apoio à Transformação e Comercialização dos Produtos Agrários e Alimentares (IAPA) as atribuições “*de apoio à política económica e tecnológica relacionada com a transformação e comercialização de produtos agrários e alimentares e de fomento das respectivas exportações*”, ao mesmo tempo que se extinguia a Direcção-Geral das Indústrias Agro-Alimentares (DGIAA) e o Instituto Nacional do Frio (INF), criados em 1977<sup>81</sup>, respetivamente, nos Ministérios da Agricultura e do Comércio.

Ao IAPA foram atribuídas<sup>82</sup> competências, no setor da transformação e comercialização de produtos agrícolas e alimentares, nos domínios normativo e regulamentar, do licenciamento e inspeção, da formulação do estudo e da elaboração de programas de apoio, assim como, entre outras, de “*colaborar na elaboração e execução das providências necessárias à estruturação, dinamização e regularização dos mercados internos dos produtos agrários e alimentares*”.

Foi assim natural que o IAPA, tirando proveito da disponibilidade de meios financeiros colocados à disposição de Portugal, após a adesão, para a melhoria das estruturas de comercialização e transformação dos produtos agrícolas e alimentares, tivesse forte intervenção direta nos principais sistemas de apoio ao setor, SIBR, SINPEDIP e Reg. (CEE) nº 355/7. Neste último caso, quando sem 1986-1987 se beneficiou da sua aplicação a Portugal em projetos isolados e, depois, quando foi necessário elaborar Programas Sectoriais nos quais os projetos financiados ao abrigo deste Regulamento tinham que se enquadrar. O IAPA foi extinto em 1990<sup>83</sup> com a criação da DGMAIA.

À medida que as preocupações e capacidade de intervenção do Ministério, em matéria da definição, aplicação, controle das medidas de política de qualidade dos produtos alimentares, que já tinham estado na origem da criação em 1977 do Instituto de Qualidade Alimentar (IQA), foram avançando, assistiu-se ao reforço das competências legais deste organismo “*em matéria de controle de qualidade, da inspecção e fiscalização de qualidade de todos os produtos alimentares, quer industriais, quer em natureza, produzidos*”.

<sup>80</sup> Decreto-Lei nº 293/82, de 27 de julho

<sup>81</sup> Decreto-Lei nº 222/77, de 28 de maio; Decreto – lei nº 87/77, de 8 de março.

<sup>82</sup> Decreto Regulamentar nº 58/83, de 27 de junho.

<sup>83</sup> Decreto-Lei nº 56/90, de 13 de fevereiro.

*no País ou importados, e do comércio e trânsito dos mesmos produtos sujeitos a regime especial*<sup>84</sup>...“nos domínios das políticas de alimentação e de qualidade alimentar, nomeadamente através da proposição de regulamentação e aprovação do normativo adequado e da promoção e controle dos produtos destinados à alimentação humana e animal”<sup>85</sup>. A capacidade de intervenção do IQA foi inclusive reforçada por transferência de meios afetos a outros organismos entretantos extintos<sup>86</sup> ou reorganizados, mas acabou por ser extinto em 1993<sup>87</sup> passando a incumbir ao recém-criado Instituto de Protecção à Produção Agrária e Qualidade Alimentar (IPPAQA) “*promover a elaboração dos estudos necessários à definição da política da protecção da produção agrária e qualidade alimentar e dinamizar, coordenar, apoiar e, quando conveniente, executar as acções necessárias à sua prossecução, em especial nos domínios vegetal e animal*”.

### **O papel do Estado na dinamização dos grandes Mercados Abastecedores**

Um dos estrangulamentos de há muito tempo identificados como condicionantes da organização, desenvolvimento e orientação para o mercado da produção nacional agrícola dizia respeito, mesmo à data da adesão, à inexistência de Grandes Mercados Grossistas - os Mercados Abastecedores, junto aos principais centros de consumo e que, pelas suas condições de concorrência, funcionamento e logística, garantissem a transparência do mercado e alternativas competitivas e de fácil acesso para o escoamento da produção nacional e modernização das empresas comerciais tradicionais ligadas ao ramo agrícola e alimentar. Esta era uma questão recorrente e para a qual, apesar das muitas iniciativas políticas tomadas, não havia sido possível encontrar solução. As estruturas existentes eram obsoletas, localizadas ainda no centro das cidades, “opacas” em termos da formação e transparência dos preços, geradoras de elevadas margens de comercialização, bloqueadoras da entrada de novos operadores no mercado, do crescimento e modernização dos existentes e da adoção de inovações indutoras de melhorias de ganhos de eficiência e competitividade. Para além de todos estes constrangimentos com efeitos junto dos produtores agrícolas e consumidores e nos próprios instrumentos de regulação dos mercados previstos nas ONM, aquelas estruturas de suporte funcionavam essencialmente a nível do comércio de grosso dos produtos frutícolas e hortícolas, dado o fraco desenvolvimento, até finais dos anos setenta, do setor grossista das carnes e das flores.

Compreende-se pois que em 1991, após o sucesso da modernização do Mercado Abastecedor do Porto conduzida pelo IROMA e reconhecendo que a legislação publicada em 1986<sup>88</sup> não tinha permitido o aparecimento “espontâneo” de sociedades privadas que assumissem a incumbência da construção e gestão destas infraestruturas, os Ministérios da Agricultura e do Comércio e Turismo tenham concluído que competia ao “*Estado assumir um papel dinamizador no processo de instalação dos Mercados Abastecedores*” e, em consequência, promovido<sup>89</sup> a constituição da Comissão Interministerial dos Mercados Abastecedores (CIMA) a quem foi cometido o desempenho de um conjunto de ações técnicas para, com base em claras orientações políticas<sup>90</sup>, criar uma “sede própria” para assumir a implantação de um conjunto estratégico de

<sup>84</sup> Decreto-Lei nº 351/80, de 3 de setembro.

<sup>85</sup> Decreto Regulamentar nº 22/84, de 13 de março.

<sup>86</sup> Como foi o caso dos laboratórios e competências do IAPO, Decreto – Lei nº 330/86, de 1 de outubro; da JNF e da JNPP, Decreto – Lei nº 346/87, de 22 de setembro.

<sup>87</sup> Decreto-Lei nº 94/93, de abril.

<sup>88</sup> Decreto-Lei nº 222/86, de 8 de agosto.

<sup>89</sup> A cooperação e entendimento entre os dois Ministérios foi tal que a Comissão, sendo presidida por um representante do MCT, o foi por um funcionário do Ministério da Agricultura que, por sua vez, indicou para o representar um funcionário do Ministério do Comércio e Turismo (MCT).

<sup>90</sup> Resolução de Conselho de Ministros nº 16/91, de 18 de abril.

Mercados Abastecedores (a Sociedade Instaladora dos Mercados Abastecedores SA – (SIMAB)<sup>91</sup>, dotada de instrumentos legais<sup>92</sup> e meios financeiros<sup>93</sup> para cumprir os objetivos definidos<sup>94</sup>.

### **Contexto e consequências da emergência e desenvolvimento das grandes superfícies comerciais**

A intervenção do Ministério da Agricultura (MA) na organização e regulação dos mercados agrícolas foi, naturalmente, condicionada quer pelas discussões tidas a nível europeu sobre a PAC e as suas consequentes reformas, quer pelo ambiente político e económico nacional nos diferentes períodos, onde avultam as dificuldades económicas e as preocupações da política anti-inflacionista e a instabilidade governativa até à adesão. Mas além disso, numa perspetiva de enquadramento do contexto económico, político e social em que ocorreu aquela intervenção do MA, é necessário recordar e realçar que o aparelho comercial e industrial agrícola era então muito tradicional, havia uma grande intervenção do Estado na economia e o fenómeno de expansão urbana estava ainda em forte progressão, como se constatou nas décadas de oitenta e noventa, alterando por isso progressivamente as condições sociais de consumo.

A localização de grandes franjas da população portuguesa junto dos grandes centros urbanos, gerando uma procura acrescida e concentrada de produtos alimentares, num contexto de grande dependência do mercado internacional para o seu aprovisionamento, havia levado à instalação das estruturas comerciais mais dinâmicas junto destes centros, perdendo, muitas das vezes, as suas articulações com a produção nacional, uma tendência que se foi acentuando progressivamente.

Não é por isso de estranhar que, à medida que o quadro legislativo referente à instalação e funcionamento das Grandes Superfícies Comerciais (Unidades Comerciais de Dimensão Relevante) do sector alimentar se foi “liberalizando”, a sua dimensão, importância e concentração se tenham acentuado fortemente, impulsionando o aumento e a diversificação do consumo e a própria orientação da produção, nomeadamente através de estratégias de “centralização das compras” e negociação com os produtores num quadro de relação de forças, muitas das vezes reconhecido desigual, em que os produtores foram deixados sem alternativa para o escoamento dos seus produtos e onde o papel regulador do Estado é referido como insuficiente.

Tratou-se de uma profunda transformação estrutural, uma verdadeira “revolução” no setor da distribuição, que conduziu a que a quota de mercado do retalho alimentar tradicional<sup>95</sup> se reduzisse dos 75% existentes em 1987 para 29% em 1995 e 7% em 2015, a distribuição dita “moderna” registasse um crescimento médio anual da sua quota de mercado entre 1987 e 1995 de 14% e o nível de concentração das 5 maiores empresas do setor do retalho<sup>96</sup> passasse dos 36,5% em 1993, 11º lugar no ranking dos países da EU-15, para os 63,3% em 1999, 3º lugar no ranking da UE-15.

Estes desenvolvimentos alteraram profundamente as relações dos produtores com a distribuição e tiveram enormes e desiguais repercussões estruturais na base territorial agrícola.

<sup>91</sup> Sociedade Instaladora dos Mercados Abastecedores S.A.

<sup>92</sup> Decreto-Lei nº 93/93, de 24 de março; Decreto – lei nº 182/94, de 30 de junho; e, Decreto-Lei nº 285/95, de 30 de setembro.

<sup>93</sup> Capital social realizado pelo Estado e PROMAB – Programa de Modernização dos Mercados Abastecedores (CEE).

<sup>94</sup> Instalação do conjunto estratégico dos Mercados Abastecedores de Lisboa, Braga, Faro, Évora e modernização dos de Porto e Coimbra. Uma das particularidades do êxito deste procedimento foi a de se ter politicamente assumido que o desbloqueamento da situação só era possível, devido às deficiências estruturais do setor e à semelhança do ocorrido nos outros países, através de uma intervenção consistente e persistente do Estado, ultrapassando mesmo o modelo inicialmente estabelecido na Resolução de Conselho de Ministros. Tivesse havido em 1983 condições para dar uma orientação política mais precisa e os meios necessários para a então CIMPA cumprir as missões que lhe foram definidas, certamente teria sido possível promover, no quadro da “especificidade do setor agroalimentar português” uma “reorganização progressiva e dinâmica da estrutura das diferentes fileiras dos produtos agrícolas” capaz de assegurar um seu melhor desempenho no quadro competitivo do mercado comunitário e internacional.

<sup>95</sup> Autoridade da Concorrência (2008), Decisão da Autoridade da Concorrência. Processo Ccent. Nº 51/2007- Sonae/Carrefour.

<sup>96</sup> Dobson, P.W., M. Waterson e S. W. Davies (2003), “The patterns and implications of increasing concentration in European food retailing”, *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 54, pp. 111-125

### **Da autolimitação das funções do Estado na reforma estrutural do setor agroalimentar português**

Como bem ilustra a sequência temporal do conjunto das intervenções legislativas apresentadas e as suas fundamentações políticas, houve no período que vai até 1992/1993 uma forte preocupação do Estado se “libertar” quer de funções de natureza “empresarial” que detinha à data da adesão, quer mesmo de intervenções “administrativas” ou “orientadoras” que a natureza da atividade agrícola, dos mercados agrícolas de todo desaconselhavam, quer em relação à “organização, regulação e organização dos mercados agrícolas”, quer mesmo sobre o solo agrícola e florestal, em matéria de “ordenamento fundiário” onde se desenvolvem, em condições de sustentabilidade orientada para o mercado, as produções que o mercado terá que adquirir e valorizar<sup>97</sup>. Se, a “libertação” da função empresarial do Estado foi concluída no final da segunda etapa, é muito discutível que as progressivas reformas dos organismos após a adesão e o quadro das atribuições e intervenções que executaram, possam de algum modo corresponder à implementação das “reformas estruturais” necessárias à “especificidade” do setor agroalimentar português invocada durante as negociações.

Na realidade, tendo-se assumido que a intervenção nacional em matéria de “políticas de estruturas”, no sentido amplo do termo que as práticas nacionais dos países fundadores da CEE lhe conferem nas suas intervenções e linhas de orientação em matéria de apoio ao desenvolvimento agrícola e rural<sup>98</sup>, se esgotava nos instrumentos da PAC, Portugal foi incapaz de, atempadamente e de forma orientadora, criar um quadro institucional de estabelecimentos privados de base territorial e setorial, financiado de modo sustentável com base em perceções de natureza fiscal sobre o setor, que desempenhassem missões de interesse geral público em matéria de apoio ao desenvolvimento agrícola e rural (investigação aplicada, inovação e divulgação, apoio técnico, formação, ordenamento fundiário, orientação para o mercado, etc.) e, fossem sistemática e regularmente avaliadas pelo próprio Estado em matéria de cumprimento dos objetivos de interesse público que lhe estavam consignados. Dois dos exemplos comprovativos desta afirmação é a circunstância de a política de “produtos de qualidade reconhecida”, outros que os do setor vitícola, e do “interprofissionalismo” só ter sido preocupação dos serviços nacionais no momento da sua transposição para o ordenamento jurídico nacional. No primeiro caso promoveu-se os “produtos de qualidade reconhecida”, apenas como instrumento de qualidade, quando em boa verdade ele é, antes de mais e como aliás o preâmbulo do Regulamento Comunitário refere, um instrumento que “favorece a diversificação da oferta da produção agrícola, a fim de obter um melhor equilíbrio entre a oferta e a procura no mercado”<sup>99</sup> ou seja, um instrumento de organização e regulação e, como tal, de há muito utilizado pelos países fundadores que impulsionaram a sua adoção no quadro da reforma da PAC de 1992, beneficiando mais uma vez do trabalho anterior feito. No segundo caso, o “interprofissionalismo”, como instrumento de concertação estratégica entre os atores das diferentes fileiras com o objetivo da sua organização, regulação, e prossecução, sistemática e permanente, de ações constantes de inovação e de melhoria da sua eficiência e competitividade, está também muito longe do nível que atingiu nos setores agroalimentares dos restantes países europeus. Isto, para já não falarmos da questão dos instrumentos de apoio ao reordenamento fundiário, agrícola e ambiental, que continuam a ser peças importantes das políticas de estruturas seguidas nos principais países agrícolas da União Europeia e que em Portugal pouco eco e eficácia têm tido.

### **Notas sobre a “cogestão nacional” das políticas de regulação dos mercados agrícolas**

Finalmente, é igualmente importante referir a preocupação tida ao longo dos tempos pelo Ministério da Agricultura na tentativa da transposição para o quadro nacional da prática da “cogestão nacional das políticas

<sup>97</sup> Os solos agrícolas e florestais em exploração, sendo um recurso escasso, esgotável, praticamente não renovável, que necessitam de milhões de anos para se formarem, determinam que sejam objeto de políticas de longo prazo pelo que, no quadro de uma gestão durável do território, é indispensável desenvolver uma política que assegure a sua multifuncionalidade.

<sup>98</sup> Vidé por exemplo o conteúdo das sucessivas Leis de Orientação Agrícola produzidas pela França desde 1960.

<sup>99</sup> Reg. (CEE) nº 2081/92 do Conselho, de 14 de julho.

agrícolas”, particularmente em matéria de organização e regulação dos mercados, e que de há muito era prática corrente nos principais países fundadores da CEE, mesmo antes da sua fundação, e foi institucionalmente assumida quando da sua criação.

Esteve já presente na Lei Orgânica do Ministério da Agricultura e Pescas de 1977, e foi sendo progressivamente adaptada nos diferentes Ministérios através da criação de órgãos de audição e consulta dos Ministros com as organizações profissionais de topo do setor. Quando da elaboração das Organizações Nacionais de Mercado (ONM) foi consignada a nível de cada setor, transitando de organismo para organismo em função de qual assumia a atribuição da responsabilidade na organização e regulação do mercado respetivo.

Aqui encontra-se também, talvez, mais uma “especificidade” do setor agro comercial português, que poderá ter contribuído para uma maior dificuldade na dinamização das “reformas estruturais”. A génese e história das organizações profissionais portuguesas pouco tinham a ver com a das suas congéneres dos países fundadores da então CEE, porquanto estas não só tinham uma base territorial equilibrada e forte nos seus países, uma origem em movimentos de inspiração religiosa, principalmente no pós-guerra, como ainda preocupações e intuits desenvolvimentistas do setor agrícola. Pelo contrário, a maior parte das nossas organizações tiveram origem em movimentos que tinham como principal ou exclusivo alvo o Estado, reivindicando fixação de preços, intervenções no mercado e apoios financeiros, questões que, em última análise, tinham a ver com decisões com impacto direto e imediato nos rendimentos agrícolas e pouco com a criação de condições para o desenvolvimento sustentado e autónomo do setor.

Será, provavelmente, à luz desta última questão que se poderá entender melhor, quer a dificuldade em criar, de forma sustentada, um conjunto de instituições técnicas de enquadramento e apoio técnico ao desenvolvimento agrícola e rural de todo o território nacional, que prosseguindo objetivos e interesses públicos, mas detendo estatuto privado, pudessem por à disposição dos diversos sistemas de agricultura existentes no território nacional os instrumentos que os agricultores dos principais países da União Europeia dispõem e que constituem uma das suas principais vantagens comparativas, quer mesmo, o foco dado em Portugal à captação de subvenções e, em particular, à sua forma de distribuição desigual pelo território e pelos diversos sistemas de agricultura.

## II.4. Investigação, segurança alimentar, sanidade vegetal e saúde animal

### II.4.1. Atividades de investigação

J. Cabral Rolo

O objetivo de integração no Instituto Nacional de Investigação Agrária (INIA), criado em 1974, de *todos os serviços de investigação*<sup>100</sup> ligados ao setor agrícola<sup>101</sup> ficou aquém do almejado e desenrolou-se, com avanços e recuos, até 1999 (Amaral, 2004 pp. 28-33; Henriques, 2006, pp. 55-58).

No percurso da junção de *serviços de investigação*, sobrelevam-se as inclusões/exclusões em matérias como as estações *experimentais* regionais, a sanidade vegetal (“proteção das culturas”) e o “ordenamento agrário”. O maior ou menor pendor do rumo político pela descentralização/regionalização e as mudanças de visão sobre as melhores vias para transmitir as aquisições científicas<sup>102</sup> ao tecido produtivo espelham-se na orgânica e atribuições do INIA.

No final da década de 1980 o INIA ainda dispunha de 17 unidades experimentais dispersas pelo Continente, as quais, a partir de 1993, na generalidade, foram transferidas para a jurisdição das DRA; que acolheram, de igual modo, as estruturas regionais de “experimentação e demonstração”. O diploma da orgânica do INIA de 1993 atribuía-lhe as funções de *coordenar e apoiar a experimentação a cargo dos serviços regionais do MA*; todavia, os instrumentos jurídicos similares das DRA não aludem à colaboração com o INIA e apenas num deles se faz uma remissão para um dos seus serviços operativos.

Subsistiu apenas o cometimento a este Instituto de *assegurar a formação profissional a nível superior e de pós-graduação no domínio do sector agrário e agro-industrial*. Neste enfiamento merece realce nos anos pós-adesão à UE o desempenho do MA, em particular do INIA e das DRA, no “Programa dos Centros de Formação Profissional de Técnicos e Centro de Investigação Agrária” (financiado pelo PEDAP) materializado na construção e equipamentos de instalações para formação nos serviços operativos do INIA e nas DRA. Ainda mais marcante foi a *construção e equipamento – no campus*, em Oeiras, da Estação Agronómica Nacional/INIA - *do Centro de Tecnologia Química e Biológica para a Agricultura (CTQBA)*, uma infraestrutura

<sup>100</sup> Assume-se a “investigação” na aceção abrangente do conjunto de atividades científicas (ciência e tecnologia, C&T): investigação (I), desenvolvimento experimental (DE) e outras atividades científicas e técnicas (OACT) – contemplando a demonstração e o desenvolvimento tecnológico (D&DT).

<sup>101</sup> O que se segue, salvo outra indicação, sustenta-se nos seguintes instrumentos jurídicos: Dec.-Lei n.º 539/74 de 12 de outubro; Dec.-Lei n.º 221/77 de 28 de maio [Lei Orgânica, LO, do MAP]; Dec. Regulam. 39-A/79 de 31 de julho [LO do INIA]; Dec.-Lei n.º 409/79 de 25 de Setembro [LO do Instituto Nacional de Veterinária]; Dec.-Lei 497/80 de 20 de outubro [Cria o CNROA]; Dec.-Lei n.º 293/82 de 27 de Julho [LO do MACP]; Despacho do Ministro da Agricultura de 22.05.1985, DR II S. n.º 134 de 14.06.1985; Portaria n.º 8/88 de 6 de janeiro [“Programa dos Centros de Formação Profissional ...”, no âmbito do PEDAP]; Dec.-Lei n.º 5-A/88 de 14 de Janeiro [LO do INIA]; Portaria n.º 1110/92 de 4 de dezembro [ajusta e reforça o PROAGRI, criado e posto em execução pela Portaria n.º 1102/90 de 2 de novembro]; Dec.-Lei n.º 94/93 de 2 de Abril [LO do MA]; Dec.-Lei n.º 99/93 de 2 de abril [LO do IPPAA]; Dec.-Lei n.º 96/93 de 2 de abril [LO das DRA]; Dec.-Lei n.º 101/93 de 2 de Abril [LO do INIA]; Dec.-Lei n.º 321/93 [LO do Instituto Português de Investigação Marítima, IPIMAR, serviço operativo do M. Mar]; Dec.-Lei n.º 150/94 de 25 de maio [condições de aplicação do PAMAF, 1994-99]; Portaria n.º 809-E/94 de 12 de Setembro [Reg. de Aplicação da Medida de IED, Formação, Organização, Divulgação e Estudos Estratégicos]; Dec.-Lei n.º 94/97, de 23 de Abril [LO do IPIMAR]; Dec. Regulam. n.º 23/97 de 28 de Maio [LO do LNIV]; Res. Cons. de Ministros n.º 133/97 de 12 de agosto [normas orientadoras para a reforma das instituições públicas de investigação e a publicação das recomendações do Comité Internacional de Referência, entidade responsável pelas avaliações dos LE]; Res. do Cons. de Ministros n.º 202/97 de 13 de novembro [Portugal país doador do GCIAl, patrocinado por: Banco Mundial, a Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA)]; Dec.-Lei n.º 125/99, de 20 de abril [quadro normativo aplicável às instituições de IC&DT]; Dec.-Lei n.º 246/2002 de 8 de Novembro [altera LO do MADRP, procede à fusão do INIA com o IPIMAR]; Res. Cons. de Ministros n.º 124/2006 de 3 outubro [reforma do sistema dos laboratórios do Estado]; Dec.-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro [LO do MAMAOT].

<sup>102</sup> De entre as diversas vias utilizadas pelo MA na divulgação de aquisições científicas fica o registo das formatadas como revistas de índole técnica ou científico-técnico: a mais recente – a *Cultivar*. Cadernos de Análise e Prospetiva (GPP), 2015 a ... (11 n.ºs publicados); e as editadas pelo INIAV, I.P. ou pelas estruturas que o antecederam – *Agronomia Lusitana*, 1939 a 2006 (27 vol. publicados nos anos 1986-06), *Melhoramento*, 1948 a 2006 (12 vol. publicados nos anos 1986-06), *Tecnologias Agrárias*, 1989 a 1992 (11 n.ºs publicados), *Investigação Agrária*, 1999 a 2002 (6 n.ºs publicados), *Ciência e Técnica Vitivinícola*, 1982 a ... (semestral), *Silva Lusitana*, 1993 a ... (semestral).



que, desde 1993, veio a integrar o universo do Instituto de Tecnologia Química e Biológica (ITQB) da Universidade Nova de Lisboa. Foi o *estabelecimento de um novo instituto para a biotecnologia em cooperação com a universidade* (Henriques, 2006, pp. 56 e 495-6).

Entretanto, a perspetiva da extensão rural<sup>103</sup> – as *ações de formação profissional e de vulgarização “dirigidas” ao agricultor utilizador [d]os benefícios que a ciência e a tecnologia criam* – a cargo do Estado foi definindo em prol da transferência de funções e recursos para as organizações agrícolas. Estas estruturas puderam contar, no quadro do MA, com o Programa de Apoio ao Reforço das Organizações de Agricultores (PROAGRI), cujos objetivos se focalizaram: no *reforço da capacidade técnica e de gestão das organizações de agricultores (OA)* e no *apoio à criação de um sistema de vulgarização participado e co-gerido pelas OA e por outras entidades promotoras do desenvolvimento agrário e rural*. Em seguida (1994-99), vigorou o Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF) dotado de apoios específicos à *investigação, experimentação e demonstração (IED), formação e organização*. Na componente IED assinala-se a orientação explícita para apoiar o seu desenvolvimento através de parecerias envolvendo entidades do Sistema Científico Nacional (públicas e privadas), agentes económicos individuais e organizações do setor agrorural (associações, cooperativas) e, ainda, as estruturas regionais do MA. Foi a abertura para a *produção conjunta de conhecimento, procurando* remover as fronteiras entre geradores de conhecimento e utilizadores; e, com tal paradigma, o início da constituição de redes de IED e de inovação (Reis, 2007, pp. 275-307) que prosseguiram, com alguns percalços, nos quadros comunitários de apoio subsequentes até à atualidade (PDR2020, *Grupos Operacionais/Inovação e conhecimento*).

Atente-se agora ao itinerário das competências no domínio da “proteção das culturas”. Em 1985, saem da Direção-Geral da Proteção da Produção Agrícola e são integradas numa estrutura autónoma – o Centro Nacional de Proteção da Produção Agrícola (CNPPA) -, com *categoria equivalente às estações nacionais de I-DE*, no então INIAER. Em 1988 o CNPPA permanece como um Serviço Nacional de Investigação e Desenvolvimento Experimental (SNIDE) do INIA. Mas, em 1993, vem a ser inserido, como um serviço operativo, no Instituto de Protecção da Produção Agro-Alimentar (IPPAA), contemplando atividades de I&DE nas suas unidades orgânicas de Proteção das Culturas, de Controlo da Qualidade Sementes e Propagação Vegetativa e de Produtos Fitofarmacêuticos; integrava ainda o Centro Nacional de Registo de Variedades Protegidas. Com nova reestruturação orgânica do MA (em 1997, agora titulado MADRP) a “proteção das culturas” desponta, pela primeira vez, como uma entidade autónoma: a Direção-Geral de Proteção das Culturas (DGPC).

A missão de “ordenamento agrário”, desempenhada pelo Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (SROA), constituído em 1958 na continuidade do Plano de Fomento Agrário (1949), foi incluído no INIA em 1975. Após ser titulado, em 1980, como Centro Nacional de Reconhecimento e Ordenamento Agrário (CNROA), com funções de *investigação e desenvolvimento experimental no domínio do reconhecimento das potencialidades e do ordenamento agrário do território*, esteve inserido na DGHEA. Em 1988, figura de novo no INIA como um SNIDE; mas, em 1993 é suprimido e a sua atividade vem a ser sucessivamente inscrita no IEADR, na DGDR (1997-2006) e na DGADR (na Divisão do Ordenamento do Espaço Rural).

No campo da “investigação” em *sanidade animal e higiene pública veterinária* a integração no INIA, em 1974-75, dos serviços do Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (LNIV, AA. VV, 2013, pp. 4-10; Henriques, 2006, pp. 42-45), nunca chegou a ser decidida; embora as suas atividades de I&D tenham sido financiadas,

<sup>103</sup> De salientar que ainda no início dos anos de 1990 a importância governamental atribuída à *extensão* estava bem patente no *Acordo Especial*, entre a República Portuguesa e a República Federal da Alemanha relativo ao projeto *Apoio à Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior no Domínio da Extensão Agrícola* (Dec.-Lei n.º 11/1991 de 14 de fevereiro). Entre outras ações, a intervenção dirigia-se à *elaboração de documentação de ensino para treino dos extensionistas agrícolas e para a realização de cursos de curta duração para agricultores* e à *realização de cursos de curta duração para agricultores e extensionistas agrícolas em explorações piloto* (o foco na Estação da Quinta do Brejo).

entre 1976 e 1981, pelo orçamento do INIA (Amaral, 2004, p. 178). Após ter sido autonomizado, em 1979, como Instituto Nacional de Veterinária (INV) e integrado os Laboratórios Regionais do Porto, Évora, Viseu, Mirandela, Castelo Branco e Faro, vem a ser extinto em 1982, transitando as suas atribuições para a Direção-Geral da Pecuária. Depois, em 1993, como Laboratório Nacional de Veterinária (LNV; que também assimila o Laboratório de Veterinária do Porto), implanta-se no Centro Nacional de Protecção e Controlo Zoo-Sanitário, um serviço operativo do IPPAA. Era-lhe, então, atribuída a missão de *coordenar, promover e executar actividades científicas, técnicas e de investigação e desenvolvimento que se revelem necessárias à correcta prossecução das atribuições* daquele serviço do IPPAA. Em 1997 o LNIV volta a autonomizar-se e fixa-se como um serviço central do MADRP, sucedendo *em todos os direitos e obrigações, ao extinto LNV (ex-IPPAA)*, competindo-lhe, em primeira linha, *assegurar o apoio científico e técnico ao MADRP*.

Em 1997 o MADRP reunia na sua orgânica, como serviços centrais, quatro Laboratórios do Estado (LE: DGPC, INIA, LNIV e o IPIMAR). Laboratórios que, na segunda metade dos anos de 1990 assumiram papel determinante no apoio aos decisores políticos, na vertente riscos sociais, como foram os casos, por exemplo, da BSE (encefalopatia espongiforme bovina) e do NPM (Nemátodo-da-madeira-do-pinheiro, a doença da murchidão do pinheiro). Sob o impulso e a coordenação do Ministério da Ciência e da Tecnologia os LE foram objeto de sucessivas avaliações internacionais, das quais emanam orientações, plasmadas em resoluções políticas, como a publicada em 1997, *para uma mais clara definição das missões específicas de cada um dos laboratórios, designadamente em matéria de transferência de tecnologia e de conhecimento e em matéria de suporte científico e técnico à construção e acompanhamento de políticas sectoriais*. É também em 1997 que Portugal institui um donativo anual para o Grupo Consultivo para a Investigação Agrícola Internacional (GCIAl; com o patrocínio: BM, FAO, PNUD e PNUA).

Em 1999, com o estabelecimento do regime jurídico das instituições de IC&DT, esclarece-se o conceito de LE: *peessoa colectiva pública de natureza institucional criada e mantida com o propósito explícito de prosseguir objectivos da política científica e tecnológica adoptada pelo Governo, mediante a prossecução de actividades de [IC&DT] e de outros tipos de actividades científicas e técnicas ..., tais como actividades de prestação de serviços, ... peritagens, normalização, certificação, regulamentação e outras*.

A partir do início dos anos 2000 as dificuldades da política orçamental do Estado – com expressão no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE; 2005) e, com maior acutilância, no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC; 2011) – conduziram, em sucessivo: à fusão administrativa do INIA com o IPIMAR (2002, constituindo-se o Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, (INIAP); à formalização do Instituto Nacional de Recursos Biológicos (INRB, em 2006, reunindo o INIAP, o LNIV, *capacidades instaladas no INETI nas áreas biológica e biotecnológica* e as *componentes de base científica e de I&D* da DGPC – integra, também, o Banco Português de Germoplasma Vegetal); e, por fim, à institucionalização do Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV, 2012).

O INIAV acolhe as atribuições do INRB, exceto as referentes ao domínio das pescas, aquicultura e mar, cometidas ao então formado IPMA, e detém ainda, em colaboração com a DGAV, o Banco Português de Germoplasma Animal. Na atualidade, o INIAV é um LE na tutela do MAFDR com a missão da *prossecução da política científica e a realização de investigação de suporte a políticas públicas orientadas para a valorização dos recursos biológicos nacionais*; na qual se plasma, entre outras, a atribuição de *assegurar as funções de Laboratório Nacional de Referência, nomeadamente, nas áreas da segurança alimentar e da sanidade animal e vegetal*.

#### Bibliografia

AA. VV (Comissão do Centenário: M.<sup>ª</sup> I. C. de Sá *et al.*) (2013), LNIV 1913-2013. Uma instituição centenária, in <http://www.inia.pt/centenario-lniv>

Amaral, C. (2004), INIA – Da realidade actual à integração no espaço europeu de investigação. Dissertação para a obtenção do título de habilitado. Lisboa, INIAP.

Henriques, L. (2006), "The dynamics of a national system of innovation and the role of the non-profit space: Portugal as a research laboratory". Tese de Doutoramento. École Nationale Supérieure des Mines; UTL/ISEG, vol. I e II. <http://hdl.handle.net/10400.5/4653>.

Reis, P. S. (2007), Investigação Agrária em Portugal. Planeamento, avaliação e acompanhamento de um programa de investigação: o caso PAMAF-IED (1995-2001). Tese de Doutoramento. UTL/ISA.

## II.4.2. Segurança alimentar, saúde pública e animal e sanidade vegetal

J. Ramos Rocha

A Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV)<sup>104</sup> é, desde 2012<sup>105</sup>, o organismo do Ministério da Agricultura que “tem por missão a definição, execução e avaliação das políticas de segurança alimentar, de proteção animal e de sanidade animal, proteção vegetal e fitossanidade”, e que está igualmente investido das “funções de autoridade sanitária veterinária e fitossanitária nacional, de autoridade nacional para os medicamentos veterinários e de autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar”.

Este modelo de concentração num único organismo central e verticalizado, com serviços desconcentrados das Direções de Serviços de Alimentação e Veterinária nas 5 Regiões Agrárias, é complementado pela intervenção das Direções Regionais de Agricultura e Pescas (DRAP) no que diz respeito aos produtos vegetais, pela ação da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e do Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV) nas matérias referentes à fiscalização e ao processamento laboratorial das amostras colhidas ao longo da cadeia agroalimentar, dos Médicos Veterinários Municipais, dependentes hierarquicamente das Câmaras Municipais e tecnicamente da DGAV, e dos próprios laboratórios privados.

Trata-se de um longo processo de evolução, porventura ainda não totalmente estabilizado, em que estas funções estiveram inicialmente, 1977<sup>106</sup>, repartidas, embora com definições de âmbito ligeiramente diferentes: pela Direção Geral de Protecção das Produção Agrícola (DGPPA), no que dizia respeito “à regulamentação do ordenamento da produção agrícola nos domínios da fitossanidade e do material de propagação das plantas”; pela Direção Geral dos Serviços Veterinários (DGV), na defesa sanitária dos animais, higiene pública veterinária e da saúde pública, fomento das espécies animais, melhoramento zootécnico, manutenção do património genético das raças nacionais e fiscalização das características e utilização dos alimentos, suplementos e aditivos alimentares para animais; e, pelo Instituto de Qualidade Alimentar (IQA), com atribuições de definição das características dos produtos alimentares e da regulamentação do controle de qualidade dos produtos alimentares produzidos no País ou importados.

Em 1982<sup>107</sup>, são extintas a DGPPA, mantendo-se todavia em atividade nesta qualidade até 1985, momento em que é colocada sob a designação de Centro Nacional de Protecção da Produção Agrícola (CNPPA) no então INIAER, e a DGV criando-se em substituição desta a Direção Geral da Pecuária (DGP) com as atribuições de “promover, coordenar e orientar o fomento da produção pecuária, a defesa sanitária dos animais, a preservação e a valorização do património das espécies de interesse zoo-económico a salvaguarda da saúde pública em relação a zoonoses transmissíveis ou prejudiciais ao homem e de assegurar as acções no âmbito da higiene pública veterinária” e que passa igualmente a exercer as atribuições do Instituto Nacional de Veterinária (INV) que é extinto. O IQA é apontado como organismo a reestruturar e são cometidas à recém-criada Direção Geral de Agricultura (DGA) as atribuições de promover, orientar e coordenar a protecção fitossanitária da produção agrícola.

Na reforma de 1986<sup>108</sup>, as competências do IQA e da DGP consolidam-se, embora neste último organismo se passe a fazer uma menção expressa de que em matéria de “fomento da produção animal e melhoramento zootécnico das espécies” lhe compete fornecer aos serviços regionais o apoio técnico e as normas orientadoras. Por outro lado, a “protecção de produção agrícola a nível nacional” aparece referida nas atribuições do Instituto Nacional de Investigação Agrária (INIA), em consonância aliás com a já atrás referida inserção da CNPPA<sup>109</sup> neste organismo, e desaparece da nova Direção Geral de Planeamento e Agricultura (DGPA) a referência à

<sup>104</sup> Decreto-Lei nº 18/2014, de 4 de fevereiro.

<sup>105</sup> Decreto-Lei nº 7/2012, de 7 de janeiro.

<sup>106</sup> Decreto-Lei nº 221/77, de 28 de maio.

<sup>107</sup> Decreto-Lei nº 293/82, de 27 de julho.

<sup>108</sup> Decreto-Lei nº 310-A/86, de 23 de setembro.

<sup>109</sup> Assumido na Lei Orgânica do INIA como um Serviço Nacional de Investigação e Desenvolvimento Experimental (SNIDE).

proteção sanitária existente no organismo que a antecede (DGA). Por via da criação do Instituto Regulador dos Mercados Agrícolas (IROMA) e extinção dos antigos Organismos de Coordenação Económica (OCE) em janeiro de 1987, foram igualmente reforçados os meios e as competências do IQA pela transferência para este de um conjunto de atribuições que vinham desempenhando em matéria de normas de qualidade dos produtos destinados à alimentação humana, das matérias-primas, dos ingredientes e aditivos, da emissão de certificados de qualidade e de genuinidade, da atribuição de marcas de qualidade, assim como da execução das análises necessárias à determinação da genuinidade, qualidade e composição dos produtos e aditivos alimentares<sup>110</sup>.

Em 1993<sup>111</sup>, com a publicação da nova Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, procede-se à primeira tentativa de unificação num só organismo do conjunto de competências que, neste âmbito geral, vinham estando a ser desempenhadas pelas atrás referidas instituições. São extintos o IQA, a DGP e o CNPPA<sup>112</sup>, sendo criado, para absorver as suas competências, o Instituto de Protecção à Produção Agrária e Qualidade Alimentar (IPPAA) a quem passa a incumbir contribuir para a *“definição da política da protecção da produção agrária e qualidade alimentar e, dinamizar, coordenar, apoiar e, quando conveniente, executar as acções necessárias à sua prossecução, em especial nos domínios vegetal e animal”*.

Uma das particularidades desta reforma foi a de prever a possibilidade dos serviços pertencentes ao Ministério da Agricultura ou a Institutos dele dependentes poderem ser objeto de contrato de concessão com a duração máxima de 20 anos e de as suas atividades, cujas natureza e funções não impusessem a manutenção nesse estatuto, serem cometidas a entidades privadas de reconhecida idoneidade que se propusessem assegurar a sua continuidade em benefício do interesse público.

O IPPAA, para além dos serviços de apoio, integrava como serviços operativos, entre outros, o Centro Nacional de Protecção da Produção Agrícola (CNPPA), o Centro Nacional de Protecção e Controlo Zoo-Sanitário e o Centro Nacional de Higiene e Qualidade dos Produtos Agro-Alimentares. O Centro Nacional de Registo de Variedades Protegidas, o Laboratório Nacional de Veterinária e o Laboratório de Qualidade Alimentar eram unidades orgânicas de cada um destes serviços.

A vigência deste organismo, que unificava as competências do Ministério em termos segurança alimentar, saúde pública e sanidade animal e vegetal, assim como a filosofia<sup>113</sup> que lhe estava subjacente, foi de pouca duração, porquanto em 1996<sup>114</sup>, num novo ciclo político, se procedeu imediatamente à sua extinção com o regresso a uma clara separação nas três áreas funcionais clássicas organizadas em torno: da Direcção Geral dos Serviços Veterinários (DGV), com competências no domínio das políticas de saúde e bem-estar animal, da saúde pública veterinária, da segurança da cadeia alimentar de origem animal, e da inspeção hígio-sanitária e do controlo em matéria de higiene da produção, da transformação e da alimentação animal; da Direcção-Geral de Protecção das Culturas (DGPC), a quem passou a incumbir a coordenação e o apoio à execução da política de protecção das culturas, bem como de produção de material de propagação vegetativa e respetiva certificação; e, da Direcção-Geral da Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar (DGFCQA) responsável pela coordenação e apoio à execução das atividades de fiscalização hígio-sanitária e da qualidade dos produtos agroalimentares, bem como da sua certificação, tendo como objetivo a defesa da saúde pública, a protecção dos consumidores e a *“justeza das transacções”*. As funções de melhoramento da produção e defesa do património genético vegetal e animal ficaram cometidas ao INIA.

---

<sup>110</sup> As Leis orgânicas destes Organismos publicadas em 1987 e 1988 acabam por clarificar o âmbito das suas atribuições.

<sup>111</sup> Decreto-Lei nº 94/93, de 2 de abril.

<sup>112</sup> Em boa verdade aparece depois, com a mesma designação, como um serviço do IPPAQA na Lei Orgânica deste Instituto publicada no mesmo dia da sua extinção (Decreto-Lei nº 99/93, de 2 de abril).

<sup>113</sup> Ver a propósito da tentativa de desenvolvimento de uma nova filosofia, a *“Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário”* (Lei 86/95, de 1 de setembro).

<sup>114</sup> Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de junho.

A DGV<sup>115</sup> encontrava-se investida da qualidade de autoridade sanitária veterinária nacional, competindo-lhe “coordenar a execução das políticas de saúde e bem-estar animal e da saúde pública veterinária e, zelar pela segurança dos produtos de origem animal na cadeia alimentar, garantindo a coordenação e o funcionamento do Serviço de Inspeção Hígio-Sanitária e Controlos Veterinários desde a produção, incluindo a alimentação animal, no respeito da política nacional para o ambiente”. Sucedeu às competências do Centro Nacional de Protecção e Controlo Zoo-Sanitário (com exceção do Laboratório Nacional de Veterinária) e da Divisão de Inspeção Hígio-Sanitária e Controlo de Primeira Transformação, que se encontrava integrada no Centro Nacional de Higiene e Qualidade dos Produtos Agro-Alimentares, ambos do IPPA, assim como dos Postos Fronteiriços do Porto e de Lisboa, que se encontravam integrados, respetivamente, nas Direcções Regionais de Agricultura de Entre Douro e Minho e do Ribatejo e Oeste.

À DGPC<sup>116</sup>, enquanto autoridade fitossanitária nacional, competia contribuir para o estabelecimento da política de protecção das culturas e seus produtos, assim como no domínio dos materiais de multiplicação de plantas, tendo recebido essencialmente competências e meios do Ex-Centro Nacional de Protecção da Produção Agrícola (CNPPA) do IPPA.

A DGFCQA<sup>117</sup>, com funções de autoridade nacional responsável em matéria alimentar, atuava no âmbito da fiscalização hígio-sanitária e da qualidade dos produtos agroalimentares, da sua certificação e do cumprimento das normas relativas à produção, preparação, confeção, acondicionamento, rotulagem, armazenagem, transporte e venda dos géneros alimentícios, ingredientes e aditivos alimentares, designadamente coordenando e apoiando as atividades das direcções de serviços de fiscalização e controlo da qualidade alimentar das direcções regionais de agricultura colocadas sob a sua dependência funcional. Para além dos serviços de Fiscalização da Qualidade Alimentar; de Certificação, Normalização, Promoção e Garantia da Qualidade Alimentar; de Coordenação e Apoio Técnico; de Regulamentação e Aplicação do Direito Alimentar; e, das Trocas Intracomunitárias e com Países Terceiros, integrava igualmente o Laboratório Central de Qualidade Alimentar.

Em 1997, é criado o Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (LNIV)<sup>118</sup>, tendo em vista a conceção e realização de programas de investigação, de desenvolvimento e de demonstração, nos domínios da sanidade animal e da higiene pública, e o apoio laboratorial ao MADRP e funcionar como laboratório nacional de referência para as doenças dos animais e pesquisa de resíduos em animais vivos, seus alimentos e produtos de origem animal.

Em 1999<sup>119</sup>, as atribuições e pessoal da Direcção de Serviços de Produção e Melhoramento Animal do antigo Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural (IEADR), que se encontravam transitoriamente integradas por via da reforma do Ministério de 1996<sup>120</sup> no INIA, transitam para a DGV.

Com a criação da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) em 2005<sup>121</sup>, como autoridade nacional especializada no âmbito alimentar e da fiscalização económica responsável pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar e pela disciplina do exercício das atividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, extinguiu-se a DGFCQA passando o Laboratório Central de Qualidade Alimentar a ser um dos seus serviços centrais.

A Direcção Geral de Protecção das Culturas (DGPC) é extinta em 2006<sup>122</sup> passando as suas atribuições, com exceção das referentes à investigação que transitam para o Instituto Nacional de Recursos Biológicos (INRB),

<sup>115</sup> Decreto-Lei nº 106/97, de 2 de maio.

<sup>116</sup> Decreto-Lei nº 100/97, de 26 de abril.

<sup>117</sup> Decreto-Lei nº 98/97, de 26 de abril.

<sup>118</sup> Decreto-Lei nº 128/97, de 24 de maio.

<sup>119</sup> Decreto-Lei nº 526/99, de 10 de dezembro.

<sup>120</sup> Decreto-Lei nº 74/96, de 18 de julho.

<sup>121</sup> Decreto-Lei nº 237/2005, de 30 de dezembro.

<sup>122</sup> Decreto-Lei nº 209/2006, de 27 de outubro.

a serem asseguradas pela Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR). Na mesma altura, o Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (LNIV) transita para o INRB e as competências da DGV na área alimentar passam para o Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP).

Em 2012<sup>123</sup> procede-se à última grande reforma nos organismos do Ministério com competência nos domínios da segurança alimentar, saúde pública e sanidade animal e vegetal, extinguindo-se a DGV, criando-se em sua substituição a Direção Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), com funções de autoridade sanitária veterinária e fitossanitária nacional e de autoridade responsável pela gestão do sistema de segurança alimentar e dotada de competências no domínio definição, execução e avaliação das políticas de segurança alimentar, de proteção animal e de sanidade animal, proteção vegetal e fitossanidade, e atribuindo-se ao Instituto Nacional de Investigação Agrária e Veterinária (INIAV) as funções de Laboratório Nacional de Referência, nomeadamente, nas áreas da segurança alimentar e da sanidade animal e vegetal.

Ao longo deste período as atribuições do Ministério, nos domínios em análise, oscilaram entre um modelo tripartido e unificado, o que agora se encontra em vigor, tendendo-se para a separação das funções normativas e de controlo das de investigação ou das de apoio ao desenvolvimento (fomento e melhoramento animal e de controlo fitossanitário). De realçar também a evolução, invocada pela especificidade técnicas das questões, da abordagem da verticalização dos serviços regionais nestes domínios.

De igual forma, este período não foi isento de algumas polémicas entre diversas instituições e atores, designadamente em matéria da proteção sanitária das plantas onde chegou a ser questionado um eventual tratamento preferencial dos serviços oficiais pela luta química face aos processos e métodos de proteção integrada<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Decreto-Lei nº 7/2012, de 17 de janeiro.

<sup>124</sup> Amaro, Pedro (2003), A Protecção Integrada. Lisboa, DRARO, INIAP/EAN e ISA/DPPF/SAPI.

## II.5. Ordenamento do território e infraestruturas rurais

J. Cabral Rolo

O que se segue reporta-se à dimensão *ordenamento do território*<sup>125</sup>. A que subjaz um entendimento: o território não é apenas um “quadro físico que importa ordenar, mas é, sobretudo, um espaço de iniciativa e de coordenação institucional, de exercício de soberania e de desenvolvimento sustentável; a tríade dos recursos água-solo-biodiversidade é indissolúvel” (PNPOT, 2006, p. 61 e p. 142; Id., 2018, p. 37). Acresce que a âncora do quadro físico é o solo rústico e, com ele, é a problemática da sua gestão que emerge.

No decurso das três últimas décadas, como foi assumida pelo MA a dimensão *ordenamento do território*, nomeadamente em termos organizacionais<sup>126</sup>?

<sup>125</sup> Destacam-se alguns elementos jurídicos seminais da(s) política(s) pública(s) de ordenamento do território: os *Regimes de Proteção da Natureza e das Paisagens e a criação de Parques e de outras Áreas Protegidas e Reservas*; as *medidas de defesa dos recursos naturais* (solos) e a instituição da *Reserva Agrícola Nacional* (RAN, 1982) e da *Reserva Ecológica Nacional* (REN, 1983); após 1986 – a Lei de Bases do Ambiente (1987); as bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1988); a *Rede Nacional de Áreas Protegidas* (1993); o regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (1999 – onde se apresenta o conceito de “estrutura ecológica”); a *Rede Natura 2000* (1999, mas com antecedentes a 1991 e 1997); a *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (2001); a *Rede Fundamental de Conservação da Natureza* (2008). Associam-se os instrumentos normativos relativos ao recurso água: *planeamento de recursos hídricos e elaboração dos planos de recursos hídricos* (1994); *Plano Nacional da Água* (2002); *Lei da água* (2005).

<sup>126</sup> O que se segue tem suporte nos instrumentos jurídicos: Lei n.º 9/70 e Dec.-Lei n.º 613/76, *apud* PNPOT, 2006, p. 31; Dec.-Lei 356/75 de 8 de julho (defesa dos recursos naturais, solo); Dec.-Lei n.º 308/79 de 20 de agosto (fixa *disposições destinadas a dar mais eficiência à defesa dos terrenos de maior aptidão agrícola*); Dec.-Lei n.º 451/82 de 16 de novembro (*institui a reserva agrícola nacional*); Lei n.º 11/87 de 7 de abril (Lei de Bases do Ambiente); Dec.-Lei n.º 19/93 de 23 de jan. (*estabelece normas relativas à Rede Nacional de Áreas Protegidas*); Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto (*estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo*); Dec.-Lei n.º 140/99 de 24 abril (*Rede Natura 2000*); Dec.-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro (*estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial*); com alterações pelos Dec.-Lei n.º 53/2000, de 7 de abril e n.º 310/2003 de 10 de dez.; apresenta o conceito de *Estrutura Ecológica* e revoga o histórico: os Dec.-Leis n.ºs 176-A/88, de 18 de maio, 151/95, de 24 de junho, e 69/90, de 2 de março); Dec.-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho (criação da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, RFCN, instituindo o RJCNB, constituída pelo Sistema Nacional de Áreas Classificadas, SNAC – que integra: a Rede Nacional de Áreas Protegidas, RNAP, as áreas classificadas da Rede Natura 2000 e as demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais ou bilaterais assumidos pelo Estado Português -, e pelas áreas de continuidade: a Reserva Ecológica Nacional, REN, a Reserva Agrícola Nacional, RAN, e o domínio público hídrico, DPH – *apud* Res. do Cons. de Ministros n.º 55/2018). Sobre o recurso água: Dec.-Lei n.º 45/94 de 22 de fevereiro (planeamento de recursos hídricos); Dec.-Lei n.º 112/2002 de 17 de abril (aprovação do Plano Nacional da Água); Lei n.º 58/2005 de 29 de dezembro, com a revisão do Dec.-Lei n.º 130/2012 de 22 de junho, *Lei da Água* (*apud* APA, 2015, p. 5). Depois, em matérias atinentes ao “ordenamento do território” com mais forte ligação ao MA: Dec.-Lei n.º 255/82 de 29 de junho (fixação de “mínimos de aproveitamento dos solos”); Lei n.º 2-A/85 (Grandes Opções do Plano para 1985); Dec.-Lei n.º 310 A/86 de 23 de Setembro (LO Min. da Agricultura, Pescas e Alimentação, MAPA); Desp. Conjunto do Min. do Plano e da Administração do Território e do MAPA, relativo às orientações para a elaboração dos PDAR, in DR II n.º 109 de 13.05.1987; Dec.-Lei n.º 384/88 de 25 de outubro (regime jurídico do emparcelamento); Lei n.º 115/88 (Grandes Opções do Plano para 1989-1992 e Grandes Opções do Plano para 1989); Port. n.º 823/88 de 27 de dez.; Port. n.º 7/89 de 4 de jan. (normas relativas ao Programa de Estudos para a Análise da Agricultura Portuguesa); Lei n.º 30-B/92 (Grandes Opções do Plano para 1993); Dec.-Lei n.º 97/93, de 2 de abril de 1993 (LO do IEADR); Dec.-Lei n.º 150/94 de 25 de maio (condições gerais de aplicação do PAMAF; cf. também a Res. Cons. Min. n.º 61/94 de 1 agosto e a Port. 809 A/94 de 12 de set.); Port. n.º 809-B/94 (Reg. de Aplicação do Regime de Ajudas à Melhoria da Eficácia das Estruturas Agrícolas); Port. n.º 809-F/94 (Reg. de Aplicação da Medida de Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas e Silvícolas - *incentivos aos produtos tradicionais regionais*); Dec.-Lei n.º 32/95 de 11 de fev. (constituição, e estatutos, da Empresa EDIA); Dec.-Lei n.º 74/96 [LO do MADRP; cf., também, para os anos 1986-2007, “Síntese da principal legislação relativa aos Serviços Agrícolas (1918-2013)”, 2015, <http://www.ruralportugal.ics.ul.pt/data-files/>]; Lei n.º 10-A/96 (Grandes Opções do Plano para 1996); Dec.-Lei n.º 235/97 de 3 de setembro (transposição da Directiva n.º 91/676/CEE, do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola); Dec.-Lei n.º 163-A/2000 [estabelece as regras gerais de aplicação do AGRO, bem como da componente agrícola (AGRIS) dos programas operacionais de âmbito regional do QCA III]; Port. n.º 1109-F/2000 de 27 de nov. (Reg. da Ação «Gestão de Recursos Hídricos e Emparcelamento» da Medida AGRIS); Dec.-Lei n.º 8/2001 (regras gerais de aplicação do RURIS); Lei n.º 32-A/2002 (Grandes Opções do Plano, GOP, para 2003 e para 2003-2006); Dec.-Lei n.º 246/2002 de 8 de nov. (Orgânica do MADRP); Desp. n.º 22 875/2005 (2.ª série), MADRP, in DR II S, n.º 213 de 7 de nov. de 2005; Dec.-Lei n.º 209/2006 de 27 de Outubro (LO do MADRP); Lei n.º 52/2006 (GOP para 2007 e 2005-2009); Desp. n.º 16 530/2007, MADRP, Gabinete do SE do Des. Rural e das Florestas, in DR, II S n.º 14, 30 de Julho de 2007; Dec.-Lei n.º 311/2007 de 17 de Setembro (regime dos empreendimentos de fins múltiplos); Lei n.º 31/2007 (GOP para 2008); Lei n.º 3-A/2010 (GOP para 2010-2013); Lei n.º 64-A/2011 (GOP para 2012-2015); Decreto-Lei n.º 7/2012 (LO do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, MAMAOT); Res. do Cons. de Ministros n.º 56/2012, 31 de maio de 2012 (Linhas Orientadoras e Estratégicas para o Cadastro e a Gestão Rural e criação da Comissão Interministerial para o Cadastro e a Gestão Rural);



No início dos anos de 1980, a percepção do *subaproveitamento ou abandono das terras, ligados à exígua dimensão das explorações e dos prédios rústicos que as compõem*, induziu o normativo jurídico que concetualiza o “abandono, subaproveitamento ou mau uso das terras” e fixa os “níveis mínimos de aproveitamento das terras”. Persiste o diagnóstico, de longa data, de que o *progresso da agricultura portuguesa tem sido retardado por uma estrutura fundiária desordenada, em que predominam as explorações com dimensão insuficiente*. Assim, regressa à tona a intencionalidade política do emparcelamento (1988). Constatam-se o forte abrandamento da “pressão sobre a terra” e os *demasiado modestos* resultados conseguidos – um *inêxito* – com o regime do emparcelamento da propriedade rústica, em vigor desde 1962. E no final da década de 1980, consagra-se um novo diploma legal sobre o emparcelamento, onde, entre outros, se consigna o objetivo de *facilitar a constituição de reservas de terras e conferir maior eficácia à sua utilização como «banco de terras», em apoio quer ao redimensionamento dos prédios rústicos e das explorações agrícolas quer à criação de novas e bem dimensionadas unidades de exploração*.

No panorama estrutural - no âmbito das “obras públicas”, mas com muito elevado pendor da componente agrícola, em concreto em termos de investimentos públicos -, vale demarcar, em 1985, a antevisão: *conclusão rápida do Plano do Mondego e do aproveitamento hidroagrícola de Macedo de Cavaleiros, lançamento da fase inicial do plano de regadio da Cova da Beira e arranque do segundo grande sistema de aproveitamento hidroagrícola do Alqueva e a continuação dos aproveitamentos hídricos do Algarve e Alto Alentejo*. De par, sob a dimensão territorial de intervenção pública estavam em curso os programas integrados de desenvolvimento regional (PIDR): Programa Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes, Cova da Beira, Baixo Mondego, Zona Crítica Alentejana, Nordeste Algarvio, Ações de Freixo de Espada à Cinta.

Concretizada a integração nas CE, perdura aquela perspetiva de intervenção: aos PIDR (àqueles, junta-se o do Alto Minho), associam-se as Operações Integradas de Desenvolvimento Regional (OID), como a da Península de Setúbal e do Norte Alentejano; a orientação era a abrangência de *diversas áreas - turismo, indústria, infraestruturas, formação profissional, agricultura, silvicultura e ambiente e recursos naturais*. Para lá da ótica do desenvolvimento regional desponta a afirmação da *programação sectorialmente integrada de intervenções* através dos Programas de Desenvolvimento Agrário Regionais (PDAR).

Com estes, visava-se a definição *dos quadros de referência para o desenvolvimento das zonas agrárias*; devendo contemplar a identificação de ações e investimentos de natureza coletiva (entre outras, *infraestruturas rurais* – estradas, caminhos, eletrificação, abastecimento de água -, *valorização dos recursos naturais* – irrigação, drenagem, defesa dos solos contra a erosão, florestação e proteção da floresta –, e *melhoria da estrutura fundiária* – emparcelamento e cessação da atividade agrícola) e ações e investimentos de natureza individual (exploração agrícola). Avançavam então – instituído que estava o Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP, iniciado em 1986) – os Programas de Reabilitação de Perímetros de Rega em Exploração (cujos *beneficiários serão os agricultores utentes dos aproveitamentos*

---

Lei n.º 62/2012 de 10 de dez. (cria a bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, designada por «Bolsa de terras»); Dec.-Lei n.º 81/2013, de 14 de Junho (estabelece o novo regime do exercício da atividade pecuária, NREAP); Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo); Lei n.º 111/2015 de 27 de agosto (estabelece o regime jurídico da estruturação fundiária); Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março (GOP para 2016-2019); Dec.-Lei n.º 42-A/2016 de 12 de agosto (cria o Fundo Ambiental); Dec.-Lei n.º 76/2016 de 9 de nov. 2016 (aprovação do Plano Nacional da Água); Dec.-Lei n.º 67/2017 de 12 de junho (altera os normativos legais relativos à constituição das ZIF); Dec.-Lei n.º 118/2017, de 12 de setembro (altera o regime aplicável às expropriações necessárias à realização do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva); Lei n.º 78/2017 de 17 de agosto de 2017 (criação do sistema de informação cadastral simplificada, revogando a Lei n.º 152/2015); Dec.-Lei n.º 66/2017 de 12 de junho (e Lei n.º 111/2017; estabelece o regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal); Dec.-Lei n.º 65/2017 de 12 de junho (altera o regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal); Lei n.º 75/2017 de 17 de agosto (estabelece o regime aplicável aos baldios e aos demais meios de produção comunitários; revoga a Lei n.º 68/93, de 4 de setembro); Res. Cons. Ministros n.º 55/2018 de 5 de abril (Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030, ENCNB 2030).

*hidroagrícolas, organizados em forma associativa legalmente reconhecida*) e o de Estudos para a Análise da Agricultura Portuguesa. Este compreendia, para além das diretrizes relativas aos PDAR, ações como a elaboração da *Carta de solos e de capacidade de uso* (para as Regiões de Entre Douro e Minho e do Litoral Centro) e a definição *das alternativas culturais, tecnológicas e estruturais mais eficientes para o desenvolvimento da agricultura portuguesa - «Estudos estratégicos»*.

No entanto, sobreleva-se, para os decisores políticos, com a integração nas CE, que representava a *adopção gradual do correspondente modelo agrícola, assentava-se a lógica da política nacional de financiamento do sector primário na exploração agrícola*. Procurava-se a *promoção de ajustamentos estruturais da agricultura, especialmente dirigidos à estrutura fundiária e ao ordenamento cultural das explorações*.

Mas, em pano de fundo, no referencial das CE, estava-se no limiar dos incentivos à “extensificação” e da adoção do *regime de retirada de terras de cultivo* (1988): os “agricultores interessados comprometem-se a retirar da produção, pelo menos, um quinto da respectiva superfície durante cinco anos”; podendo “deixar os terrenos por cultivar, arborizá-los ou utilizá-los para efeitos não agrícolas”. Com tal compromisso, e como compensação de perdas de rendimento, receberiam um prémio (CE, 1989, pp. 72-3).

Ao tempo, na orgânica do MAPA (1986), era à DGHEA a quem incumbia a promoção dos *estudos e as operações com vista à estruturação fundiária e ao redimensionamento de explorações* - previa-se, a curto prazo, a extinção do Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária -, *assegurar o levantamento das necessidades em aproveitamentos hidroagrícolas e infra-estruturas conexas, bem como elaborar os respectivos projectos, prestar apoio e orientação no domínio da mecanização agrícola, lançar infra-estruturas e projectos de electrificação rurais e executar os necessários trabalhos de topografia e de cartografia agrícola*.

Missões que, em 1993, são atribuídas ao IEADR: a *programação e regulamentação das medidas de política sócio-estrutural (infra-estruturas, organização e modernização das explorações agrícolas)*. Instituto que integra como serviços operativos: Infra-Estruturas e Equipamentos Rurais; Hidráulica Agrícola (com *atribuições no domínio da análise de projectos, da rega e drenagem, das estruturas hidráulicas, da gestão dos projectos e exploração dos aproveitamentos hidroagrícolas*); Ordenamento e Estruturação Agrária (a herança do extinto CNROA: *o estudo, orientação e coordenação da execução de medidas de ordenamento, de estruturação agrária e de protecção ambiental, tendo em vista o desenvolvimento integrado do espaço rural e a preservação do ambiente*).

Estava-se no começo de um novo quadro comunitário de apoio (1994-1999) e, com ele, do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF). Um marco deve, entretanto, ser registado: na sequência da decisão de relançamento do Empreendimento de Fins Múltiplos do Alqueva, a constituição, no final de 1994, da sociedade Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, S.A. – uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

O PAMAF irá conceder ajudas, entre outros, nos domínios: infraestruturas agrícolas (regadios: *grandes e novos regadios colectivos, beneficiação de regadios tradicionais e pequenos regadios*, reabilitação de perímetros de rega em exploração; drenagem e conservação de solos; em simultâneo, o destaque para o propósito da *melhoria da estrutura fundiária* através de ações como o *emparcelamento rural integrado*, os caminhos agrícolas e rurais e a eletrificação). Saliente-se, à época, a difusão do *regime de ajudas à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas* dirigido ao “agricultor a título principal” e com “capacidade profissional bastante” nos domínios da agricultura, silvicultura ou pecuária.

Entretanto, pelo meio dos anos de 1990 e em novo período político, é feito um diagnóstico sombrio: *a crise que atravessa a agricultura atinge uma gravidade tal que compromete a coesão territorial e a garantia dos princípios de justiça e solidariedade entre os portugueses. Essa crise põe em causa a perenidade da presença humana em partes do território nacional, ameaçadas de desertificação humana*. Para a debelar defende-se como um dos vetores principais de congregação de medidas da *Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural* o *aproveitamento das potencialidades naturais*, com as prioridades: *expansão e melhor aproveitamento dos regadios; valorização e desenvolvimento da fileira florestal; valorização dos recursos ambientais e*

*paisagísticos*. Anota-se que nas opções políticas para 1996 se inscrevem, quer a prossecução dos *trabalhos no âmbito dos grandes regadios, nomeadamente Baixo Mondego, Cova da Beira, Barlavento e Sotavento Algarvio, Macedo de Cavaleiros, Vouga e Lezíria*, quer a realização de obras de drenagem e conservação de solos, construção e beneficiação de caminhos rurais, electrificação de explorações agrícolas e acções de emparcelamento rural integrado. Sobreleva-se nesta época, a transposição para o direito interno da diretiva comunitária sobre a proteção das águas contra poluição causada por nitratos de origem agrícola e, decorrente do respetivo diploma legal, a elaboração do 1.º Código de Boas Práticas Agrícolas (1997).

Outra orgânica é concebida para o MA, agora também titulado do Desenvolvimento Rural (1996). Explicitava-se que, ao nível organizacional, para além de uma *descentralização dos serviços e sua aproximação das populações rurais*, uma das principais inovações traduzia-se na criação de serviços próprios na área da água e do regadio. Entre extinções (assinalam-se as do IEADR e do Instituto Florestal) e criação de novas estruturas (como os casos do Auditor do Ambiente e da DG das Florestas), demarca-se a DG de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente (DGHERA; em 1997 com o estatuto de Instituto público, IHERA).

A este Instituto atribuía-se a missão de apoio à *execução da política de conservação e utilização dos recursos hídricos na agricultura, de desenvolvimento dos aproveitamentos hidro-agrícolas, de mecanização e electrificação agrícolas e de infra-estruturas rurais, de utilização do solo e do ordenamento agrário, bem como de conservação e sustentação do ambiente em meio rural*. E para o respetivo desempenho estabeleciam-se os serviços: DS de *Planeamento e Ambiente* (com as unidades: *Ambiente e Ordenamento e Planeamento do Regadio*), a DS de *Recursos Naturais e dos Aproveitamentos Hidroagrícolas* (com competência na recolha e estudo da informação relativa aos solos, nomeadamente os que integram a RAN, e aos recursos hídricos) e a DS de *Hidráulica e Engenharia Rural* (a qual, era responsável pelo estudo de medidas e promoção de acções de estruturação agrária que se concretizam no apoio ou na execução de projectos de emparcelamento e de redimensionamento da propriedade rústica, em perímetros previamente delimitados).

Com o QCA III (2000-2006) consagram-se o Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO) e, no âmbito dos programas operacionais regionais, a Medida Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRIS). Sublinham-se alguns dos domínios de intervenção: no quadro do AGRO, em linha com o PAMAF, a *gestão e infra-estruturas hidro-agrícolas e a modernização, reconversão e diversificação das explorações agrícolas*; ao nível da AGRIS, a *gestão de recursos hídricos e emparcelamento*, onde pontificaram as ações: *novos regadios colectivos e beneficiação de regadios tradicionais, reabilitação e modernização dos perímetros de rega e emparcelamento rural*.

Em 2002 ocorre mudança de decisores políticos e com o diagnóstico de que a *agricultura portuguesa vive um dos períodos mais delicados da sua história* preconiza-se, na *área institucional e administrativa*, uma profunda reforma na estrutura e no funcionamento do Ministério da Agricultura e dos serviços a ele associados. Assim, pela fusão da DGDR com o IHERA, surge o Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRH), a que se atribuem as incumbências de apoiar a *execução da política da conservação e utilização dos recursos hídricos na agricultura, de desenvolvimento dos aproveitamentos hidro-agrícolas, de mecanização e electrificação agrícolas e de infra-estruturas rurais, de utilização do solo e do ordenamento agrário, bem como de conservação e sustentação do ambiente em meio rural*. Em 2002 assinala-se também a entrada em funcionamento do primeiro bloco de rega do Alqueva (EDIA).

Com outros protagonistas governamentais e sob o referencial do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE, 2005), redesenha-se uma outra orgânica do MADRP (2006). Orgânica marcada pela concentração de serviços aos níveis regional - a adoção de cinco regiões NUTS II como referencial da descentração territorial - e nacional. É formada a DG de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), que acolhe as missões do IDRH. Nas vastas atribuições que lhe são cometidas sobrelevam-se os domínios do *regadio e da gestão dos aproveitamentos hidro-agrícolas – é o serviço investido nas funções de autoridade nacional do regadio* (também autoridade fitossanitária nacional) - e da *protecção dos recursos naturais e da gestão sustentável do território*.

Salientam-se à época três determinações políticas, duas delas paradigmáticas da encruzilhada do Estado face ao solo rústico e ao ordenamento do território.

A primeira (2005) relativa à intervenção do MA nos instrumentos de ordenamento do território, em concreto no procedimento relativo aos planos diretores municipais (PDM). Para tanto, nomeava-se um grupo de trabalho para *propor um documento de orientação para a participação dos representantes do MADRP nas comissões mistas de coordenação (CMC) dos PDM*; documento que deveria abordar as temáticas: *ordenamento agrícola e florestal, áreas abrangidas por obras de aproveitamentos hidroagrícolas, Reserva Agrícola Nacional*. Era, interpreta-se, a tentativa de, pelo menos, encontrar um posicionamento concertado *dos interesses públicos sectoriais* (agricultura e florestas).

A segunda (2007), partia da reafirmação do diagnóstico da *desertificação e o abandono dos solos, que afectam importantes partes do território nacional*, aludia às *dificuldades associadas ao mercado da terra, nomeadamente falta de dinamismo*, e constatava que as *importantes obras de infra-estruturas, com especial destaque para o regadio*, realizadas nos últimos anos, revelavam uma *taxa de utilização das terras beneficiadas para a produção, por parte dos seus proprietários, muito aquém do desejável*. Em sequência, pedia-se a um grupo de trabalho do MA para *delinear orientações e propor medidas de incentivo a um melhor aproveitamento dos recursos, potencialidades e oportunidades existentes nos terrenos rurais, reforçando a atractividade da exploração agrícola dos prédios rústicos*. Solicitava-se a esse grupo a apresentação de *um conjunto de propostas de acção contra o abandono dos terrenos agrícolas*. Era o intento do reforço da coesão territorial e social, enquanto *desígnio de âmbito nacional*, que se assumia como *objectivo do Plano Estratégico Nacional para o Desenvolvimento Rural*.

A terceira determinação - na sequência da publicação da Lei da Água (2005) – respeitou ao estabelecimento (2007) do regime de constituição e concessão da gestão de empreendimentos de fins múltiplos, com o qual se pretendia *promover a cooperação entre o Estado e os utilizadores dos recursos hídricos*. Fixaram-se as bases para as subseqüentes concessões da gestão a *uma única pessoa colectiva, de direito público ou privado*. Quando se tinha concluído a negociação do quadro de programação europeu 2007-2013 e, daí, o delineamento do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PRODER), os agentes governamentais prognosticavam para os anos 2005-2013<sup>127</sup>: as *revisões do regime jurídico da Lei-Quadro da Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (2010 foi o Ano Internacional da Biodiversidade) e, em sequência, dos *planos de ordenamento de áreas protegidas* – apontava-se ao *fomento das sinergias entre a biodiversidade e as actividades económicas e produtivas ligadas ao uso do território, dando particular atenção às potencialidades da Rede Nacional de Áreas Protegidas*; a execução da *Estratégia Nacional para os Efluentes Agro-Pecuários e Agro-Industriais 2007-2013 (ENEAPAI)* – estratégia que, avaliava-se em 2015, não ter tido *qualquer concretização prática* (APA, 2015, p. 49); a prossecução da *aposta na água e no regadio: finalização dos principais empreendimentos hidroagrícolas* – Cova da Beira, Lezíria Grande de Vila Franca de Xira -, a *retoma do Programa de novos regadios, a dinamização da implementação do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva* (em 2010 atinge-se pela primeira vez o nível de pleno armazenamento da albufeira do Alqueva, EDIA) e a *concretização de um novo Plano de Regadios Tradicionais*; a *revisão da Lei do Arrendamento Rural no âmbito da reforma do quadro de instrumentos de reestruturação fundiária*. Sob a ótica da gestão territorial, aposta-se no papel das *novas Comunidades Intermunicipais na concretização dos planos de desenvolvimento territorial*.

<sup>127</sup> Como referências de contexto que extravasam o MA anotam-se as intencionalidades dos agentes governamentais para os anos 2005-13: a conclusão do *Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território e elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território*; a implementação do *Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, desenvolvendo o Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo associado ao Sistema Nacional de Informação Territorial (SNIT) e prosseguindo a execução cadastral a nível nacional* (o Sistema Nacional de Exploração e Gestão da Informação Cadastral, SINERGIC).

Firmado com a UE, o FMI e o BCE o Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal (2011), estatuído o Compromisso Eficiência e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), são outros os protagonistas das políticas públicas. Do que para estas então se propala, destaca-se: a promoção da *simplificação do modelo institucional de ordenamento do território*; a *revisão da Lei de Bases do Ambiente e da Lei dos Solos*; a elaboração de *uma nova estratégia para a conservação da natureza e biodiversidade*; a concretização e implementação do *planeamento hidrológico*, que se considerava em atraso, e a criação do *Plano Nacional de Acção para o Uso Eficiente da Água*.

Neste tempo, ao histórico de atribuições do MA junta-se a da intervenção global nas áreas do ambiente e do ordenamento do território; foi a criação do MAMAOT e, por conseguinte, o desenho de inerente orgânica. Desta, salientam-se as atribuições cometidas à DGADR: *contribuir para a execução das políticas nos domínios da regulação da actividade das explorações agrícolas e da gestão sustentável do território e do regadio – era a autoridade nacional do regadio*. Assinalam-se, ainda, as incumbências no respeitante a *viabilização das explorações agrícolas e da dinamização de uma política de sustentabilidade dos recursos naturais, de estruturação fundiária, de protecção e valorização do solo de uso agrícola e do desenvolvimento dos aproveitamentos hidro-agrícolas*. Instituiu-se o funcionamento junto da DGADR da *Entidade Nacional da Reserva Agrícola Nacional e [da] Comissão de Acompanhamento do Licenciamento das Explorações Pecuárias (CALEP)* – em 2013 consignou-se um novo regime jurídico de exercício da atividade pecuária (NREAP) que visava, para além das dimensões sanitária e de saúde pública, a *qualidade do ambiente e o ordenamento do território*.

Entretanto, no início de 2014 findou a vigência do MAMAOT com a cisão *em dois departamentos governamentais distintos, o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e o Ministério da Agricultura e do Mar*. Este mantém a tutela da DGADR e do ICNF, I.P. No seio da DGADR, destacam-se das competências da Divisão do Ordenamento do Espaço Rural: a *coordenação do processo de integração e promoção dos interesses sectoriais da agricultura no território* (o acompanhamento do processo de revisão e elaboração dos planos regionais, municipais e especiais de ordenamento do território); a *elaboração e divulgação de cartas temáticas (cartas de solos e respetivas cartas interpretativas, e outras de aptidão para usos específicos, assegurando a defesa e conservação do recurso do solo)*.

No período 2011-15, retém-se quatro iniciativas legislativas atinentes ao solo rústico e ao ordenamento do território.

A primeira (2012), respeitou à *complexidade da realidade cadastral nacional* – revisitam-se as mudanças legislativas ocorridas na matéria em 1995 e os passos dados (2007 e 2011) com vista à criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC) - e à subsequente intencionalidade *de obter de forma célere a cobertura cadastral nacional e de, simultaneamente, contribuir para a consecução do desiderato da utilização eficiente e racional dos recursos públicos*. Definiram-se, então, *as Linhas Orientadoras e Estratégicas para o Cadastro e a Gestão Rural* e criou-se uma *Comissão Interministerial para o Cadastro e a Gestão Rural*.

A segunda iniciativa correspondeu ao emergir de instrumento similar a que se aludiu para o final dos anos de 1980 a propósito do emparcelamento: naquele tempo, o “banco de terras”, em 2012 a “bolsa de terras” – com o *objetivo de facilitar o acesso à terra através da disponibilização de terras, designadamente quando as mesmas não sejam utilizadas, e, bem assim, através de uma melhor identificação e promoção da sua oferta*.

A terceira, e por certo mais estruturante, a que reporta às *bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo*; trata-se, aqui, da *classificação e qualificação do solo* e, neste âmbito, expressa-se o entendimento de «solo rústico»: *aquele que, pela sua reconhecida aptidão, se destine, nomeadamente, ao aproveitamento agrícola, pecuário, florestal, à conservação, valorização e exploração de recursos naturais, de recursos geológicos ou de recursos energéticos, assim como o que se destina a espaços*

*naturais, culturais, de turismo, recreio e lazer ou à proteção de riscos, ainda que seja ocupado por infraestruturas, e aquele que não seja classificado como urbano.*

Por último, a iniciativa relativa ao *regime jurídico da estruturação fundiária* (2015) que consagra o objetivo de *criar melhores condições para o desenvolvimento das atividades agrícolas e florestais de modo compatível com a sua gestão sustentável, através da intervenção na configuração, dimensão, qualificação e utilização produtiva das parcelas e prédios rústicos*. Para o efeito, consignam-se os instrumentos de estruturação fundiária: a) *O emparcelamento rural*; b) *A valorização fundiária*; c) *O regime de fracionamento dos prédios rústicos*; d) *Os planos territoriais intermunicipais ou municipais*; e) *A bolsa nacional de terras para utilização agrícola, florestal ou silvopastoril, a «bolsa de terras»*.

Com um novo ciclo político e outra orgânica do Governo (2015) – cabendo salientar que a DGADR subsiste nas suas incumbências – destaca-se na propositura de políticas públicas atinentes ao ordenamento do território: a *valorização do interior* (para tanto, a criação de uma unidade de missão); a *integração do ordenamento/planeamento e o desenvolvimento territorial* – o que não tem sido uma realidade em Portugal; a *valorização da atividade agrícola e florestal e o espaço rural*. Neste desígnio aposta-se: na expansão e aumento da atratividade do regadio, no reforço do apoio à *pequena agricultura* e na promoção da *reforma do setor florestal* (o objetivo de reforçar o *ordenamento florestal e a produtividade das principais fileiras silvo-industriais*).

Entretanto, de um registo de iniciativas legislativas adotadas sobreleva-se: para além dos atinentes à gestão da floresta, o estabelecimento do *regime aplicável aos baldios e aos demais meios de produção comunitários possuídos e geridos por comunidades locais integrados no setor cooperativo e social dos meios de produção*; o que poderá advir, para o espaço agroflorestal e os seus agentes, dos atos jurídicos que extravasam o MA relativos ao *Fundo Ambiental* (a junção dos *Fundos Português de Carbono, de Intervenção Ambiental, de Proteção dos Recursos Hídricos e da Conservação da Natureza e da Biodiversidade*); à definição das *grandes opções estratégicas da política nacional da água, a aplicar em particular pelos planos de gestão de região hidrográfica (PGRH) para o período 2016-2021 e das grandes linhas prospetivas daquela política para o período 2022-2027* (a revisão do Plano Nacional da Água); a alteração ao *regime aplicável às expropriações necessárias à realização do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva* para permitir a *beneficiação de uma área adicional de aproximadamente 50 000 hectares*; e, com forte imbricação no domínio do uso, ocupação e ordenamento do território, a fixação - atualizando e aprofundando documento similar de 2001 - da *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030 (ENCNB 2030)*.

Uma perceção conclusiva: 1986-2018 o MA, pese o domínio esmagador do espaço agroflorestal do território nacional, manteve o rumo interventivo setorial (a produção agrícola, alargada, é certo, ao agroindustrial e ao agrocomercial). O propósito discursivo sobre o ordenamento do território, e o seu objeto – o quadro físico/solo rústico – submergiu ao desígnio dos mercados (da terra e, sobretudo, do trabalho) e cingiu-se ao cumprimento dos regramentos administrativos-legais (a RAN e a REN nos PDM).

## Bibliografia

- APA, 2015. *Plano Nacional da Água*. Agência Portuguesa do Ambiente.  
[http://www.apambiente.pt/\\_zdata/Politicass/Agua/PlaneamentoGestao/PNA/2015/PNA2015.pdf](http://www.apambiente.pt/_zdata/Politicass/Agua/PlaneamentoGestao/PNA/2015/PNA2015.pdf)
- Comunidades Europeias [CE] — Comissão, 1989. *Uma Política Agrícola Comum para os Anos Noventa*, 3.ª ed.. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 96 p.
- EDIA, *Alqueva – cronograma histórico*, [www.edia.pt/pt/o-que-e-o-alqueva/historia-cronograma-historico/109](http://www.edia.pt/pt/o-que-e-o-alqueva/historia-cronograma-historico/109)
- PNPOT, 2006. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.  
[http://www.dgterritorio.pt/ordenamento\\_e\\_cidades/ordenamento\\_do\\_territorio/pnpot/](http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/ordenamento_do_territorio/pnpot/)
- PNPOT | Alteração, 2018. *Diagnóstico*, Versão para Discussão Pública - 30 abril 2018. M. Ambiente/DGT.  
<http://pnpot.dgterritorio.pt/node/275>

## II.6. Ambiente, recursos naturais e biodiversidade

### J. Cabral Rolo

A perceção da trajetória deste domínio é que decorre de modo indelével do acervo de legislação ambiental da UE e da respetiva adoção por Portugal<sup>128</sup> e, em especial no pós-1992, da aplicação dos instrumentos da PAC. Instrumentos que, no fundamental, se focalizaram no agricultor/exploração agrícola, coadjuvando, com os apoios financeiros proporcionados, a política pública de ajudas ao rendimento dos agricultores. Marcante para a intervenção do MA foi a integração na sua orgânica, em 2012, com as inerentes atribuições, do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Na segunda metade dos anos de 1980<sup>129</sup>, no quadro do então MAPA, cabia a uma das divisões da DGPA *desenvolver as acções necessárias à aplicação das medidas de protecção e conservação da Natureza contidas nos regulamentos comunitários.*

<sup>128</sup> Destacam-se alguns normativos jurídicos da(s) política(s) pública(s) de Ambiente, Recursos Naturais e Biodiversidade após 1986 que enformaram atribuições do MA: (vd. também APA, Políticas de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Orientações comunitárias e nacionais, no sítio da Agência Portuguesa do Ambiente, APA, na Web) a Lei de Bases do Ambiente (1987, Lei n.º 11/87 de 7 de abril; com definição de novas Bases da Política do Ambiente pela Lei n.º 19/2014); a *Rede Nacional de Áreas Protegidas* (1993, Dec.-Lei n.º 19/93 de 23 de jan.; a que se juntam as orientações para a delimitação das áreas integradas na Reserva Ecológica Nacional a nível municipal, RCM n.º 242/2015 de 15 de out.); a proteção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola (1997, Dec.-Lei n.º 235/97 de 3 de set. (Diretiva n.º 91/676/CEE, do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991); o regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (1999, Dec.-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro – onde se apresenta o conceito de “estrutura ecológica”); a *Rede Natura 2000* (1999, Dec.-Lei n.º 140/99 de 24 abril, mas com antecedentes a 1991 e 1997); Dec.-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio (alterado e republicado pelo Dec.-Lei n.º 197/2005 de 8 de Novembro; regime jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental dos projetos públicos e privados suscetíveis de produzirem efeitos significativos no ambiente); a *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (2001, RCM n.º 152/2001 de 11 de out.; e 2018, RCM n.º 55/2018 de 5 de abril); o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (2008 e 2015, Dec.-Lei n.º 242/2015 de 15 de out.); a *Rede Fundamental de Conservação da Natureza* (2008). Associam-se os instrumentos normativos relativos às alterações climáticas (2015, RCM n.º 56/2015 de 30 de julho: Quadro Estratégico para a Política Climática, QEPiC, Programa Nacional para as Alterações Climáticas, PNAC 2020/2030 e Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, ENAAC 2020) e ao recurso água (1994 - *planeamento de recursos hídricos e elaboração dos planos de recursos hídricos*; 2002, 2005 e 2016 - *Plano Nacional da Água*, Dec.-Lei n.º 76/2016 de 9 de nov.; 2005 e 2012 - *Lei da água*, Dec.-Lei n.º 130/2012 de 22 de junho); 2015 - Política Nacional de Arquitetura e Paisagem (RCM n.º 45/2015 de 4 de junho).

<sup>129</sup> O que se segue, nomeadamente os excertos em itálico, tem suporte nos instrumentos jurídicos: Dec. Reg. n.º 24/88 de 9 de junho (LO da DGPA); Dec.-Lei n.º 97/93 de 2 de Abril (LO do IEADR); Dec. Reg. n.º 7/97, de 17 de Abril (LO da DG Desenvolvimento Rural); Dec. Reg. n.º 11/97 de 30 de abril (LO da DGF); Dec. Reg. n.º 52/97, de 28 de nov. (Regulamenta o Auditor do Ambiente); Dec.-Lei n.º 136/97 de 31 de maio (LO do Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente, IHERA); Portaria n.º 958/2008 de 26 de Agosto (*estrutura das direções regionais e da estrutura nuclear dos serviços centrais da Autoridade Florestal Nacional*, AFN); Dec.-Lei n.º 214/2008 de 10 de novembro (cria o Regime de Exercício das Atividades Pecuárias, REAP); Dec. Reg. n.º 32/2012, de 13 de março (orgânica da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, DGADR); Dec.-Lei n.º 135/2012, de 29 de junho (alterado pelos Dec.-Leis n.ºs 78/2015, de 13 de maio e 42-A/2016, de 12 de agosto: orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., ICNF, I. P.); Portaria n.º 303/2012, de 04 de out. (estrutura nuclear da DGADR); Portaria n.º 353/2012 de 31 de out. (estatutos do ICNF, I. P.); Dec.-Lei n.º 81/2013, de 14 de junho (aprova o novo regime de exercício da atividade pecuária, NREAP); Portaria n.º 304/2013, de 16 de outubro (aprova o Plano de Ação Nacional para o Uso Sustentável de Produtos Fitofarmacêuticos, PANUSPF); Dec.-Lei n.º 18/2014 de 4 de fevereiro (LO do Ministério da Agricultura e do Mar); Portaria n.º 398/2015, de 5 de nov. (estabelece os elementos que devem instruir os procedimentos ambientais previstos no regime de Licenciamento Único de Ambiente, para a atividade pecuária); Dec.-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro (organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional); Dec.-Lei n.º 42-A/2016, 1º suplemento, de 12 de agosto (cria o Fundo Ambiental pela junção do Fundo Português de Carbono, do Fundo de Intervenção Ambiental, do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos e do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade; Deliberação n.º 717/2017 do Conselho Diretivo do ICNF, I. P., in DR II S n.º 144, 27 de julho (atribuição aos departamentos de conservação da natureza e florestas, DCNF - os serviços territorialmente desconcentrados do ICNF -, da gestão das *áreas protegidas de interesse nacional, dos sítios e zonas de proteção especial da Rede Natura 2000 e das áreas florestais sob gestão do ICNF, I. P.*); Despacho n.º 2054/2017, de 10 de março (Gabinets dos SE do Ambiente e das Florestas e do Desenvolvimento Rural; *cria um grupo de trabalho ... para o balanço da implementação e ... atualização da Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais*, ENEAPAI; a ENEAPAI foi configurada pelo Despacho n.º 8277/2007, 2 de março, dos Ministros do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas);

Com a criação do IEADR (1993), passou a ser a Divisão de Coordenação das Medidas Complementares (da atividade agrícola), integrada na DS de Política Sócio-Estrutural daquele Instituto, a assumir a incumbência de *acompanhar o processo de decisão e a evolução da política comunitária no domínio da protecção do ambiente e preservação do espaço rural*. No entanto, outros departamentos do IEADR tinham funções no domínio “ambiental e valorização das zonas rurais”. Eram, designadamente, os casos: da DS de Infra-Estruturas e Equipamentos Rurais, que se ocupava do *melhoramento de aldeias, tendo em conta as restantes acções de desenvolvimento rural integrado, de estudos sobre energias alternativas para utilização na agricultura*, dos condicionalismos ambientais na implantação de infraestruturas rurais, dos *estudos e projectos no âmbito da protecção do solo e da correcção torrencial*; e da DS de Serviços de Ordenamento e Estruturação Agrária, a quem cabia o *estudo, orientação e coordenação da execução de medidas de ordenamento, de estruturação agrária e de protecção ambiental, tendo em vista o desenvolvimento integrado do espaço rural e a preservação do ambiente* – aqui se inseria a missão do extinto CNROA.

Em 1996 surgem na orgânica do MA quatro entidades imbricadas na problemática do ambiente: o Auditor de Ambiente, a DG do Desenvolvimento Rural (DGDR), a DG das Florestas (DGF) e o Instituto de Hidráulica, Engenharia Rural e Ambiente (IHERA). A primeira entidade decorria da opção, feita no Programa do Governo da altura, da *preservação do ambiente e [d]a conservação dos recursos naturais, numa óptica de desenvolvimento sustentável, como linhas de força fundamentais para o enquadramento da sua política nos diferentes sectores; o que implica[va] uma articulação e colaboração estreitas deste com o Ministério do Ambiente que permitam conjugar esforços na integração das respectivas políticas*. Este serviço central do MADRP, funcionando na dependência direta do Ministro, tinha como objetivo *apoiá-lo na coordenação das actividades do Ministério que relacionam a agricultura e as pescas com o ambiente*. A DGDR intervinha, a par da *promoção dos produtos de qualidade, na diversificação das actividades em meio rural e na valorização do ambiente natural e do património cultural*. A DGF, também com as incumbências inerentes aos incêndios florestais, tinha a seu cargo: a *protecção e conservação dos diversos ecossistemas e espécies florestais, nomeadamente no respeitante à fauna e flora silvestre associada, biodiversidade, solo e água; em colaboração com outros organismos, a identificação de ecossistemas de grande importância e sensibilidade ecológica; garantir a integração e articulação com os objectivos das diferentes componentes da rede nacional de áreas protegidas e com os objectivos da Reserva Ecológica Nacional*. Por último, o IHERA recebia atribuições nas vertentes: *plano nacional de desenvolvimento do regadio* (era o interlocutor do MA com o Instituto da Água, INAG, no *planeamento nacional dos recursos hídricos*); *classificação, aptidão e utilização dos solos agrícolas nacionais e de conservação da Reserva Agrícola Nacional (RAN)*; *conservação do solo e [promoção da] adopção de boas práticas agrícolas*; apoio às *DRA na elaboração de estudos, planos e projectos de ordenamento, de protecção e conservação do ambiente rural e de estudos de impacte ambiental*. Destaca-se pelo final da década de 1990 a divulgação, elaborado pelo MA, do Código de Boas Práticas Agrícolas<sup>130</sup> (para a protecção da água contra a poluição com nitratos de origem agrícola) – o seguimento de diretiva da UE.

Entrados nos anos pós 2005 – tinha ocorrido a extinção do Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRHa), resultante da fusão da DGDR e do IHERA ocorrida em 2002 – é à DG de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) que se atribuem as funções de autoridade nacional de regadio, com as inerentes responsabilidades em matéria da política nacional da água, e de dinamização de *política de sustentabilidade dos recursos naturais*; contemplando nesta: os *recursos genéticos vegetais, a gestão*

---

Portaria n.º 10-A/2018 de 5 de janeiro (altera o Regulamento do Fundo Florestal Permanente, fixado na Portaria n.º 77/2015 de 16 de março); Despacho n.º 2194/2018, 2ª série, de 2 de março (Gabinetes dos SE do Ambiente e da Agricultura e Alimentação; criação de um grupo de trabalho, para a revisão do Plano de Ação Nacional para o Uso Sustentável de Produtos Fitofarmacêuticos, PANUSPF).

<sup>130</sup> O qual virá a ser revisto em 2018 (Despacho n.º 1230/2018, de 5 de fevereiro, dos SE do Ambiente e das Florestas e do Desenvolvimento Rural – vd. <http://www.dgadr.gov.pt/rec-hid/diretiva-nitratos/codigo-boas-praticas-agricolas>).



*sustentável do território* – com destaque para a *valorização e diversificação económica das zonas rurais*. Por seu turno, à Autoridade Florestal Nacional são cometidos os desempenhos respeitantes: à *promoção do aproveitamento de biomassa florestal para energia* e do acompanhamento das *iniciativas na área das energias renováveis e no âmbito dos mercados de carbono*; ao apoio à *participação nos instrumentos de política de desenvolvimento sustentável, de alterações climáticas e de combate à desertificação*; e ao delineamento de programas de ação destinados à *conservação dos solos e de combate à erosão e desertificação*.

No período posterior à junção do MA e do Ministério do Ambiente (o MAMAOT, em 2012) firmam-se dois organismos públicos com incumbências no domínio ambiental: o ICNF, I.P. e a DGADR.

Com a institucionalização do ICNF (em 2012, resultado da fusão da Autoridade Florestal Nacional com o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade), que passa a ser também tutelado pelo Ministro da Agricultura (primeiro, no MAMAOT e, depois, pelo MA e do Mar, em 2014, e pelo MAFDR, em 2015), alarga-se o espectro do desempenho do MA em matéria ambiental. Com efeito, cabe ao ICNF – um *organismo da administração indireta do Estado*, ao invés da DGADR que se integra na *administração direta* -, desde logo, o exercício da autoridade nacional florestal e para a conservação da natureza e biodiversidade e o que transcorre da Lei de Bases do Ambiente.

Sublinha-se que pertence ao ICNF a administração e gestão do Fundo Florestal Permanente. Sobressai, depois, entre outras atribuições: apoiar a *formulação da política de conservação da natureza e da biodiversidade e garantir o cumprimento dos objetivos decorrentes dos seus regimes, em articulação com a Agência Portuguesa do Ambiente*; a *articulação e a integração da política florestal e de conservação da natureza e da biodiversidade nas políticas de combate à desertificação, de mitigação das alterações climáticas*; a *implementação da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, da Estratégia Nacional para as Florestas e do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação*; o *funcionamento do Sistema Nacional de Informação dos Recursos Florestais, e a execução do Inventário Florestal Nacional e a sua divulgação, assim como dos estudos relacionados com as fileiras florestais e com a gestão dos habitats florestais e da fauna cinegética e aquícola*; a *gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas e a implementação da Rede Natura 2000*; o exercício das *competências consignadas no Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI)*. Entretanto, é de destacar que a gestão das *áreas protegidas de interesse nacional, dos sítios e zonas de proteção especial da Rede Natura 2000*, assim como das áreas florestais a cargo do ICNF, está atribuída a serviços territorialmente desconcentrados – os departamentos de conservação da natureza e florestas, DCNF, do ICNF, I. P..

Por sua vez, a DGADR vai manter, nas sucessivas organizações departamentais dos Governos (MAMAOT, MAM e MAFDR), as funções fixadas pelo meio dos anos 2000. Assim, na atualidade, e no que respeita ao domínio em apreço, este organismo intervém<sup>131</sup> – com elevada primazia na atividade de elaboração de normas técnico-jurídicas e da acreditação de agentes executores - nas seguintes áreas: na defesa da Reserva Agrícola Nacional (RAN) – a entidade nacional da RAN funciona junto da DGADR; em circunstâncias específicas, em avaliações de impacto ambiental (AIA); no regime de valorização de lamas agrícolas (VAL) – é o procedimento da acreditação de técnicos em VAL; no regramento da utilização *subprodutos de origem animal (SPOA) e de produtos derivados (PD), como fertilizantes orgânicos ou correctivos orgânicos do solo (FOCOS)*; no trato do exercício da atividade pecuária (o REAP). Exerce também, recorda-se, as atribuições inerentes a ser a Autoridade Nacional do Regadio. E, em matéria de recursos hídricos sobrelevam-se os desempenhos no funcionamento dos Aproveitamentos Hidroagrícolas de iniciativa da Administração Central, e nas aplicações da *diretiva nitratos* e da ação ambiental “poupança de água” dos Programas Operacionais Sustentáveis de Organizações de Produtores de Frutas e Produtos Hortícolas – é a entidade de certificação/validação dos investimentos.

---

<sup>131</sup> Com base no que se inscreve no sítio da DGADR na Web (maio 2018).

Pela relevância ambiental e o apelo continuado à intervenção do MA importa registar a evolução do regramento do exercício das atividades pecuárias (REAP) e dos seus efluentes: criado em 2008, o REAP é, sucessivamente, alterado em 2009, 2010, 2011 e 2013; em 2015 são estabelecidos os elementos para o cumprimento do regime de Licenciamento Único de Ambiente para a atividade pecuária; e em 2017 o assunto conflui num *grupo de trabalho interministerial para o balanço da implementação e consequente atualização da Estratégia Nacional para os Efluentes Agropecuários e Agroindustriais*.

De assinalar, ainda, como desempenho do MA: o traçado, em 2013, do Plano de Ação Nacional para o Uso Sustentável de Produtos Fitofarmacêuticos (PANUSPF), atualmente em revisão; e a apreciação de matérias objeto de ação do Fundo Ambiental<sup>132</sup>: o GPP, nos temas *agricultura, uso do solo e florestas*; e o ICNF no que respeita à proteção e conservação da natureza e da biodiversidade.

---

<sup>132</sup> Criado em 2016, em resultado da agregação do Fundo Português de Carbono, do Fundo de Intervenção Ambiental, do Fundo de Proteção dos Recursos Hídricos e do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade. A condução estratégica do Fundo Ambiental incumbe ao membro do Governo responsável pela área do ambiente.

## II.7. Valorização e diversificação económica das zonas rurais

J. Cabral Rolo

Ao tempo da adesão à CEE a interpretação do desenvolvimento rural era a do desenvolvimento agrícola. Nas três décadas entretanto volvidas mudaram os intentos da política agrícola (da PAC) e, neles, o desenvolvimento rural emergiu como tema nuclear, ao ponto de coadjuvar o epíteto de política agrícola: a política agrícola e rural comum (da UE). Todavia, pesem as alterações do lugar da agricultura no sistema económico e os avanços sociais na perceção das problemáticas ambientais e da gestão do território onde despontaram outras procuras urbanas, a política prosseguiu alicerçada, sobretudo, no setorial agrícola. Entre o desenvolvimento agrícola (centrado na agricultura/exploração agrícola) e o desenvolvimento rural percebe-se a adoção de uma conceção de “desenvolvimento agrícola alargado” (Veiga, 2018, p. 239; Baptista, 2001, p. 166). Anota-se que, no quadro da Agenda 2000, o primeiro Regulamento comunitário do Desenvolvimento Rural data de 1999 (Cordovil *et al.*, 2004, pp. 58-61).

É neste enquadramento que, decorrentes da aplicação da PAC, se sobrelevam duas dimensões que adquiriram especial relevância sob o desígnio da valorização das zonas rurais: i. o reconhecimento dos *produtos agrícolas e géneros alimentícios com características particulares de qualidade* e ii. a governança – e o capital social envolvido – proporcionada pela iniciativa LEADER (*Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural*).

No âmbito daquela, a par com a “valorização da qualidade” (as “denominações de origem protegidas”, as “indicações geográficas protegidas” e as “especialidades tradicionais garantidas”) emergiram os “modos de produção sustentável” (da proteção e produção integradas ao modo de produção biológico). Associado à “valorização da qualidade” foi também importante a dinâmica gerada em torno da defesa e promoção dos recursos genéticos (animais – as raças autóctones – e vegetais). Sobreleva-se, com a dimensão “valorização da qualidade”, o expressivo movimento de dinamização de agentes económicos que proporcionou<sup>133</sup>: da fundação de agrupamentos de produtores – com responsabilidade na elaboração dos cadernos de especificações dos produtos de qualidade e na subsequente gestão dos nomes protegidos –, ao envolvimento na Comissão Consultiva Interprofissional para a Certificação dos Produtos Agroalimentares e à institucionalização de diversas entidades como organismos privados de controlo e certificação (OPC).

A iniciativa LEADER, por seu turno, implementada pela Comissão Europeia em 1991, fundou-se no pressuposto de que nas zonas rurais em fragilização contínua e progressiva a *manutenção de um tecido socioeconómico diversificado* exigiria uma *abordagem resolutamente endógena e local* e no reconhecimento da incapacidade do Estado para estancar a situação (Veiga, 2016, p. 233). Depois, foi a disseminação, em

<sup>133</sup> O que se segue, nomeadamente passagens em itálico, apoia-se nos documentos e instrumentos jurídicos: Dec. Regulam. n.º 24/88 de 9 de junho (orgânica da Direcção-Geral de Planeamento e Agricultura, DGPA); Dec.-Lei n.º 254/90 de 6 de agosto (cria no MAPA o Gabinete para os Assuntos Agrícolas Comunitários, GAAC); Dec. Regulam. n.º 39/90 de 28 de novembro (orgânica, competências e funcionamento do GAAC); Lei n.º 30-B/92 (Grandes Opções do Plano para 1993); Dec.-Lei n.º 97/93 de 2 de abril (LO do Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural, IEADR); Lei n.º 10-A/96 (Grandes Opções do Plano para 1996); Desp. Norm. n.º 47/97 de 30 de junho (normas relativas à organização, gestão e composição da Comissão Consultiva Interprofissional para a Certificação dos Produtos Agroalimentares. Revoga o Desp. Norm. n.º 295/93, de 8 de Setembro, e o Despacho n.º 7/95, de 21 de março); Dec. lei n.º 163-A/2000 [estabelece as regras gerais de aplicação do AGRO, bem como da componente agrícola (AGRIS) dos programas operacionais de âmbito regional do QCA III]; Desp. Norm. n.º 32/2000 de 3 de julho de 2000 [sobre as missões dos agrupamentos de produtores gestores de nomes geográficos ou tradicionais protegidos ao abrigo dos Reg. (CEE) n.ºs 2081/92 e 2082/92]; Dec.-Lei n.º 246/2002 de 8 de nov. (Orgânica do MADRP); Dec.-Lei n.º 209/2006 de 27 de outubro (LO do MADRP); Lei n.º 52/2006 (GOP para 2007 e 2005-2009); Dec.-Lei n.º 66/2009 de 20 de março (criação de RRN e governação dos PDR 2007-13); Decreto-Lei n.º 69/2010 de 16 de Junho (clarifica a estrutura de gestão da RRN, passando a sua coordenação para a DGADR); Despacho n.º 7821/2011 de 19 maio (como ex. de caderno de especificações; no caso o Cabrito Transmontano DOP); Desp. Norm. n.º 9/2015, de 11 de junho (fixa os procedimentos para o reconhecimento dos alimentos com características tradicionais e com métodos de produção tradicional; revoga o Desp. Norm. n.º 38/2008, de 4 de julho); Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março (GOP para 2016-2019); sobre a medida LEADER no PDR2020:

[http://213.30.17.29/pdr2020/m/Medida10\\_LEADER.pdf](http://213.30.17.29/pdr2020/m/Medida10_LEADER.pdf); Marta-Pedroso, C. e Ferreira, G. (Coord.); Laporta, L.; Henriques, M.; Alves, M., Godinho, R. (2017), Relatório Final da Avaliação de 2017 ao Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020 (PDR2020). Agrupamento de Empresas Atthis Consulting e IESE.

Portugal e no âmbito europeu, de uma rede de Grupos de Ação Local (GAL). Balanceado, na captação dos recursos financeiros europeus, pela relação com o Estado (maior autonomia dos agentes locais vs. maior diligência interventiva estatal) e pela conflitualidade de interesses socioeconómicos (perspetiva setorial agrícola vs. a ótica territorial e plurisectorial, envolvendo a diversidade e especificidade dos recursos e dos agentes locais), o LEADER fez o seu caminho nos sucessivos quadros comunitários de apoio.

Na sucessão do Leader I (1991-93; para o gerir constituiu-se em Portugal a Comissão Nacional do Programa LEADER), do Leader II (1994-99) e do Leader+ (2000-06), a partir de 2007 a abordagem LEADER, em conformidade com o 2.º Regulamento Comunitário do Desenvolvimento Rural, passou a integrar a programação do desenvolvimento rural. E, na atualidade, com a abordagem Leader plasmada no conceito de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC; Id., pp. 234-9), consignaram-se como principais prioridades do DLBC - com o apoio do FEADER às Estratégias de Desenvolvimento Local, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente Português, PDR2020: *reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura; promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura; promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais. Acresce a prioridade horizontal: contribuir para a mitigação e adaptação às alterações climáticas.* Das prioridades e da vista das operações mobilizadas para a implementação das Estratégias de Desenvolvimento Local - *Regime simplificado de pequenos investimentos nas explorações agrícolas; Pequenos investimentos na transformação e comercialização; Diversificação de atividades na exploração; Cadeias curtas e mercados locais; Promoção de produtos de qualidade locais e Renovação de aldeias* – sobressai o claro ascendente da incidência no setorial agrícola.

Em matéria de “valorização do meio rural”, uma passagem sobre o histórico da orgânica no MA e dos intentos dos decisores políticos revela o seguinte:

Nos anos de 1986-93 as competências do MA em matéria de acompanhamento da *evolução e da aplicação da política comunitária socio estrutural* e na área da “política de estruturas e desenvolvimento rural” estiveram inseridas na DGPA e no Gabinete para os Assuntos Agrícolas Comunitários (GAAC; 1990).

Em 1993 – com a extinção da DGPA e do GAAC – passa a ser o IEADR que engloba o serviço operativo com a designação, precisamente, de *Valorização do Meio Rural*, ao qual cabia o desempenho relativo às medidas de políticas respeitantes ao *desenvolvimento do meio rural e à promoção dos serviços e atividades complementares ou alternativas às atividades agrárias*. Então, as opções governamentais apelavam ao *papel ativo do setor agrícola no desenvolvimento rural e preservação do ambiente através da integração de atividades não agrícolas no quadro das explorações*. Contava-se que as ações que visavam o apoio ao desenvolvimento rural e à *redução das assimetrias regionais* resultariam do Programa LEADER e do *conhecimento aprofundado e capacidade de intervenção acrescida que os Programas de Desenvolvimento Agrário Regionais (PDAR) trariam aos diversos agentes e instituições*. Estava-se nos primórdios da reforma da PAC de 1992 e no início de um novo quadro comunitário de apoio (1994-1999) e, com ele, do Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF). À época e com o PAMAF vão difundir-se os *incentivos aos produtos tradicionais regionais, abrangendo os produtos agrícolas e géneros alimentícios com características particulares de qualidade decorrentes da sua origem geográfica, da sua tradicionalidade ou do seu modo particular de produção*.

Pelo meio dos anos de 1990 e em novo período político, perante o diagnóstico de uma crise que *põe em causa a perenidade da presença humana em partes do território nacional, ameaçadas de desertificação humana*, preconiza-se o estímulo ao desenvolvimento rural através de ações como a *instituição das figuras de programa, projecto e contrato de desenvolvimento rural integrado e a reorganização do Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local*. Instituíam-se no MA, agora também titulado do Desenvolvimento Rural (1996), *serviços próprios na área dos incentivos ao desenvolvimento rural e às zonas desfavorecidas*. Surgia, assim, a DG do Desenvolvimento Rural (DGDR; 1997) com as incumbências de *apoiar a execução da política de desenvolvimento rural, de valorização dos produtos tradicionais, de formação profissional agrária e associativismo e [da] coordenação de iniciativas multifuncionais com incidência sobre o meio rural*. E para o

respetivo desempenho delineavam-se serviços como o *Observatório do Mundo Rural* com a competência, mais expressiva, de *informar sobre a situação e evolução das diversas regiões e zonas rurais do País, de modo a garantir que as políticas a desenvolver se adequem à diversidade dos problemas e potencialidades desses territórios*, e a Direção de Serviços de Organização e Desenvolvimento do Espaço Rural, à qual competia a *organização, gestão e desenvolvimento do território e para o equilíbrio económico e social dos espaços rurais*. Com o QCA III (2000-2006), quando o “desenvolvimento rural” se torna o 2.º pilar da PAC e a “disputa entre a agricultura e outros interesses” pende para a “conceção de desenvolvimento agrícola alargado” (Perrier-Cornet, 2012, *apud* Veiga, 2016, p. 236), consagra-se, para além do Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRO) e do Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS), no âmbito dos programas operacionais regionais a medida Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRIS). É nesta que se demarcam os domínios de intervenção: *diversificação na pequena agricultura; desenvolvimento dos produtos de qualidade; valorização do ambiente e do património rural; e dinamização do desenvolvimento agrícola e rural*.

Em 2002, mudam os decisores políticos e opera-se a fusão da DGDR com o IHERA dando origem ao Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica (IDRH). A este Instituto atribuem-se as incumbências de apoiar: *a execução da política de desenvolvimento rural, de valorização dos produtos tradicionais e a coordenação de iniciativas multifuncionais com incidência sobre o meio rural*.

Com outros protagonistas governamentais e sob as determinações do PRACE (2005) redesenha-se uma outra orgânica do MADRP (2006) onde surge a DG de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR) que acolhe competências do IDRH, nomeadamente, a da *valorização e diversificação económica das zonas rurais*. Foi o tempo do delineamento e implementação do PRODOR (2007-13). Para os anos da sua vigência os agentes governamentais traçaram objetivos: *a revitalização económica e social de zonas rurais*, recorrendo ao modelo de *Intervenções Territoriais Integradas e alargando o âmbito das parcerias, designadamente capitalizando as sinergias com os Grupos de Acção Local* e a execução do *Programa de Valorização Económica de Recursos Endógenos (PROVERE)*. Anota-se que em 2008 é criada a Rede Rural Nacional (RRN), então sob gestão e coordenação do Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP), *enquanto mecanismo de intercâmbio de informações e conhecimentos especializados entre os agentes dos territórios rurais*. Em 2010 a coordenação da RRN fixa-se na DGADR, mantendo como áreas de intervenção, para além do *funcionamento da Rede, a divulgação e informação com vista à execução dos programas de desenvolvimento rural, a divulgação de informação e facilitação de processos para acompanhamento e avaliação dos programas de desenvolvimento rural e a observação da agricultura e dos territórios rurais*.

Nos anos pós 2011 a DGADR mantém-se como a estrutura do MA com a incumbência da promoção do desenvolvimento das zonas rurais. No atual quadro governamental, salientam-se os propósitos de políticas públicas: *prioridade ao investimento na modernização dos produtos e infraestruturas de produção endógenas, regionais e, frequentemente tradicionais* e a promoção de *estratégias territoriais ancoradas no desenvolvimento local* (com mais *autonomia dos municípios*). Hoje, sob a temática “diversificação em meio rural” a DGADR ocupa-se dos domínios: *Ofícios e Microempresas Artesanais; Turismo no Espaço Rural; Recursos Micológicos; Inovar em meio Rural; e Património Rural*.

#### **Bibliografia**

- Baptista, F. O. (2001), *Agriculturas e Territórios*. Oeiras: Celta Editora, ISBN:972-774-117-7.
- Cordovil, F.; Dimas, B.; Alves, R. e Baptista, D. (2004), *A Política Agrícola e Rural Comum e a União Europeia – Factos e políticas, futuro e opções*. Cascais: Príncipeia, ISBN: 972-8818-26-2.
- Veiga, J. F. (2016), “Desafios da Governança em Meio Rural”. In Neves, A. O. (coord. ed.), *Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural*. Lisboa: IESE, ISBN: 978-989-20-6932-6, pp. 231-245.
- Veiga, J. F. (2018), “Agricultura e desenvolvimento rural no Sul de Portugal”. In M.ª J. Canadas *et al.* (coord.), *Racionalidades e Dinâmicas em Espaço Rural. Escritos em homenagem a Fernando Oliveira Baptista*. Lisboa: ISAPress, ISBN: 978-972-8669-76-8, pp. 227-242.

## II.8. Promoção da qualificação e associativismo dos agricultores e outros agentes

J. Cabral Rolo

Domínio exemplar da alteração da sociedade portuguesa, do lugar do agrorural e do papel do Estado (MA) nos anos pós 1986. De uma época em que a qualificação e o associativismo se erguiam no topo das prioridades para a intervenção direta do Estado, até aos dias de hoje com a ação dos serviços do MA a circunscrever-se à matéria da certificação. Na atualidade, o desempenho do MA foca-se no delineamento dos referenciais constantes do Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ) – a mediação com a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP, I. P.) - e na certificação; abrangendo esta, quer as entidades formadoras, quer, na vertente do associativismo, a “natureza agrícola de cooperativas agrícolas” e as “sociedades de agricultura de grupo”. A alocação das ajudas da UE, sobretudo por via do Fundo Social Europeu (FSE), induziu a grande mutação do encolhimento do Estado em prol das entidades privadas.

Na segunda metade da década de 1980<sup>134</sup>, no quadro da DGPA, duas direções de serviços (DS) tinham a incumbência da qualificação e do associativismo. À DS de Extensão e Formação competia *dinamizar e apoiar a implantação de uma estrutura e de uma estratégia de extensão rural a nível nacional, bem assim como garantir o estudo, definição e coordenação do processo de formação profissional com vista ao aperfeiçoamento dos técnicos dos serviços de extensão, agricultores, trabalhadores rurais e dos quadros de cooperativas e associações de agricultores*; na dependência desta DS funcionavam os *Centros Nacionais de Formação Técnica do Couto e do Gil Vaz, que assegura[vam], a nível nacional, a formação dos técnicos do MAPA e de dirigentes e quadros de associações cooperativas agrícolas*. Por sua vez, era função da DS de Gestão e Associativismo Agrícola (DSGAA): *o estudo, a planificação e o apoio à organização, estruturação e fomento das várias formas de associativismo agrícola, a coordenação da elaboração dos respectivos programas de acção e a avaliação dos resultados*.

Em 1997, na orgânica da DGDR aquelas duas direções de serviços são unificadas na DS para a Qualificação e Associativismo (DSQA)<sup>135</sup> – na qual, no entanto, se delimitam as divisões “Qualificação Profissional” e “Associativismo e Apoio Institucional” -, a quem competia a *gestão da formação e qualificação dos diferentes agentes envolvidos na problemática do desenvolvimento agrícola e rural, a promoção das acções de formação a executar por instituições representativas do meio rural, o fomento do associativismo e o apoio às organizações e agentes do desenvolvimento*; neste tempo, as acções de formação já eram remetidas para

<sup>134</sup> O que segue, nomeadamente excertos de texto em itálico, sustenta-se nos documentos jurídicos: Dec.-Lei n.º 310-A/86, de 23 de set. (Lei Orgânica, LO, do MAPA); Dec. Reg. n.º 24/88, de 9 de junho (LO da DGPA); Dec. Reg. n.º 7/97, de 17 de abril (LO da DGDR); Dec. Reg. n.º 11/97 de 30 de abril (LO da DG das Florestas); Desp. Normativo n.º 53/97 de 6 de agosto (regime de aplicação da medida «Formação e educação» do Subprograma Agricultura, cofinanciada no âmbito do FSE. Revoga o Desp. Norm. n.º 744/94, de 7 de out.); Portaria n.º 1161/2000 de 7 de dez. (regulamento de aplicação da medida n.º 10, Serviços Agro-Rurais Especializados, do Programa AGRO); Portaria n.º 83/2001 de 8 de fev. (reg. de aplicação da medida n.º 9, «Infra-Estruturas Formativas e Tecnológicas», do AGRO); Portaria n.º 103-A/2001 de 16 de fev. (reg. específico da aplicação da medida n.º 7, «Formação Profissional», cofinanciada no âmbito do FSE, do AGRO); Dec.-Reg. n.º 8/2007 de 27 de fev. (LO da DGADR); Portaria n.º 958/2008 de 26 de Agosto (estrutura das direções regionais e da estrutura nuclear dos serviços centrais da Autoridade Florestal Nacional); Portaria n.º 303/2012 de 4 de out. (estrutura nuclear da DGADR); Despacho n.º 1 3434/2012 do DGADR. In DR, 2.ª série, N.º 199, 15 de outubro de 2012 (estrutura flexível da DGADR); Portaria n.º 353/2012, de 31 de out. (estatutos do CNF, I. P.); Portaria n.º 151/2016 de 25 de maio (cria o Sistema de Aconselhamento Agrícola e Florestal, SAAF); RCM n.º 110/2017, de 8 de junho de 2017 (Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica e o Plano de Ação para a produção e promoção de produtos agrícolas e géneros alimentícios biológicos).

<sup>135</sup> Importa referir que ao tempo, também na DG das Florestas (DGF) se inscrevia a Divisão de Qualificação Profissional, à qual competia: *conceber, propor, promover e coordenar as medidas de política relativas à qualificação profissional florestal. Nos organismos que vão suceder à DGF está omissa, nas respetivas orgânicas, entidade similar àquela. Mas mantém-se como missão: promover e apoiar o associativismo ou outras formas de organização do sector e avaliar o seu desempenho [com a Autoridade Florestal Nacional, em 2008] e [com o ICNF, I.P. em 2012 acrescenta-se] promover diferentes modelos de gestão conjunta de áreas florestais, nomeadamente as zonas de intervenção florestal*.

serem executadas pelas *instituições representativas do meio rural*. A esta DS pertencia também a representação do MA nos organismos públicos que ganhavam a centralidade em matéria de formação profissional: os Ministérios para a Qualificação e o Emprego e da Educação.

Então, na dependência da DSQA funcionavam os Centros Nacionais de Formação Técnica Gil Vaz e de Sarrazola - D. Alda de Vasconcelos, que deveriam *assegurar, a nível nacional, a formação dos técnicos do MA e de dirigentes e quadros de empresas e associações agrícolas e de desenvolvimento rural*. Assinala-se que estava em curso, na vertente agrária do Quadro Comunitário de Apoio (QCA), a medida «Formação e educação» do Subprograma Agricultura, cofinanciada no âmbito do Fundo Social Europeu (FSE) – a qual, vai manter-se, com naturais adaptações, nos sucessivos programas de incidência agrária dos quadros comunitários. Aquela medida integrava as componentes “Formação profissional”: de *agricultores e agentes do sector e de formadores e quadros técnicos*. Podiam candidatar-se aos apoios: (i) como entidades equiparadas a formadoras - Organizações de agricultores, Sindicatos de trabalhadores do sector agrícola, Associações profissionais *ligadas ao sector agrário ou ao mundo rural*, Organismos ou serviços do MA, Instituições de ensino de ciências agrárias; (ii) na qualidade de entidades formadoras - Centros de formação, Empresas de formação; e, ainda, para ambas as situações, *Outras entidades, a reconhecer, caso a caso, por despacho do Ministro do MA*. Juntavam-se, à época do AGRO (2000-06), os apoios por via das medidas focalizadas na reestruturação da *rede de centros de formação profissional agrária* e nos “Serviços Agro-Rurais Especializados”. Para aquela o MA tinha estabelecido um *plano de especialização e estruturação*; e para a segunda medida eram beneficiários: as *Confederações de agricultores e de cooperativas*, as *Organizações de agricultores de âmbito nacional ou plurirregional e uniões cooperativas* e as *Organizações interprofissionais de âmbito nacional e centros tecnológicos*.

Na segunda metade da década de 2000, a “qualificação” e o “associativismo” constituem, entre uma panóplia de domínios, um campo de ação da DS da Agricultura, Territórios e Agentes Rurais (DSATAR) da DGADR, constituída em 2007 (um serviço central do MA, resultante da junção de atribuições da DGDR, do IDRH e da DGPC). À DSATAR competia nesta matéria: para além da gestão do *Centro Nacional de Formação Técnica de Gil Vaz*, a propositura das *linhas de orientação estratégica e as medidas de política para a formação profissional e para o associativismo agrícola e rural, bem como promover, coordenar, acompanhar e avaliar a respectiva implementação*, assim como *operacionalizar e acompanhar as medidas relativas ao aconselhamento agrícola* – mencione-se que o Sistema de Aconselhamento Agrícola (SAA) foi regulado, a nível nacional, em 2008<sup>136</sup>.

Depois de 2012, a DGADR, embora alvo de reestruturação da orgânica interna – derivada, por ex., da criação do MAMAOT -, subsiste como o serviço central do MA com funções nos segmentos em observação. Entretanto, nas suas incumbências desaparece a alusão à gestão de Centros Nacionais de Formação Técnica. E sobreleva-se a consolidação da sua função nobre: a certificação. A este propósito assinala-se no contexto da Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica (2017): no *âmbito da Formação Profissional Específica Sectorial, a DGADR exerce atribuições como entidade certificadora de entidades formadoras e da formação realizada para técnicos*. Cabendo às DRAP a certificação das entidades formadoras que operam na formação de *agricultores/produtores/operadores/trabalhadores*.

Hoje, o sítio da DGADR na Web revela o seu desempenho: no que se relaciona com a formação profissional na área agroalimentar e rural – a promoção e participação *no desenvolvimento, ajustamento e atualização dos referenciais de formação* contemplados no *Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ)*; a promoção da *regulamentação da formação e a definição e conceção dos programas de formação, destinados a agricultores, trabalhadores, técnicos e outros agentes rurais*; as atribuições de *entidade certificadora de entidades formadoras e da formação realizada para técnicos*; e no que respeita ao associativismo – o reconhecimento, sob o prisma técnico-jurídico, de sociedades de agricultura de grupo, de cooperativas agrícolas e das *entidades de carácter associativo no âmbito dos aproveitamentos hidroagrícolas*.

<sup>136</sup> Tendo por base o disposto no Reg. (CE) n.º 1782/2003, do Conselho, de 29 de setembro.

## II.9. Política florestal

J. Cabral Rolo

Pelos anos de 1970 termina a intervenção direta do Estado na arborização. Alcança-se o auge do período de forte intensidade da “transição florestal” iniciado no final do século XIX (a inversão do “milénar processo de desarborização”), mas a expansão da área florestal continua, embora a menor ritmo, até à década de 1990 (Oliveira *et al.*, 2017, p. 31 e 33). Ampliou-se, de par com os matos/incultos, pelos espaços que vão sendo abandonados pelos cultivos agrícolas, num contexto de contínua desertificação do rural. Contudo, tal expansão expressa-se hoje na seguinte moldura: “enquanto 24% do solo rústico português [8,4 milhões de hectares] se encontra afeto à exploração produtiva da floresta, 36% encontra-se assilvestrado, nele tendo sido abandonados os esforços de cultivo” (Bingre, 2017, pp. 57-8).

No pós-adesão às CE a evolução da floresta passou a ser comandada, fundamentalmente, pelos agentes económicos privados na sua diversidade de interesses e racionalidades (Radich e Baptista, 2005, p. 144-5). Agentes que são, sobretudo, proprietários individuais: dominam uma quota em redor de 70% da área florestal – que compara com uma muito minguada proporção (3%) detida pelo Estado e cerca de 20% repartidos em frações próximas entre as empresas florestais industriais e os baldios (Baptista, 2010, p. 162). Entretanto, a política florestal vincula-se às orientações europeias, subordina-se à PAC e enquadra-se como um “subsector da Agricultura” (Oliveira e Pereira, 2018, p. 57). A inserção na CEE determinou também “a privatização de muitas das funções desempenhadas pelos organismos florestais estatais, relegados para um papel de controlo e financiamento; em simultâneo, o Estado deixa de estar presente nas regiões do Continente onde tradicionalmente exercia um papel de sustentáculo das economias locais e da gestão ativa do território” (Pinho, 2018, p. 93).

O esbater nos anos de 1970 da controvérsia entre “os mais produtivistas e os mais ambientalistas”, em resultado de avanços científicos interdisciplinares (ecologia – biológicas, fitossociologias, ciências do solo e do clima) e dos “alarmes pela exaustão previsível dos recursos naturais”, abriu caminho para a “«assumpção do ambiente» como grande temática social e todas as suas interacções com as florestas” [do] final do século XX (Alves, 2000, p. 193 e 194); temática que, acrescenta o mesmo autor, rivalizará com a do ordenamento do território. Hoje, também exponenciada pela vivência dramática dos incêndios, a trilogia “ambiente, florestas e ordenamento do território” ergue-se como um dos grandes desafios da sociedade portuguesa (Oliveira e Pereira, 2018, p. 62; Rodrigues, 2017, pp. 27-8).

Desde meados dos anos de 1980, aprofundaram-se ainda as mudanças, no rural e no Estado, nas condições da “governança do risco de incêndio”. Ao agudizar das situações de áreas ardidas, os decisores políticos avançaram com “três tipos de medidas: 1) reforçar a capacidade de detetar e combater os incêndios, 2) produzir legislação e 3) reorganizar e reestruturar serviços públicos e o seu enquadramento funcional no sistema” (Oliveira *et al.*, 2017, p. 32). Pelo primeiro tipo esbateu-se a intervenção do Ministério da Agricultura em benefício do papel do Ministério da Administração Interna. Mas são os dois últimos tipos de medidas que aqui se afloram.

Certamente o estar na Europa também induziu a incorporação no dispositivo legal e institucional português de normativos europeus como foi, logo em 1988 e a respeito dos fogos florestais, a aplicação do *regulamento comunitário relativo à proteção das florestas contra os incêndios*. Impeliu, também, a assunção de princípios e guias definidos a escala mais global. Sobreleva-se – em sequência da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992), da Conferência para a Proteção das Florestas da Europa (Helsínquia, 1993 – vd. Alves, 2000, pp. 194-5) e dos trabalhos do Painel Intergovernamental sobre as Florestas (1995-7) - a adoção da abordagem pela figura dos programas florestais nacionais (os designados NFP): “instrumentos para o desenvolvimento da política florestal rumo à sustentabilidade”, os quais, no respeito pela soberania de cada Estado, promovem “a consistência com as orientações e princípios definidos a nível internacional” (Valente, Coelho e Ribeiro, 2013, p. 30).



É este o referencial subjacente à *Lei de Bases de Política Florestal*<sup>137</sup> (1996; que também criou a Comissão Interministerial para os Assuntos da Floresta), de que se salienta: (i) do objeto - *A política florestal nacional, fundamental ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições e programas para a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas e sistemas naturais associados, visa a satisfação das necessidades da comunidade, num quadro de ordenamento do território;* (ii) dos seus princípios gerais – (a) *A floresta, pela diversidade e natureza dos bens e serviços que proporciona, é reconhecida como um recurso natural renovável, essencial à manutenção de todas as formas de vida, cabendo a todos os cidadãos a responsabilidade de a conservar e proteger;* (b) *Os recursos da floresta e dos sistemas naturais associados devem ser geridos de modo sustentável para responder às necessidades das gerações presentes e futuras, num quadro de desenvolvimento rural integrado;* (c) *A exploração, conservação, reconversão e expansão da floresta são de interesse público, sem prejuízo do regime jurídico da propriedade;* (d) *Cabe ao Estado definir normas reguladoras da fruição dos recursos naturais, em harmonia e com a participação activa de todas as entidades produtoras e utilizadoras dos bens e serviços da floresta e dos sistemas naturais associados.*

Aquelas dimensões virão a enformar diversos documentos de política de que se demarcam os relativos ao *Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa* (1999), à *Estratégia Nacional para as Florestas* (2006 e a sua revisão de 2015) e, mais lato, à *Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (2001 e atualizada em 2018).

<sup>137</sup> No que se segue, as referências e as passagens em itálico são dos instrumentos jurídicos: Dec. Regulam. n.º 51/86 de 6 de Outubro (Lei Orgânica, LO, da D. Geral das Florestas); Portaria n.º 258/87 de 1 de abril (normas sobre o Programa de Acção Florestal, PAF, aprovado no âmbito do Reg. CEE n.º 3828/85 que institucionalizou o PEDAP); Dec.-Lei n.º 459/88, de 14 de dezembro (aplicação do *regulamento comunitário relativo à proteção das florestas contra os incêndios*; vd., também, o Dec.-Lei n.º 139/88 de 22 de abril); Dec.-Lei n.º 180/89 de 30 de Maio (regras de ordenamento das zonas percorridas por incêndios florestais em áreas protegidas); Dec.-Lei n.º 327/90 de 22 out. (regula a ocupação do solo objeto de um incêndio florestal); Dec.-Lei n.º 74/96 de 18 de junho (LO do MADRP); Lei n.º 33/1996 de 17 de agosto (*Lei de Bases de Política Florestal*); Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 27/99 de 8 de abril (adota o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa*); RCM n.º 64/2003 de 19 de março (*Programa de Acção para o Setor Florestal*); RCM n.º 178/2003 de 31 de out. (aprova as linhas orientadoras da reforma estrutural do setor florestal); Dec.-Lei n.º 127/2005 de 5 de agosto (regime de criação de zonas de intervenção florestal, ZIF); Dec.-Lei n.º 136/2005 de 17 de agosto (medidas de carácter excepcional tendo em vista a regularização da situação jurídica dos prédios rústicos sítos em áreas florestais); Dec.-Lei n.º 124/2006 de 27 de abril, reporta ao Dec. Reg. n.º 55/81, de 18 de Dezembro e revoga o Dec.-Lei n.º 156/2004, de 30 de Junho); RCM n.º 45/2006 de 23 de março (as grandes linhas orientadoras para a execução, manutenção e exploração de informação cadastral através da criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral, SINERGIC); Dec.-Lei n.º 364/2007 de 2 de nov. (prorroga por mais três anos o prazo de vigência das medidas estabelecidas pelo Dec.-Lei n.º 136/2005, de 17 de agosto); Dec.-Lei n.º 224/2007 de 31 de maio (aprova o regime experimental da execução, exploração e acesso à informação cadastral, visando a criação do SINERGIC); Dec.-Lei n.º 159/2008 de 8 de ag. (LO da Autoridade Florestal Nacional); Dec.-Lei n.º 254/2009, de 24 de set. (aprova o *Código Florestal*); Lei n.º 12/2012 de 13 de março (revoga o *Código Florestal*); Dec.-Lei n.º 7/2012 de 17 de janeiro (LO do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, MAMAOT); Dec.-Lei n.º 135/2012 de 29 de junho (LO do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I. P., ICNF); Portaria n.º 353/2012 de 31 de outubro (estatutos do ICNF, I.P.); Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo); RCM n.º 28/2014 de 27 de março (Programa Operacional de Sanidade Florestal); RCM n.º 6-B/2015 (*Estratégia Nacional para as Florestas*, 1.ª atualização da *Estratégia* aprovada pela RCM n.º 114/2006 de 15 de set.); Lei n.º 152/2015 de 14 de set. (Processo de reconhecimento da situação de prédio rústico e misto sem dono conhecido que não esteja a ser utilizado para fins agrícolas, florestais ou silvopastoris e seu registo); Dec.-Lei n.º 65/2017 de 12 de junho (regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal; altera o Dec.-Lei n.º 16/2009); Dec.-Lei n.º 66/2017, de 12 de junho (estabelece o regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal); Dec.-Lei n.º 67/2017, de 12 de junho (altera o regime de criação das zonas de intervenção florestal); Lei n.º 76/2017 de 17 de agosto (altera o SNDFCI; 5.ª alteração ao Dec.-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho); Lei n.º 78/2017 de 17 de ag. (cria um sistema de informação cadastral simplificada e revoga a Lei n.º 152/2015, de 14 de set.); RCM n.º 157-A/2017 de 21 de outubro (alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios florestais); RCM n.º 157-B/2017 de 21 out. (cria uma Estrutura de Missão para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais); Dec. Reg. n.º 9-A/2017 de 3 de nov. (regulamenta a Lei n.º 78/2017, de 17 de ag., que estabelece um sistema de informação cadastral simplificada) Dec.-Lei n.º 12/2018 de 16 fev. (orgânica da *Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais*, I. P.); RCM n.º 55/2018 de 5 de abril (*Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030*, ENCNB 2030; atualiza e reinterpreta princípios da *Estratégia* aprovada em 2001: RCM n.º 152/2001 de 11 de out.).

Nestas três décadas foi produzida uma imensidão de instrumentos orientadores e reguladores do “setor florestal”. A sua vista revela as muitas retificações, revisões e atualizações e, claro, o intenso labor na procura do acerto nas melhores soluções para a vitalidade da floresta. Como se reconhece, a “proliferação de diplomas tem criado com alguma frequência situações pouco claras, por vezes contraditórias e de um modo geral com resultados pouco satisfatórios na sua aplicação” (RCM n.º 64/2003).

Importa, contudo, sobrelevar alguns desses instrumentos<sup>138</sup>. Não se afluam os de índole mais estrita das técnicas silvícolas (arborização e rearborização, por ex.), nem os subordinados à afetação dos fundos comunitários (do *Programa de Acção Florestal*, em 1987, às medidas dirigidas à floresta no PDR2020). A abordagem limita-se aos decorrentes do debate sobre riscos (os incêndios, mas também os biológicos – pragas e doenças; sobre estes menciona-se apenas o *Programa Operacional de Sanidade Florestal* de 2014) e, no âmbito da competitividade sustentada dos recursos, os atinentes à dimensão *ordenamento do território*. Acrescem os de índole geral.

Nos documentos de índole geral, para além dos já referidos, anotam-se: (a) O *Programa de Acção para o Setor Florestal* (2003), no qual se defende a elaboração de um Código Florestal – um único diploma de nível superior, que revertesse a proliferação de diplomas e eliminasse *incongruências, sobreposições, conflitualidades, lacunas* e que traduzisse *os objectivos de longo prazo da política florestal (Código Florestal que veio a ser aprovado em 2009, mas que foi revogado em 2012)*. (b) As *grandes linhas orientadoras da reforma estrutural do sector das florestas* (2003), onde se apresentavam como medidas prioritárias: i. a *criação de um novo modelo orgânico para o sector das florestas* (o que veio a ser a DG dos Recursos Florestais, herdeira da DGF, assumindo *as atribuições de autoridade florestal nacional, designadamente no que se refere ao ordenamento florestal, à polícia florestal e à prevenção dos fogos florestais*), incluindo a *transferência para o MADRP das atribuições* de outros Ministérios nas matérias da *prevenção dos fogos florestais, compreendendo a intervenção precoce em fogos nascentes* (do MAI), da *regulação e abastecimento das matérias-primas florestais* (do ME); e ii. a *criação da Agência para a Prevenção dos Fogos Florestais, das comissões municipais de defesa da floresta contra incêndios, do Fundo Florestal Permanente, de zonas de intervenção florestal (ZIF; prioritariamente aplicadas em zonas percorridas pelo fogo), de um cadastro simplificado dos prédios rústicos*. Previa-se a concretização da aprovação de tais medidas até ao final de 2004.

No grupo de legislação relativo aos incêndios salientam-se: do início dos anos de 1990, o estabelecimento de *regras de ordenamento das zonas percorridas por incêndios florestais em áreas protegidas*; a *regulação da ocupação dos solos objeto de incêndios florestais*; pelo meio da década de 2000, com sucessivas retificações e alterações (2009, 2014), a *fixação das medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI)* – aludindo a normativo dos anos de 1980 e revogando o que sobre o problema tinha sido aprovado dois anos antes; nos nossos dias, de par com as *alterações estruturais na prevenção e combate a incêndios* e no SNDFCI (2017 e 2018), os normativos sobre a criação da Estrutura de Missão *para a instalação do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIF)* e a orgânica da *Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P.*

Vale reter um longo caminho: da incidência em zonas circunscritas às áreas protegidas, ao combate ao “fogo florestal” e, depois de três décadas, à “gestão integrada dos fogos rurais”. Tem-se agora, com o SGIT, o objetivo de *apoiar a transformação conceptual e formal do atual sistema e o processo de governança do risco de incêndio*. E assume-se como um dos grandes princípios das *alterações estruturais a aproximação entre prevenção e combate*; o que implica um *reforço e progressiva reorientação de recursos para os pilares da prevenção e vigilância, com uma nova centralidade do MADRP no sistema e o indispensável robustecimento do ICNF, I. P.*

<sup>138</sup> No dispositivo na Web do organismo do MA instituído como autoridade florestal nacional (hoje, o ICNF, I.P.) arrumam-se, pelos diferentes domínios, os normativos legais que vigoram.

Quanto ao acervo jurídico respeitante ao “ordenamento do território”, mencionam-se documentos referentes aos domínios: planos regionais de ordenamento florestal (PROF), cadastro da propriedade rústica e zonas de intervenção florestal (ZIF). Os PROF inserem-se no edifício jurídico instrumental português da política com expressão territorial (GPP e DGADR, 2018) e visam a *organização dos espaços florestais, em cada região, numa óptica de uso múltiplo e de forma articulada com os planos regionais e locais de ordenamento do território*. Previstos na *Lei de Bases da Política Florestal* de 1996, foram, depois, alvo de sucessivas iniciativas legislativas, de que se sublinha a operada em 2017: o PROF *é o instrumento programático de concretização de política setorial à escala da região [que] estabelece as normas específicas de intervenção, utilização e exploração dos espaços florestais, de modo a promover e garantir a produção sustentada do conjunto de bens e serviços a eles associados, na salvaguarda dos objetivos previstos na Estratégia Nacional para as Florestas*.

Sobreleva-se que a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (2014) estabelece que os programas territoriais vinculam as entidades públicas, mas que tal não prejudica a vinculação direta e imediata dos particulares relativamente a normas legais ou regulamentares em matéria de recursos florestais.

Sobre a problemática do cadastro também foi profusa a elaboração legislativa: do foco, nos anos 2005 e 2007, em medidas de carácter excepcional tendo em vista a regularização da situação jurídica dos prédios rústicos sítos em áreas florestais e na criação do Sistema Nacional de Exploração e Gestão de Informação Cadastral (SINERGIC<sup>139</sup>), ao processo de reconhecimento da situação de prédio rústico e misto sem dono conhecido (2015), até ao desenho de medidas – na premência da resposta aos grandes incêndios de 2017 – para a imediata identificação da estrutura fundiária e da titularidade dos prédios rústicos e mistos, no quadro do sistema de informação cadastral simplificada.

No domínio das ZIF - *uma intervenção específica em matéria do ordenamento e da gestão florestal* -, o seu enquadramento legal ocorreu em 2005. Uma *intervenção* fundamentada em objetivo consagrado na *Lei de Bases da Política Florestal* (1996) e na competência do Estado para *dinamizar a constituição de explorações florestais com dimensão que possibilite ganhos de eficiência na sua gestão, através de incentivos ao agrupamento de explorações, ao emparcelamento de propriedades e à desincentivação do seu fracionamento*. No tempo posterior a 2005 o normativo jurídico da ZIF foi sendo modificado. Em 2014 republica-se o normativo seminal da ZIF com novas alterações de par com as introduzidas em 2009 e 2011. O qual, em 2017, volta a ser modificado, porquanto as alterações anteriores *não tiveram o impacto necessário no acréscimo das ZIF, nem mesmo na dinamização das já existentes, continuando a verificar-se que nas zonas de minifúndio a sua criação se encontra prejudicada pelos inúmeros requisitos exigidos*. Visa-se, pois, *potenciar a criação de novas ZIF nas zonas de minifúndio* e, assim, reduzem-se os limiares da sua formalização – *uma área territorial mínima de 500 ha e máxima de 20 000 ha [750 ha no diploma de 2014]*, e a inclusão de, pelo menos, *25 proprietários ou produtores florestais aderentes e 50 prédios rústicos [50 e 100, respetivamente, em 2014]* – e apela-se ao *papel das autarquias na gestão local dos espaços florestais*, proporcionando-lhes que se constituam, quer como *parceiras prioritárias dos núcleos fundadores*, quer como *entidade gestora*. De referir, ainda, na senda da dinamização das ZIF, o instrumento datado de 2017 dirigido à criação de estímulos *para que estas organizações associativas evoluam para modelos que promovam a gestão profissional da floresta*: foi o estabelecimento do *regime jurídico de reconhecimento das entidades de gestão florestal (EGF)*.

Por fim, alguns destaques da trajetória dos serviços do MAP executores da “política florestal” (ver: Alves, 2000, pp. 125-6; preâmbulo do Dec.-Lei n.º 159/2008 e Pinho, 2018, pp. 86-7).

<sup>139</sup> Sobre o SINERGIC e a problemática do cadastro, ver Beires, Amaral e Ribeiro, 2013.

Ao tempo da adesão às CE, a par com o Instituto dos Produtos Florestais (um organismo de coordenação económica, criado em 1972, e que virá a ser extinto em 1988<sup>140</sup>), constitui-se a Direcção Geral das Florestas (DGF), herdeira das Direcção-Geral de Ordenamento e Gestão Florestal e a Direcção-Geral de Fomento Florestal, que congrega, a nível central, os serviços operativos de Fomento Florestal e Silvo-Pastorícia, Produção Florestal (com as divisões de Ordenamento Florestal e Exploração e do Inventário Florestal) e de Caça, Apicultura e Pesca nas Águas Interiores. Depois, na sua orgânica, integrava os serviços regionais (circunscrições florestais: Porto – atuando nas áreas dos distritos de Viana do Castelo, Braga e Porto – à qual estava adstrito o Centro Aquícola do Rio Ave; Vila Real - Vila Real e Bragança; Viseu - atuação nas dos distritos de Viseu, Guarda e Castelo Branco; Coimbra - Aveiro e Coimbra – onde se inseria o Centro de Formação Profissional da Lousã, designado por Centro de Operações e Técnicas Florestais, COTF; Marinha Grande – com a abrangências das áreas dos distritos de Leiria, Santarém e Lisboa – tendo adstrito o Centro de Formação Profissional de Monserrate; Évora – envolvendo os distritos de Portalegre, Évora, Setúbal, Beja e Faro) e os serviços locais (as *administrações florestais, como núcleos locais de trabalho*). Destaca-se, ainda, a individualidade da divisão de formação profissional com competências nos domínios da *formação técnico-profissional dos empresários, técnicos e operadores florestais, da gestão dos centros de formação profissional dependentes da DGF e, também, do apoio à dinamização do processo de rejuvenescimento da população activa do sector florestal, de formas de associativismo e de modernização da gestão das explorações florestais*.

Nos posteriores instrumentos orgânicos dos serviços vai desaparecer a menção à formação técnico-profissional. Com a orgânica do MADRP de 1996, extingue-se o Instituto Florestal (fundado em 1993) e vai emergir a DGF como uma estrutura central, *sendo a administração pública florestal desconcentrada incluída nas direcções regionais de agricultura*. Em 2004, em sequência de grandes incêndios do ano anterior, a DG titulada do Recursos Florestais (DGRF) tem a sua orgânica alterada, *passando a dispor de uma estrutura nacional com três circunscrições florestais e das valências que tinham transitado para as direcções regionais de agricultura em 1996; é, então, também criada a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e instituído o Fundo Florestal Permanente*. Nova orgânica na DGRF em 2007, quando também se dá por finda a existência da APIF. E, de imediato, surge em substituição da DGRF a Autoridade Florestal Nacional (AFN; 2008): uma nova entidade, com uma nova orgânica, na qual se perspectivava, *nas respectivas missões públicas, a valorização das fileiras florestais, que permitirá um melhor acompanhamento dos investimentos e da aplicação dos fundos públicos*. A que acrescia o *possibilitar a gestão por parte de terceiros e promover a simplificação administrativa no âmbito dos produtos e recursos da floresta*. Constatava-se que a DGRF tinha continuado *a assentar a sua estrutura regional de forma diferente das NUT II e, assim, consignava-se que a AFN dispunha de unidades orgânicas desconcentradas, de âmbito regional ao nível II da Nomenclatura de Unidades Territoriais* (Norte, com sede em V. Real; Centro, em Viseu; Lisboa e Vale do Tejo, com sede em Santarém; Alentejo, em Évora e Algarve, sedeadas em Faro).

Quando se chega a 2012 Portugal está subordinado às *linhas gerais do PREMAC* e opera-se então a fusão da AFN com o Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P. e a integração do Fundo Florestal Permanente (que estava adstrito ao IFAP; passa a integrar também o Fundo de Conservação da Natureza e Biodiversidade), originando o Instituto da Conservação da Natureza e Florestas, I. P. (ICNF). O qual, justificava-se, *possibilita uma convergência de gestão de territórios, e a introdução, de forma mais incisiva e atuante, de princípios de organização, integração e gestão do património natural e florestal, procurando incrementar e consolidar um maior envolvimento dos atores do desenvolvimento territorial nas medidas e ações de conservação da natureza e de gestão da floresta, visando alcançar-se, através desta reorganização, sinergias que potenciam a utilização sustentável dos recursos naturais*. Mantêm-se os serviços

---

<sup>140</sup> As atribuições de fiscalização do cumprimento das normas legais e regulamentares foram transferidas para o então Ministério da Indústria e Energia e as restantes para o MAPA (INIA, os serviços laboratoriais, e DGF).

*territorialmente desconcentrados* (os departamentos de Conservação da Natureza e Florestas) nas NUT II. A orgânica do ICNF, I.P., afora alterações em 2015 e 2016, permanece, desde 2012, como o serviço executor da política florestal do MA.

### **Bibliografia**

- Alves, A. A. M. (2000), “A Floresta no Século XX”. In Radich, M. C. e Alves, A. A. M., *Dois séculos da floresta em Portugal*. Lisboa: ed. CELPA. Dep. legal n.º 147 874/00, pp. 109-209.
- Baptista, F. O. (2010), *O Espaço Rural. Declínio da Agricultura*. Oeiras: Celta Editora. ISBN: 978-972-774-269-1.
- Beires, R. S., Amaral, J. G. e Ribeiro, P. (2013), *O Cadastro e a propriedade rústica em Portugal*. Lisboa: F. Manuel dos Santos e Rodrigo Sarmiento de Beires. ISBN: 978-989-8424-71-6.
- Bingre, P. (2017), “Ordenamento Florestal ou Ordenamento Territorial?”. In P. C. Ferreira (coord. edit.), *Economia da floresta e ordenamento do território*. Conselho Económico e Social (CES). ISBN 978-972-40-7067-1, pp. 55-66.
- Oliveira, T. M.; Guiomar, N.; Claro, J.; Baptista, F. O.; Pereira, J. M. C.; Costa, P. L. e Pacheco, A. P. (2017), “A Transição Florestal e a Governança do Risco de Incêndio nos Últimos 100 Anos”. In P. C. Ferreira (coord. edit.), CES, pp. 31-54.
- Oliveira, T. M. e Pereira, J. S. (2018), “Fernando Oliveira Baptista e o estudo da floresta”. In M.ª J. Canadas *et al.* (coord.), *Racionalidades e Dinâmicas em Espaço Rural. Escritos em homenagem a Fernando Oliveira Baptista*. Lisboa: ISAPress, ISBN: 978-972-8669-76-8, pp. 51-65.
- Pinho J. (2018), “Evolução histórica dos organismos no âmbito da administração pública florestal (1824-2012)”. *Cultivar*, Cadernos de Análise e Prospetiva, N.º 11 | março. Edição: Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), pp. 81-94.
- Radich, M. C. e Baptista, F. O. (2005), “Floresta e sociedade: um percurso (1875-2005)”. *Silva Lusitana* 13 (2), pp. 143-157.
- Valente, S.; Coelho, C. e Ribeiro, C. (2013), “Quadro legal e institucional para o planeamento e a gestão florestal: do plano global ao plano nacional”. In C. O. A. Coelho (ed.), *Política Florestal em Portugal: das visões nacionais às práticas locais*. Aveiro: Un. de Aveiro, Projeto ForeStake. ISBN: 978-972-98331-3-7, pp. 29-43.
- Rodrigues, R. (2017), “Floresta e Território”. In P. C. Ferreira (coord. edit.), CES, pp. 25-30.

## II.10. Serviços regionais

### J. Cabral Rolo

Em 1984, ao repensar-se a orgânica do MAFA, constatava-se que as DRA não tinham sido institucionalizadas, insistindo-se que importava *estruturá-las numa perspectiva de autêntica regionalização*<sup>141</sup>. Surge, então, o mapa das regiões agrárias com as respetivas zonas agrárias. Persiste, como desde a criação, em 1977, dos serviços regionais de agricultura, a retórica política da defesa do *contacto com os agricultores e com as associações da organização agrária, com vista à prestação de um apoio directo e eficaz pelos serviços de extensão rural: as zonas agrárias*. De par com o foco dos serviços na *extensão*, emerge na orgânica das DRA a continuidade da missão de *promoção do estudo e definição do ordenamento agrário regional* e, sobretudo, o destaque para a formação profissional: *em cada região agrária haverá centros regionais de formação profissional*<sup>142</sup>.

Na fase inicial de integração nas CE, o renomado MAPA prossegue a orientação de institucionalizar nos *diplomas orgânicos* das DRA os *centros de formação técnico-profissional e unidades experimentais*<sup>143</sup>. É a insistência na promoção da *formação profissional e tecnológica dos agricultores* e no *apoio técnico directo aos agricultores e demais entidades actuando nos sectores agrário e alimentar*. Apaga-se a alusão ao *ordenamento agrário regional*. No entanto, mantém-se o propósito da regionalização que, de resto, constitui fundamento para o novo diploma legal, no qual se salientam, logo no introito, os *principais estrangulamentos da experiência do MAPA adquirida durante os sete anos de funcionamento das DRA: a inexistência de formas institucionalizadas de participação dos agentes económicos, a deficiente capacidade de resposta das DRA, pela concentração de competências nos serviços centrais, e o insuficiente apetrechamento em recursos humanos*. Constatando-se, em particular, a *insuficiência de pessoal técnico, agravada pela concentração nos centros urbanos e sua absorção em tarefas de natureza administrativa*, obrigando ao recurso a elevado número de técnicos contratados a prazo para execução de actividades de apoio directo aos agricultores, antevê-se a solução: ativar os mecanismos legais então em vigor *de incentivos de fixação na periferia* desse pessoal.

Apesar da insistência no apoio directo das DRA aos agricultores, equaciona-se a *transferência para outras entidades da execução de tarefas que não devem ser levadas a efeito pelos serviços*. Num quadro de serviços em funcionamento territorial autónomo, sobreleva-se também a orientação de reforço da colaboração *com as circunscrições florestais na definição e implementação das práticas mais aconselháveis à exploração de terrenos arborizáveis*.

No final dos anos de 1980 – decorrente da *adopção necessária de regras e procedimentos estatísticos comuns* no contexto das Comunidades Europeias - foi publicado um normativo determinante da confluência regional das *matrizes de delimitação espacial* dos diferentes setores da administração pública<sup>144</sup>. Assim, para superar a *insuficiência da informação estatística regional de natureza económica*, agravada pelas divergências de reporte espacial, consagra-se a compatibilização da *Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos* (NUTS) das Comunidades Europeias com a *nomenclatura agrária* (regiões e zonas agrárias)<sup>145</sup>.

No pós reforma da PAC de 1992 uma nova orgânica do Ministério da Agricultura (MA) assenta nas seguintes *traves mestras*<sup>146</sup>: *fortalecimento dos serviços desconcentrados a nível regional e sub-regional, através da*

<sup>141</sup> Decreto-Lei n.º 223/84 de 6 de julho (Mário Soares | Manuel J. D. Soares Costa).

<sup>142</sup> Os quais virão a ter desenvolvimento já com o apoio dos fundos comunitários europeus (vd. Portaria n.º 8/88 de 6 de janeiro – A. Cavaco Silva | Álvaro B. Barreto).

<sup>143</sup> Decreto-Lei n.º 190/86 de 16 de julho (A. Cavaco Silva | Álvaro B. Barreto).

<sup>144</sup> Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de fevereiro (A. Cavaco Silva | Álvaro B. Barreto).

<sup>145</sup> Dez anos depois vieram a operar-se pequenos ajustamentos nas duas *nomenclaturas* (Decreto-Lei n.º 317/99 de 11 de agosto - A. M. O. Guterres | Luís Capoulas Santos).

<sup>146</sup> Decreto-Lei n.º 94/93, de 2 de abril (A. Cavaco Silva | Arlindo M. da Cunha).

*transferência de funções exercidas pelos serviços centrais; harmonização das circunscrições administrativas existentes no âmbito do MA (regiões agrárias/circunscrições florestais; zonas agrárias/administrações florestais); eliminação ou transferência de serviços ou funções cuja natureza não exija a sua manutenção na Administração Pública...; reestruturação dos serviços centrais, de forma a neles fazer reflectir a transferência de funções executivas para os serviços regionais...; afirmação das organizações do sector agrário como interlocutores privilegiados do MA e como entidades que, cada vez mais, devem assumir responsabilidades conjuntas com o Estado na prossecução do interesse público.*

A redefinição normativa da orgânica das DRA em 1993<sup>147</sup> sustenta-se nas mesmas traves-mestras. Nela é patente a mudança de desígnios e até da terminologia. A primeira, emanada das diretivas da CE, é bem revelada nos eixos nucleares da estrutura organizativa: os serviços de *mercados e garantia agrícola* (a execução das tarefas inerentes à atribuição de prémios, subsídios e outros apoios decorrentes das políticas de mercado); os serviços de *apoio ao desenvolvimento rural* (operações estatísticas de recolha de informação; programação e aplicação das medidas da política socio estrutural, como o PEDAP, e outras de apoio financeiro; a avaliação de projetos; a concessão de crédito e a contratualização de seguros); os serviços de *protecção à produção agro-alimentar* (ações de controlo sanitário da produção e da qualidade dos produtos alimentares); os serviços de *valorização do meio rural* (atribuições na *formação profissional e no associativismo, em ações complementares da atividade agrária, na perspectiva da valorização e desenvolvimento do empresário* e, também, em atividades de experimentação e demonstração); acrescem, com expressão alargada, os serviços de *experimentação* (atividades em articulação com as de investigação de serviços do MA; abrangem-se, com especificidades/vocações regionais, os centros de *estudos e experimentais/de experimentação, as estações experimentais*). Depois, face aos normativos orgânicos anteriores, a diferença terminológica revela-se, por ex., na ausência dos termos *extensão* – embora subsista a expressão *apoio directo aos agricultores - e exploração agrícola* e, em contraponto, no uso amiúde das referências *empresário e empresa*.

Procede-se à integração nas DRA de organismos ou delegações de serviços da administração central (os casos do CNROA e do IVV) e, embora se mantivesse a possibilidade de constituição de *núcleos concelhios das zonas agrárias*, determinava-se a extinção de todos os existentes. Em relação à vertente florestal, previa-se o estabelecimento entre as DRA e as delegações regionais do Instituto Florestal das *formas de colaboração que se revelassem convenientes*.

Na segunda metade da década de 1990, num novo ciclo político, as DRA voltam a ser objeto de *alterações orgânicas e funcionais*. Em 1996 foram fixados os princípios gerais e comuns da sua intervenção, depois, em 1997, os regramentos de cada uma<sup>148</sup>. À data, como se explicitava, a perspetiva da regionalização estava ainda viva<sup>149</sup>: *embora seja mantida a divisão regional que desde 1977 tem vigorado na orgânica do Ministério, isso não impedirá um futuro ajustamento, a realizar em função do modelo de regionalização que vier a ser definido para o País*. E, em consonância, sublinhava-se que as DRA *participam plena e activamente na definição da política nos domínios agrícola, pecuário, florestal e alimentar e do desenvolvimento rural*. É o *desenvolvimento rural* que assoma formalmente pela primeira vez. De resto, o Ministério identifica-se agora pela sigla MADRP. Invocavam-se como linhas orientadoras: o reforço *da capacidade técnica dos serviços e sua maior aproximação aos agricultores*; o aumento *do rigor no acompanhamento e validação dos projectos de investimento, bem como o controlo das acções e da intervenção e garantia apoiados por fundos públicos*; o acréscimo *da eficácia dos mecanismos de fiscalização e controlo da higiene e qualidade dos produtos agro-*

<sup>147</sup> Decreto-Lei n.º 96/93, de 2 de abril (A. Cavaco Silva | Arlindo M. da Cunha). Tal como no que se escreveu anteriormente, até indicação em contrário, as passagens em itálico são extraídas deste diploma.

<sup>148</sup> Decreto-Lei n.º 75/96, de 18 de junho e Decretos Regulamentares n.º 13/97 a n.º 19/97, de 6 e de 7 de maio (A. M. O. Guterres | F. M. Gomes da Silva).

<sup>149</sup> Refira-se que a institucionalização de regiões administrativas e do respetivo mapa regional foram objeto de referendo em 8 de novembro de 1998. Referendo que teve como resultado a rejeição dos propósitos de regionalização.

*alimentares*; a que acrescia a preocupação quanto à *necessidade imperiosa de uma política activa de dignificação do espaço rural*. A estrutura organizativa alicerçava-se na tríade produtiva setorial agricultura, veterinária e florestal – os serviços regionais florestais (abrangendo os *Núcleos Regionais do Corpo Nacional da Guarda Florestal*) foram integrados nas DRA, em conjunto com os serviços de *desenvolvimento rural* e de *fiscalização e controlo da qualidade alimentar*.

Passada uma década, em 2007, com a percepção de *novas funções e objectivos para o sector agrícola e para o desenvolvimento rural*, considerava-se *da maior importância, que o modelo orgânico e funcional e a expressão territorial das DRA [fossem] adequados, modernizados e racionalizados*<sup>150</sup>. Ajuizava-se, então, que o modelo das DRA estava adaptado *a uma realidade social, cultural e económica ultrapassada*. Sumiram do léxico, e dos intentos a cargo das entidades públicas, a extensão e a formação profissional. As DRA, agora DRAP, têm por missão *participar na formulação das políticas*, mas, no essencial, é-lhes atribuída a sua execução *de acordo com as normas e orientações* dos serviços centrais. Sobreleva-se: em primeiro lugar, a alteração na *expressão territorial* concretizada na extinção, no âmbito das NUT II Norte e Centro, das circunscrições agrárias até então vigentes – respetivamente, *Entre-Douro-e-Minho* e *Trás-os-Montes, Beira Litoral* e *Beira Interior*<sup>151</sup>; em segundo lugar, a supressão de atribuições no domínio *das políticas florestal, cinegética, apícola e aquícola* - a este propósito, recorda-se que a então DGF (e, em 2008, a Autoridade Florestal Nacional, AFN, que lhe sucedeu<sup>152</sup>) mantinha *serviços territorialmente desconcentrados*; em terceiro lugar, a sucessão nas DRAP das *atribuições dos serviços regionais do IFADAP nos domínios dos projectos de investimento apoiados por fundos públicos* e dos *procedimentos* de pagamentos de apoios. Anota-se ainda, agora da estrutura nuclear preconizada para as DRAP<sup>153</sup>, além da já referida não abrangência dos serviços florestais, a orientação para a elaboração de *um modelo de sistema de informação geográfica (SIG) de gestão territorial* e a criação de uma direção de serviços dedicada à *inovação e competitividade*. Em 2006 o registo de funcionários nas DRAP era de 4 434 pessoas<sup>154</sup>.

Na década de 2010, *sob as linhas gerais do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)*, as DRAP voltam a ser objeto de modificações, no fundamental:

- (i) pelo que lhes é cometido nas amplas atribuições do então MAMAOT, funcionando também como porta de entrada para os diversos sistemas que subjazem ao ministério, através do incremento da relação de proximidade<sup>155</sup>;
- (ii) pela reafirmação de que tais atribuições são exercidas de acordo com as normas funcionais definidas pelos serviços e organismos centrais do MAMAOT.

Entretanto, o progressivo esvaziamento de recursos humanos das DRAP atingiu uma expressão extrema: em 2013 contavam-se cerca de 2 000 funcionários<sup>156</sup>, um decréscimo de 55% face a 2006; em 2016 aquele valor situava-se em 1 800<sup>157</sup> – cerca de 25% da contagem no final dos anos de 1970. Pese embora esta enorme retração, foi relevante o crescimento da qualificação dos recursos humanos: em 1979, os técnicos superiores não chegavam à quota de 15%, o que compara com 47% em 2016.

<sup>150</sup> Decreto Regulamentar n.º 12/2007, de 27 de fevereiro (José Sócrates Pinto de Sousa | Jaime de Jesus L. Silva).

<sup>151</sup> Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de outubro (a lei orgânica do MADRP; José Sócrates Pinto de Sousa | Jaime de Jesus L. Silva).

<sup>152</sup> Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de agosto (José Sócrates Pinto de Sousa | Jaime de Jesus L. Silva). Como se escreveu neste diploma: *A AFN dispõe de unidades orgânicas desconcentradas, de âmbito regional ao nível II da Nomenclatura de Unidades Territoriais (NUTS)*.

<sup>153</sup> Portaria n.º 219-G/2007 de 28 de fevereiro (José Sócrates Pinto de Sousa | Jaime de Jesus L. Silva).

<sup>154</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2014 in DR, I S n.º 177 de 15 set de 2014, 4964-(74).

<sup>155</sup> Decreto Regulamentar n.º 39/2012, de 11 de abril (Pedro Passos Coelho | M.ª de Assunção O. Cristas M. da Graça).

<sup>156</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2014.

<sup>157</sup> *Balanço Social* (DRAP Algarve, *Relatório de Atividades 2017*), nos sítios das DRAP na Web (em 7 dez 2017).



Saliente-se a focagem da intervenção das DRAP nas ações relativas aos *projetos de investimento apoiados por fundos públicos, na validação do pagamento de apoios no âmbito da PAC, nos planos oficiais de controlo no âmbito da segurança alimentar, da proteção animal e da sanidade animal e vegetal e nos licenciamentos de atividades*. Inscreve-se, também, a execução, *sob a coordenação dos serviços centrais*, das medidas de política de *ambiente, ordenamento e gestão sustentável do território*. E evidencie-se que em *matérias de gestão das áreas classificadas, de conservação da natureza, de ordenamento florestal, das fileiras florestais e dos recursos florestais*, que voltam a emergir, passou a ser cometido às DRAP apenas um papel colaborativo e, portanto, não executivo das ações prevista na lei-quadro do MAMAOT<sup>158</sup>.

Tanto a AFN como o ICNB – organismos que, em 2012, se fundiram no ICNF – continuavam a dispor de serviços desconcentrados. De mencionar, em complemento da focagem da intervenção sumariada acima, o dispositivo diferenciado das unidades orgânicas nucleares das DRAP<sup>159</sup>: por ex., enquanto nas DRAP de Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve é instituída a direção de serviços *Desenvolvimento Agroalimentar e Rural*; na DRAP Norte, de par com a direção de *Desenvolvimento Agroalimentar e Licenciamento*, é formalizada a direção de serviços de *Desenvolvimento Rural*. Aluda-se, ainda, à existência em todas as DRAP das agora tituladas *unidades orgânicas desconcentradas* (as *delegações* – e não as zonas agrárias de tempo passado: são os *terminais por todo o País*, como se referia aquando da criação dos SRA no final da década de 1970), *que visam executar a nível sub-regional as competências e atribuições das DRAP, garantindo a proximidade entre o serviço público e o cliente*<sup>160</sup>.

---

<sup>158</sup> Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro (a lei orgânica do MAMAOT; Pedro Passos Coelho|M.ª de Assunção O. Cristas M. da Graça).

<sup>159</sup> Portaria n.º 305/2012 de 4 de outubro (Pedro Passos Coelho|M.ª de Assunção O. Cristas M. da Graça).

<sup>160</sup> Estas unidades são formalizadas por despacho do/a diretor/a regional: Despacho n.º 13475/2012, de 5 de outubro (replicado com o Despacho n.º 6636/2013, de 30 de abril; Algarve); Despacho n.º 14092/2012, de 23 de outubro; Centro); Despacho n.º 14943/2012, de 5 de novembro (Alentejo); Despacho n.º 14786/2012, de 19 de novembro (replicado com o Despacho n.º 5813/2017, de 7 de junho; Lisboa e Vale do Tejo); Despacho n.º 13474/2012 (replicado com o Despacho n.º 4708/2013, de 1 de abril e com o Despacho n.º 1671/2014, de 20 de janeiro (Norte).

