

**Democratizar a Política Agrícola Comum em Portugal: o caso da Coligação Cívica Participar no PEPAC.** A Política Agrícola Comum (PAC) representa um terço do orçamento da União Europeia. Para Portugal, totaliza um envelope financeiro de 10 mil milhões de euros para o período de 2021-2027. Apesar de esta ser uma soma considerável de recursos, o debate sobre a PAC nunca suscitou grande interesse por parte da generalidade das pessoas. Ao longo das últimas décadas, a discussão sobre a aplicação dos fundos da PAC tem sido monopolizada pelas associações de agricultores, que são ao mesmo tempo os seus beneficiários mais diretos. Em Portugal, a criação da Coligação Cívica Participar no PEPAC representa a primeira experiência relevante no alargamento da discussão da política agrícola em Portugal. O presente artigo, com base nesta experiência inédita em Portugal vivida pelos autores, caracteriza o atual processo de construção e aplicação da PAC em Portugal, critica os limites estreitos da sua participação cívica e aponta para um conjunto de recomendações visando um maior envolvimento da sociedade numa política pública com fortes implicações no domínio económico, social e ambiental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Agrícola Comum, participação cívica, Plano Estratégico.

**Democratizing the Common Agricultural Policy in Portugal: The Case of the “Civic Coalition Participar no PEPAC”.** The Common Agricultural Policy (CAP) accounts for one third of the European Union’s budget. For Portugal, it totals a financial envelope of 10 billion euros for the period 2021-2027. Despite this being a considerable sum of resources, the debate on the cap never aroused great interest on the part of the public. Over the last few decades, the discussion on the application of cap funds has been monopolized by farmers’ associations, which are at the same time its most direct beneficiaries. In Portugal, the creation of the Civic Coalition Participate in PEPAC represents the first relevant experience in broadening the discussion of agricultural policy in Portugal. This article, based on this unprecedented experience in Portugal, characterizes the current process of building and implementing the cap in Portugal, criticizes the narrow limits of its public participation and points to a set of recommendations aimed at greater involvement of society in a public policy with strong implications in the economic, social and environmental fields.

**KEYWORDS:** Common Agricultural Policy; civic participation; strategic plan.

MIGUEL VIEGAS  
CATARINA GRILO  
SARA PIRES  
FRANCISCO CORDOVID

**Democratizar  
a Política Agrícola Comum em Portugal:  
o caso da Coligação Cívica Participar  
no PEPAC**

**INTRODUÇÃO**

A Política Agrícola Comum (PAC) é uma das mais antigas políticas da União Europeia. Criada em 1962, a PAC evoluiu ao longo dos anos, dispondo hoje de três funções principais. Em primeiro lugar vem a atribuição de pagamentos diretos aos produtores agrícolas, quer para mitigar transitoriamente as quebras de rendimentos resultantes da redução sensível do nível de proteção aos mercados e preços dos produtos agrícolas comunitários, quer para pagar a provisão de serviços ambientais (bens públicos) associados à produção agrícola e à gestão ativa dos recursos naturais, que o mercado não remunera. Em segundo lugar, em condições previamente fixadas, a União Europeia pode intervir nos mercados em situações de crise, por via de instrumentos destinados a compensar choques conjunturais no rendimento de setores agrícolas específicos, resultantes da degradação da relação dos preços dos produtos face aos dos fatores de produção ou de desequilíbrios acentuados entre a oferta e a procura, geradores de excedentes não comercializáveis. Em terceiro e último lugar, a União Europeia subsidia o investimento em função dos objetivos de desenvolvimento sustentável e de fortalecimento das comunidades rurais.

A PAC representa hoje um terço do orçamento comunitário. No atual Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia, entrarão em Portugal cerca de 10 mil milhões de euros, em torno de 1300 milhões de euros anuais. Apesar

desta importante soma, comparável à famosa “bazuca”, o debate sobre a PAC raramente transpira para a sociedade civil em condições propiciadoras da compreensão das razões que a justificam e das opções de afetação dos seus recursos. Assim, a distribuição assimétrica dos apoios da PAC (Viegas, Wolf e Cordovil, 2023) e os seus parcos resultados no domínio social e ambiental (Scown, Brady e Nicholas, 2020) não suscitam, regra geral, uma reação cívica e uma maior participação democrática na correção dessas falhas de intervenção das instituições públicas.

Muitos autores olham para este fenómeno à luz da teoria da agência e da captura regulatória (Dal Bó, 2006). Em 1971, num artigo famoso, George Stigler detalhou as circunstâncias à volta das quais a regulação económica é, em geral, capturada pelo setor regulado, acabando por ser elaborada e posta em prática não com base no interesse geral, mas antes no interesse específico desse setor (Stigler, 1971). A captura regulatória conduz a uma situação em que uma instituição reguladora pública, embora devesse atuar em favor da comunidade, acaba por estar ao serviço de interesses privados.

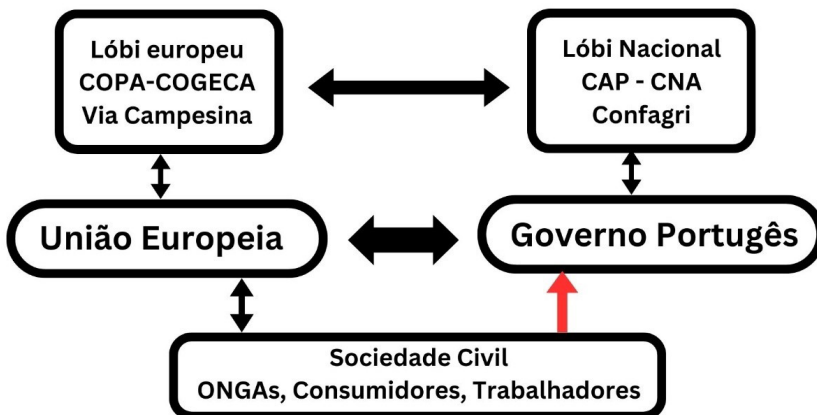
Esta captura torna-se possível porque o regulador está normalmente sobre forte pressão e influência dos setores que regula, dados os fortes incentivos e benefícios que os mesmos podem colher da sua interferência, que será tanto mais eficiente e proveitosa quanto menor for o número dos agentes setoriais e quanto maior for o seu poder económico e social e a sua coesão e organização. Em contraste, o interesse geral dos cidadãos, contribuintes para o financiamento das políticas públicas e seus legítimos beneficiários, tende a diluir-se dada a sua atomização. Os incentivos espontâneos para a intervenção cívica junto do regulador, em defesa dos direitos dos cidadãos, são assim reduzidos, mas podem ser reforçados por instituições da sociedade civil que promovam a sua representação orgânica e mobilização. No caso concreto dos apoios agrícolas, as dificuldades de intervenção das instituições públicas e dos cidadãos são agravadas pela complexidade regulamentar e burocrática, e conduzem por vezes, por decisão dos governos e/ou incapacidade das entidades oficiais reguladoras, à delegação das suas funções nas próprias associações de agricultores.

O conceito de participação é multifacetado. Contém diferentes níveis de envolvimento (Innes, 2004). Ao nível mais baixo o processo de participação pode limitar-se ao direito à informação. Neste caso, os participantes são meros recetores passivos de informações sobre um processo ou uma decisão. Noutras patamares crescentes de envolvimento podemos ter uma consulta ou o envolvimento dos participantes na deliberação ou mesmo na codecisão (Innes, 2004). Por outro lado, o envolvimento e a participação dos diversos *stakeholders* nos processos de decisão não garantem, por si só, a integração das propostas apresentadas. Diversos fatores podem intervir na capacidade de influenciar

o resultado, entre os quais destacamos a falta de representatividade, uma assimetria na distribuição do poder, a falta de recursos e de capacidade técnica por parte do participante ou mesmo a existência de agendas ocultas ainda que estas não estejam alinhados com o bem-estar da comunidade (Fung e Wright, 2003).

O COPA-COGECA representa 22 milhões de agricultores e 22 mil cooperativas dentro do espaço da União Europeia. De acordo com os números oficiais do Registo da Transparência das instituições europeias, o COPA-COGECA realizou uma despesa em atividades de *lobbying* superior a 2,5 milhões de euros em 2018. Para além das reuniões formais com as instituições europeias (Comissão Europeia e Parlamento Europeu), o COPA-COGECA tem uma forte presença nos comités de peritos que fornecem trabalho de assessoria técnica aos legisladores. Segundo dados da Comissão Europeia, esta megaorganização representativa do setor agrícola europeu está presente em pelo menos 38 destes comités, com especial destaque para o comité especializado na PAC. As grandes associações e confederações nacionais de agricultores (Confederação dos Agricultores de Portugal – CAP; Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal – CONFAGRI; e a Confederação Nacional da Agricultura – CNA), ao mesmo tempo que negociam com o governo português, estão igualmente representadas na Europa, seja através do COPA-COGECA, seja através da Via Campesina. A sociedade civil tem também canais próprios para interagir com as instituições europeias, como iremos ver. O mesmo não acontece com o governo português (ver Figura 1).

FIGURA 1  
Intervenientes na elaboração da Política Agrícola Comum



Com o novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027 foram aprovados novos regulamentos da PAC, cabendo posteriormente a cada Estado-membro elaborar o seu “plano estratégico”, no qual se determina como irão ser aplicados os fundos da PAC em cada país. O chamado “Plano Estratégico da PAC” (PEPAC) para a agricultura portuguesa começou a ser elaborado em finais de 2020.

Procurando romper com o tradicional quadro negocial dominado há décadas pelo Ministério da Agricultura e por organizações representativas dos principais beneficiários da PAC, uma plataforma cívica constituiu-se com o objetivo de alargar a discussão a outros setores da sociedade.<sup>1</sup> Esta plataforma reuniu 29 organizações ligadas ao desenvolvimento rural, à floresta e à defesa do ambiente, contando igualmente com a participação de académicos e de outros peritos descontentes com a falta de abertura do Ministério da Agricultura. Ao longo de vários meses, a Coligação Cívica – Participar no PEPAC (Coligação) desenvolveu um intenso trabalho de análise que culminou num conjunto de propostas para alinhar o PEPAC com os desafios da sustentabilidade social, ambiental e territorial das atividades agroflorestais e das comunidades rurais.

A Coligação reuniu várias vezes com a tutela, assim como com os organismos técnicos de assessoria do Ministério da Agricultura. Apesar de um balanço globalmente negativo, que revelou a incapacidade do governo para promover uma verdadeira discussão pública do PEPAC, consideramos que este processo inovador de participação cívica teve o mérito específico de quebrar o oligopólio vigente no quadro de negociação da PAC e, num plano mais geral, de desbravar novas vias de intervenção democrática na construção de políticas em Portugal.

O objetivo deste artigo é analisar o contributo desta coligação cívica para a democratização da PAC, através de um estudo de caso, segundo a definição de Robert Yin. O estudo de caso, de acordo com (Yin, 2018) consiste numa investigação empírica sobre um fenómeno contemporâneo num contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos. Este método de pesquisa é frequentemente utilizado em ciências sociais e visa compreender em profundidade um caso específico no seu ambiente natural, com o objetivo de extrair ensinamentos e generalizações para teorias mais amplas. O nosso estudo de caso assenta na observação participante e na análise de documentos oficiais e de publicações. O artigo estrutura-se em cinco partes. Depois desta Introdução, na secção seguinte

1 Os autores do presente artigo integraram a coordenação da coligação desde a primeira hora, em representação das associações ambientalistas, do grupo de peritos e da comunidade académica.

descreve-se o processo de decisão e de consulta pública dos novos planos estratégicos nacionais para a PAC, estabelecido no âmbito do atual regulamento europeu da PAC. Depois, analisa-se o processo de elaboração do PEPAC em Portugal, a emergência da coligação cívica e as suas principais contribuições. De seguida, procede-se a uma discussão e análise comparada das experiências espanhola e francesa, evidenciando as fragilidades do processo português. As conclusões finais sintetizam os principais argumentos do papel da Coligação Cívica na democratização da PAC em Portugal e apontam caminhos para o necessário reforço da participação pública na sua implementação no nosso país.

### OS PLANOS ESTRATÉGICOS E A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NA PERSPETIVA DA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia (UE) valoriza a participação pública em todo o processo de elaboração legislativa. O processo de decisão da UE envolve as suas três grandes instituições: o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia (CE). Antes de avançar com novas propostas legislativas, a Comissão procura avaliar o seu potencial impacto económico, social e ambiental a partir de um relatório denominado “avaliação de impacto” que confronta as vantagens e desvantagens das opções políticas em estudo. Esta avaliação de impacto inclui contributos de organizações não governamentais, autoridades nacionais e empresariais, bem como de grupos de peritos de aconselhamento sobre questões técnicas. Os cidadãos, as empresas e as organizações podem igualmente exprimir as suas opiniões através de procedimentos de consulta pública no portal da Comissão “Dê a sua opinião”. De acordo com a Comissão Europeia, foram recolhidos sob a forma de inquérito mais de 320 mil contributos durante o processo de revisão da atual Política Agrícola Comum (De Castro, Miglietta e Vecchio, 2020).

As regras da Política Agrícola Comum (PAC) foram revistas, como sempre acontece entre dois Quadros Financeiros Plurianuais (neste caso, entre o QFP 2014-2020 e o QFP 2021-2027). De acordo com os novos regulamentos, a PAC pretende promover um apoio mais direcionado para as explorações agrícolas de menor dimensão, reforçar o contributo da agricultura para os objetivos ambientais e climáticos da UE e conferir aos Estados-membros maior flexibilidade para adaptarem as medidas às condições locais (Viegas, 2021). As novas disposições atribuem a cada Estado-membro a responsabilidade de elaborar um plano estratégico da PAC, onde se estabelece a forma de utilização dos fundos europeus para satisfazer as necessidades nacionais e contribuir para os grandes objetivos da União Europeia para a PAC. Cada plano estratégico da PAC tem de ser submetido à aprovação da Comissão para se garantir a sua coerência com

os objetivos traçados à escala da UE. Cabe, assim, à Comissão Europeia verificar e aprovar esses planos, que passaram a aplicar-se a partir de 1 de janeiro de 2023. O Regulamento 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de dezembro de 2021, estabelece as regras para a elaboração dos planos estratégicos por parte dos Estados-membros no âmbito da PAC, determinando como irão ser aplicadas as verbas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

O Título v desse regulamento estabelece os requisitos gerais de elaboração dos planos estratégicos. Com base numa análise SWOT e numa avaliação das necessidades (diagnóstico), os Estados-membros estabelecem, nos seus planos estratégicos da PAC, uma estratégia de intervenção que deve incluir as metas e objetivos intermédios quantitativos a atingir para cumprimento dos objetivos específicos estabelecidos no regulamento. O artigo 106.º refere-se aos requisitos processuais, sendo a transparência apresentada com atributo principal. De acordo com o regulamento, o Estado-membro deve assegurar a participação na preparação do plano estratégico das autoridades públicas competentes a nível nacional e regional, em particular, em matéria de ambiente e de clima. A participação de órgãos competentes em matéria ambiental e de uso do solo na avaliação e implementação da PAC é considerada crucial para garantir a sua coerência e o seu contributo efetivo na concretização dos objetivos ambientais e climáticos da UE (Dupraz e Guyomard, 2019). Em síntese, cada Estado-membro deve criar uma parceria com as autoridades nacionais, regionais e locais competentes por forma a assegurar uma participação tão ampla quanto possível no processo de construção do plano estratégico da PAC. O mesmo artigo 106.º estabelece que essa parceria deve incluir, no mínimo:

- as autoridades competentes a nível regional e local, bem como outras autoridades públicas, incluindo as responsáveis pelas questões ambientais e climáticas;
- os parceiros económicos e sociais, incluindo representantes do sector agrícola;
- os organismos pertinentes que representam a sociedade civil.

O Regulamento dos Planos Estratégicos (2021/2115) especifica a forma de organização a respeitar pelos Estados-membros nas suas propostas, incluindo um conjunto de secções e anexos obrigatórios enunciados no Artigo 107.º, nomeadamente sobre a avaliação das necessidades, a estratégia de intervenção, os elementos comuns a várias intervenções, os pagamentos diretos, as intervenções setoriais e as intervenções para o desenvolvimento rural. As propostas deverão também apresentar um plano financeiro e um sistema coerente

de governação e de coordenação. Finalmente, cada plano estratégico da PAC deverá, no mínimo, incluir os seguintes anexos:

- Anexo I relativo à avaliação *ex ante* e à avaliação ambiental estratégica a que se refere a Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (50);
- Anexo II relativo à análise SWOT;
- Anexo III relativo às consultas dos parceiros;
- Se for caso disso, anexo IV relativo ao pagamento específico para o algodão;
- Anexo V relativo ao financiamento nacional adicional prestado no âmbito do plano estratégico da PAC;
- Se for caso disso, anexo VI relativo à ajuda nacional transitória.

A conceção do plano estratégico deve assentar numa avaliação *ex ante*, incluindo uma avaliação ambiental estratégica que cumpra os requisitos da Diretiva 2001/42/CE. Até 2001, os grandes projetos suscetíveis de afetar o ambiente tinham de ser avaliados nos termos da Diretiva 85/337/CEE com uma avaliação ambiental estratégica. Esta diretiva foi, na altura, considerada como um grande avanço em matéria ambiental. Contudo, a avaliação feita nesses termos ocorria numa fase bastante adiantada do projeto, inviabilizando eventuais correções significativas que se revelassem úteis e até necessárias. A Diretiva 2001/42/CE superou esta dificuldade, vinculando uma vasta gama de planos e de programas à realização de uma avaliação dos efeitos ambientais no seu próprio processo de elaboração. Deu também grande importância à consulta do público sobre os projetos e sobre a avaliação ambiental, por forma a que as suas opiniões possam contribuir para a versão final do projeto em fase de elaboração. Citando o número 1 do Artigo 4.º, a avaliação ambiental referida no Artigo 3.º deve ser executada durante a preparação de um plano ou programa e antes da sua aprovação ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo. A definição de “avaliação ambiental” (Artigo 2.º) pressupõe a elaboração de um relatório ambiental, a realização de consultas e a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisões.

Note-se a clareza desta definição que expressa de forma inequívoca que a consulta é uma parte inseparável da avaliação. A avaliação ambiental deve ser realizada para todos os planos e programas “que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura



aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 85/337/CEE” (Artigo 3.º). Ou seja, os planos estratégicos da PAC estão abrangidos pela diretiva. Em coerência com o articulado da diretiva, a elaboração do relatório ambiental deve ter início numa fase precoce do processo, se possível em simultâneo com a preparação do plano ou programa. Uma versão final do relatório ambiental deve estar terminada e disponível quando o plano ou programa for posto à disposição das autoridades e do público (McGuinn *et al.*, 2019).

Relativamente às consultas públicas (artigo 6.º), a diretiva obriga os Estados-membros a concederem a determinadas autoridades e membros do público a possibilidade de exprimirem a sua opinião sobre o relatório ambiental e o projeto de plano ou programa, visando contribuir para a qualidade das informações facultadas aos responsáveis pelas decisões sobre o plano ou programa. A diretiva confere grande autonomia sobre a especificação das regras em matéria de informação e consulta das autoridades e do público. Os Estados-membros designam as autoridades a consultar em função das suas responsabilidades ambientais específicas de acordo com o âmbito de aplicação dos planos e programas. De igual forma, devem identificar o público “incluindo o público afetado ou que possa ser afetado pelo processo de tomada de decisões, ou que esteja interessado no mesmo, ao abrigo da presente diretiva, incluindo as organizações não governamentais pertinentes, como as que promovem a proteção ambiental e outras organizações interessadas” (ponto 4 do Artigo 6.º).

A definição de público segue a da Convenção de Aarhus, referindo-se a qualquer pessoa singular ou coletiva (Hartley e Wood, 2005). Neste sentido, as associações, organizações ou grupos sem personalidade jurídica (incluindo organizações não governamentais) devem estar incluídas na definição de “público”. Cabe aos Estados-membros, depois de identificarem as autoridades relevantes e os públicos interessados, facultar-lhes o projeto de plano ou programa e o relatório ambiental, dando assim cumprimento ao ponto 4 do Artigo 5.º: “As autoridades a que se refere o n.º 3 do artigo 6.º devem ser consultadas para a determinação do alcance e nível de pormenorização das informações a incluir no relatório ambiental”.<sup>2</sup> Este é o ponto de partida para as consultas e para o debate público sobre o plano ou programa proposto.

Insistimos no facto de o projeto de plano ou programa e o relatório ambiental terem de ser facultados ao público e às autoridades relevantes previamente definidos, de acordo com o Artigo 6.º. Ou seja, o direito de

2 Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 124, de 17.5.2005, pp. 1-3)

apresentar observações sobre estes documentos apenas é atribuído ao público identificado no n.º 4. Esta identificação depende da vontade do poder executivo do Estado-membro e do respetivo enquadramento legislativo, mas a concretização do dever de identificar os públicos não é discricionária, devendo abranger todo o público afetado ou em vias de o ser, ou que esteja interessado no plano ou programa e as organizações não governamentais pertinentes. As organizações não governamentais fazem, assim, parte do público que pode ser afetado pelo processo de tomada de decisão relativo a um determinado plano ou programa sujeito a avaliação.

Cabe, dessa forma, aos Estados-membros a determinação das regras em matéria de informação e consulta das autoridades e do público. Existem diversos métodos e técnicas de consulta do público, que vão desde a procura de comentários escritos sobre as propostas a audições públicas, grupos de orientação, grupos de reflexão, comités consultivos ou entrevistas. Para além de se assegurarem todas as condições para uma efetiva participação do público em todo o processo, este deve ser informado, no final, do resultado concreto dos contributos feitos.

Estipula o Artigo 9.º que “as autoridades a que se refere o n.º 3 do artigo 6.º, o público e todos os Estados-membros consultados nos termos do artigo 7.º sejam informados bem como lhe sejam facultados os seguintes elementos: a) O plano ou programa aprovado, e; b) Uma declaração resumindo a forma como as considerações ambientais foram integradas no plano ou programa e como o relatório ambiental elaborado em conformidade com o artigo 5.º, as observações apresentadas em conformidade com o artigo 6.º e os resultados das consultas [transfronteiriças] realizadas em conformidade com o artigo 7.º foram tomados em consideração em conformidade com o artigo 8.º, bem como as razões que levaram a escolher o plano ou programa aprovado, à luz de outras alternativas razoáveis abordadas”.

### O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PEPAC EM PORTUGAL E A EMERGÊNCIA DA COLIGAÇÃO

A primeira proposta de PEPAC foi submetida pelo governo português à Comissão Europeia a 30 de dezembro de 2021. Baseou-se num conjunto de diagnósticos e análises que levaram à definição de 127 necessidades e de 180 intervenções, para alcançar um conjunto de metas ligadas aos 10 objetivos definidos ao nível da União Europeia.<sup>3</sup> A avaliação *ex ante* e a avaliação ambiental

3 Todos os documentos podem ser consultados no site do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) em <https://www.gpp.pt/index.php/pepac/pepac-documentos>.

estratégica foram realizadas por uma empresa privada, selecionada através de concurso público, que trabalhou em ambos os documentos ao longo de todo o ano de 2021 e nos primeiros meses de 2022, em diversas fases (Análise SWOT e Avaliação das Necessidades, Relevância e Coerência Interna, e finalmente, Governança e Gestão, Temas Horizontais e Temas Específicos). Houve lugar a uma consulta alargada em duas fases, a primeira entre novembro de 2020 e janeiro de 2021 e a segunda entre agosto e outubro de 2021. A consulta alargada incluiu, de acordo com o governo, os parceiros económicos e sociais e as entidades representativas do setor agrícola como do ambiental e ainda da sociedade civil.<sup>4</sup>

Para elaboração do PEPAC foram criadas duas estruturas de acompanhamento: o Conselho de Acompanhamento da Revisão da PAC e a Comissão Consultiva do PEPAC. O Conselho de Acompanhamento da Revisão da PAC (criado através do Despacho n.º 5131/2017 e posteriormente alterado pelo Despacho n.º 2524/2018) é um órgão consultivo constituído por um Painel de Peritos e por uma Comissão de Representantes do setor, que inclui as confederações, e pelos representantes dos governos regionais dos Açores e da Madeira. A Comissão Consultiva do Plano Estratégico da PAC é composta por representantes setoriais chamados para responder a questões mais específicas.<sup>5</sup>

A criação da Coligação Cívica – Participar no PEPAC resultou da convergência de três movimentações de pessoas e organizações que se pronunciaram de forma crítica sobre o processo de elaboração do PEPAC e procuraram contribuir para a sua melhoria. A primeira decorreu da demissão de peritos que integravam o Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum. Em julho de 2021, seis dos 17 especialistas nomeados pelo governo para o Painel de Peritos já se tinham demitido, quatro dos quais em maio (Tomás, 2021a). Em causa esteve o facto de, na maioria dos casos, os peritos sentirem que o seu contributo estava a ser ignorado pelo executivo e que as decisões tomadas pelo Ministério da Agricultura não eram transparentes. Numa nota à imprensa de 21 de julho, estes peritos criticavam o governo porque “no passado dia 16 de julho, a Senhora Ministra da Agricultura divulgou mais uma vez decisões políticas de fundo sobre a fase de transição da PAC em curso (2021-2022), sem consulta prévia ao Conselho e sem fundamentação política suficiente” (Tomás, 2021c). A segunda, no mês de abril do mesmo ano corporizou-se num “Manifesto em Defesa da Sustentabilidade da Agricultura

4 Os resultados da primeira e segunda consulta alargada podem ser consultados em <https://www.gpp.pt/index.php/pepac/pepac-historico-processo-negocial>.

5 A composição das duas estruturas de acompanhamento pode ser consultada em <https://www.gpp.pt/index.php/pepac/pepac-historico-processo-negocial>.

Portuguesa” subscrito por mais de cem académicos, visando contribuir para um PEPAC mais alinhado com os desafios do presente e do futuro (Azevedo, 2021). Finalmente, uma terceira convergência de opiniões e vontades, em julho de 2021, levou 14 organizações não governamentais de ambiente (ONGA) portuguesas a assumirem uma posição pública conjunta onde pediam maior transparência de procedimentos na preparação do PEPAC e exigiam o seu maior alinhamento com a agenda ambiental e climática da UE e com os compromissos assumidos por Portugal nesse âmbito (Tomás, 2021b). Pretendiam, assim, valorizar os benefícios que a atividade agrícola pode dar à natureza e a sua sustentabilidade, bem como promover um maior reconhecimento social dos benefícios da PAC.<sup>6</sup>

No mês de agosto de 2021, estas três correntes de intervenção criaram a Coligação Cívica – Participar no PEPAC, expressando o consenso de 21 organizações (às quais se juntaram mais tarde outras seis), para promoverem em conjunto a participação cívica na elaboração do Plano Estratégico para a Política Agrícola Comum 2023-27, em diálogo com toda a sociedade e os órgãos de soberania e, em particular, com o governo e demais instituições públicas responsáveis pela preparação e apresentação do PEPAC à Comissão Europeia.<sup>7</sup>

6 A Rocha – Associação Cristã de Estudos e Defesa do Ambiente; ALDEIA – Acção, Liberdade, Desenvolvimento, Educação, Investigação, Ambiente; Almargem – Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental do Algarve; ANP|WWF – Associação Natureza Portugal, em associação com a WWF; ATnatureza – Associação Transumância e Natureza; FAPAS – Associação Portuguesa para a Conservação da Biodiversidade; GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente; LPN – Liga para a Proteção da Natureza; Palombar – Conservação da Natureza e do Património Rural; QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza; SPBotânica – Sociedade Portuguesa de Botânica; speA – Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves; speCO – Sociedade Portuguesa de Ecologia; ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável.

7 Acréscimo – Associação de Promoção ao Investimento Florestal; ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local, Manifesto em Defesa da Sustentabilidade da Agricultura Portuguesa; OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento; Grupo dos Nove – pac, mais conhecimento e mais coesão; A ROCHA – Associação Cristã de Estudo e Defesa do Ambiente; ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola; AEPGA – Associação para o Estudo e Conservação do Gado Asinino; ALDEIA – Acção, Liberdade, Desenvolvimento, Educação, Investigação, Ambiente; Almargem – Associação de Defesa do Património Natural e Cultural do Algarve; ANP|WWF – Associação Natureza Portugal, em associação com a WWF; ATN – Associação Transumância e Natureza; Centro Pinus; FAPAS – Associação Portuguesa para a Conservação da Biodiversidade; Caravana Agroecológica; Íris – Associação Nacional de Ambiente; Minha Terra – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local; GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente; LPN – Liga para a Proteção da Natureza; Palombar – Conservação da Natureza e do Património Rural; QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza; Slow Food; SPBotânica – Sociedade Portuguesa →

Na carta de apresentação da coligação, surgiu em primeiro lugar a exigência do cumprimento do direito de auscultação e participação no processo de elaboração do PEPAC.<sup>8</sup> Este direito passava, de acordo com a declaração de princípios, pelo envolvimento da comunidade nos processos de decisão, incluindo a partilha dos fundamentos racionais e democráticos das decisões do governo. Na avaliação da Coligação, os procedimentos habituais de consulta pública sobre este e outros instrumentos de política não garantiam as condições mínimas para um genuíno processo de participação democrática. A Coligação foi também sempre crítica em relação ao sistema de decisão sobre política agrícola instalado em Portugal, no qual as principais organizações representativas dos agricultores beneficiários da PAC acabam por monopolizar a representatividade social e económica, em proveito próprio, com prejuízo do alargamento dos benefícios da PAC a mais agricultores e da necessária evolução desta política. Vale a pena transcrever a reação do então presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal relativamente à criação da coligação, publicadas pelo *Diário de Notícias* a 20 de outubro de 2021: “Quanto à entrada em cena da Coligação Cívica, [Oliveira e Sousa] é perentório: ‘Não reconheço qualquer legitimidade a essa autodenominada plataforma para estar a discutir estes assuntos, porque eles não representam qualquer setor agrícola’” (Luz, 2021).

A Coligação Cívica – Participar no PEPAC trabalhou numa janela temporal bastante curta de 12 meses, até à aprovação da versão final do PEPAC em agosto de 2022 (ver síntese do processo na Figura 1). Reuniu com os partidos políticos na Assembleia da República e com organizações representativas dos agricultores e de outros agentes do desenvolvimento agrícola e rural. Reuniu com a ministra da Agricultura e manteve um diálogo permanente com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP), o organismo responsável no Ministério da Agricultura pela coordenação da preparação do PEPAC. Desdobrou-se em vários fóruns de debate e manteve uma presença regular na comunicação social (jornais e televisões), por sua iniciativa ou respondendo a solicitações da mesma.<sup>9</sup>

Na opinião dos autores do presente artigo, todos membros da Coligação, o diálogo com o Ministério da Agricultura foi pouco profícuo, não tendo

→ de Botânica; speA – Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves; speR – Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais; speCO – Sociedade Portuguesa de Ecologia; Zero – Associação Sistema Terrestre Sustentável.

8 Notícia publicada no Agroportal: <https://www.agroportal.pt/apresentacao-da-coligacao-civica-participar-no-pepac/>.

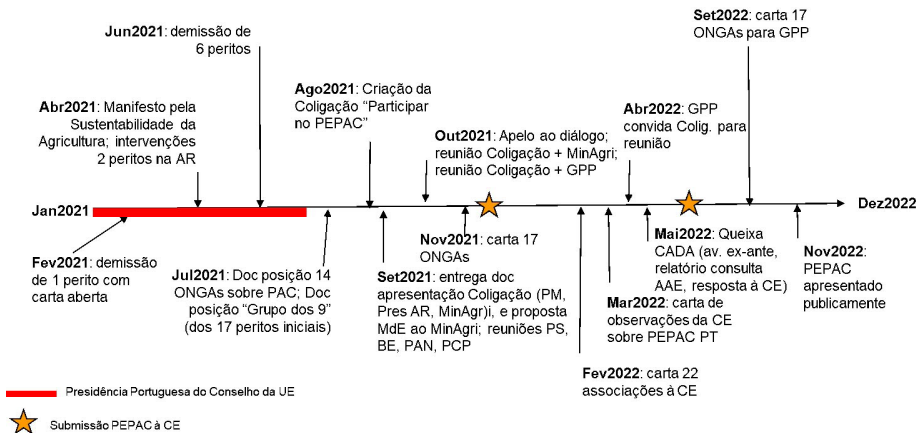
9 As posições da Coligação e as suas várias iniciativas estão publicadas no *site* Agroportal: <https://www.agroportal.pt/coligacao-civica-participar-no-pepac-tres-meses-de-negociacao-do-pepac-as-observacoes-da-comissao-e-o-silencio-do-governo/>.

vido acolhidas a maioria das críticas e propostas que a Coligação apresentou. A demissão, em outubro, do governo, na sequência da rejeição da proposta de Orçamento do Estado para 2022, e a convocação de eleições antecipadas para janeiro de 2022 limitaram ainda mais as possibilidades de participação, dada a ausência de interlocutor durante os dois meses que precederam a apresentação da primeira proposta de PEPAC, bem como nos três meses seguintes, ou seja, num período longo e crítico para a negociação com a Comissão Europeia e para a preparação da versão final deste plano estratégico.

O governo português submeteu, a 30 de dezembro de 2021, a primeira proposta de Plano Estratégico da PAC (PEPAC 2023-2027) à apreciação da Comissão Europeia. Passados três meses, esta enviou às autoridades portuguesas uma Carta de Observações com 340 parágrafos de comentários e questões, na sua maioria críticos da proposta de PEPAC, solicitando diversos esclarecimentos e sugerindo várias modificações. Na sequência da receção desta Carta de Observações, o Ministério da Agricultura anunciou, a 4 de abril de 2022, a abertura de uma nova etapa no processo de negociação com vista à aprovação do PEPAC e à sua operacionalização no início de 2023, com o compromisso de realizar reuniões com os agentes do setor e partes interessadas.<sup>10</sup>

Após a divulgação desta Carta de Observações, a Coligação reuniu mais uma vez com o GPP, a 9 de abril de 2022. Nesta reunião, foram feitas várias observações e apelos para uma melhor coordenação entre os vários ministérios

FIGURA 2  
Cronologia dos acontecimentos



Fonte: elaboração dos autores.

10 Ver nota publicada no site do GPP, [www.gpp.pt](http://www.gpp.pt), consultada a 24-02-2023.

envolvidos no PEPAC, para dar resposta às críticas e aos pedidos de esclarecimentos da Comissão Europeia, e também foi solicitado ao GPP o acesso a um conjunto de documentos essenciais para a avaliação e o acompanhamento do processo de finalização do PEPAC. Entre estes, destacam-se: a avaliação *ex ante*, especificamente a parte que incidia sobre as medidas, e o relatório da consulta pública da Avaliação Ambiental Estratégica, terminada a 9 de março de 2022; assim como as respostas completas do GPP aos 32 *key issues* elencados na Carta de Observações da CE sobre o PEPAC de Portugal, que serviram de base à resposta formal do governo português à Comissão Europeia, enviada a 21 de abril. Perante a não entrega dos referidos documentos, a Coligação apresentou uma queixa à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), que viria a dar resposta positiva a esta diligência.<sup>11</sup>

O balanço deste período de participação após a entrega da primeira versão do PEPAC ficou muito aquém das expectativas. Sem dar conhecimento à Coligação ou a qualquer outro interlocutor que se conheça, o governo submeteu o PEPAC revisto à aprovação da Comissão Europeia a 12 de julho de 2022. Só a 18 de julho, seis dias depois, é que emitiu um comunicado a dar conta do envio. A versão enviada à CE não integrou qualquer compromisso ou sugestão da Coligação. As alterações foram minimalistas, em contradição e desproporção com os termos e o alcance da Carta de Observações da Comissão Europeia e com as críticas e recomendações constantes da Avaliação *Ex Ante* e Ambiental Estratégica, sendo que as mais importantes, formuladas nos relatórios de avaliação, datados de março de 2022, não foram objeto de qualquer análise ou resposta na versão final de PEPAC, nem mesmo no seu Anexo I, destinado a este fim por determinação dos regulamentos comunitários. A Comissão Europeia aprovou a segunda versão do PEPAC de Portugal, gerando perplexidade no seio da Coligação, dado que esta nova versão não acolheu as contundentes críticas nem as recomendações mais importantes das autoridades comunitárias, limitando-se a pequenas modificações de carácter técnico. Só à data da entrega do PEPAC revisto é que o governo o disponibilizou, juntamente com a documentação que a Coligação havia solicitado alguns meses antes. Assim, o relatório da consulta pública da Avaliação Ambiental Estratégica e a Avaliação *Ex Ante*, datados de 9 de março de 2022, só foram divulgados publicamente e entregues à Coligação quatro meses depois do solicitado aquando da reunião de 8 de abril de 2022. Este é mais um sinal que evidencia o silêncio e as reservas de confidencialidade do governo em todo o processo, mesmo em matérias em que tinha o dever expresso de informação pública.

11 As respostas completas do GPP aos 32 *key issues* foram finalmente enviadas em julho, três meses depois da entrada do pedido.



Como elemento positivo, importa referir na derradeira fase de todo o processo a inclusão de dois representantes da Coligação no novo Comité de Acompanhamento Nacional do PEPAC (Despacho n.º 2140/2023). O Comité de Acompanhamento Nacional do Plano Estratégico da PAC (PEPAC) tem como missão acompanhar a execução do PEPAC, apreciar os relatórios de acompanhamento e avaliação do PEPAC e emitir pareceres sobre as medidas a serem tomadas no âmbito do PEPAC. Esta nomeação demonstra igualmente o reconhecimento da coligação e a necessidade de alargar o leque de representatividade de todos os setores interessados na PAC.

### DISCUSSÃO E COMPARAÇÃO COM AS EXPERIÊNCIAS ESPANHOLA E FRANCESA

O reduzido perímetro da participação pública na elaboração do PEPAC confirma o figurino que tem dominado, ao longo de décadas no nosso país, a concertação em matéria de política agrícola. Com efeito, nas últimas décadas, as associações representativas dos agricultores, designadamente a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), a Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal (CONFRAGRI) e a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), têm quase monopolizado a representação social nos fóruns de discussão e negociação com o Ministério da Agricultura. Em consequência, e como assinalámos, as organizações não governamentais de ambiente (ONGA) não estiveram representadas no Conselho de Acompanhamento da Revisão da Política Agrícola Comum. Do Painel de Peritos constavam apenas duas personalidades associadas a duas ONGA: Jaime Ferreira, presidente da Agrobio, e Tito Rosa, que era presidente da Liga para a Proteção da Natureza, à data da criação desse Conselho. Estas representações a título individual e na qualidade de peritos não substituem, evidentemente, a representação formal das ONGA.

Esta situação contrasta, por um lado, com outras áreas governativas, como a dos assuntos marítimos e da pesca e, por outro lado, com a situação de outros Estados-membros. Em países como a Áustria, Alemanha, Espanha, República Checa, Eslováquia, Bélgica, Irlanda e Bulgária, ONGA como a Birdlife, European Environment Bureau e WWF têm representação formal em estruturas similares. Noutros Estados-membros (veremos os exemplos de Espanha e França) foram criados grupos de trabalho técnico com participação das ONGA para a elaboração do PEPAC. Em Portugal, ao contrário do disposto no Artigo 94.º do Regulamento dos Planos Estratégicos, as ONGA portuguesas não foram envolvidas em nenhuma “parceria” para a preparação do PEPAC.



Ao nível dos assuntos marítimos e da pesca, foi criada em 2009 a Plataforma das ONG Portuguesas sobre a Pesca (PONG-Pesca), que participa formalmente em vários grupos de trabalho e comissões de acompanhamento. As ONGA integraram o grupo de trabalho criado pelo secretário de Estado do Mar para proceder à revisão da legislação aplicável à pesca lúdica (2012-2013), que resultou no Decreto-Lei n.º 101/2013, bem como o grupo de trabalho que produziu orientações para a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, resultando na Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2019. Integram ainda, desde 2016, a Comissão de Acompanhamento da Sardinha, criada em 2010, e a Comissão de Acompanhamento do Mar2020.

Em fevereiro de 2022, 22 organizações portuguesas pertencentes à Coligação Cívica enviaram à Comissão Europeia uma carta onde denunciam o incumprimento do regulamento relativo ao Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC) e das recomendações da Comissão Europeia para a elaboração deste Plano Estratégico em Portugal. Sobre a participação pública, o documento refere que as autoridades competentes em matéria de ambiente e de clima não participaram efetivamente na preparação do PEPAC, em flagrante violação do artigo 106.º do Regulamento (UE) 2021/2115 e entrando igualmente em contradição com as recomendações da Comissão Europeia aos Estados-membros respeitantes aos seus planos estratégicos para a PAC (COM (2020) 846 final).<sup>12</sup> Na mesma carta enviada à Comissão Europeia, as ONGA subscritoras criticam os moldes em que foram realizadas as consultas públicas, por não terem permitido uma participação plena e informada das organizações da sociedade civil não integradas na Comissão de Acompanhamento da Revisão da PAC. A duração das consultas públicas foi desadequada face ao volume da documentação disponibilizada (58 dias para a primeira consulta pública, incluindo Natal e Ano Novo, e apenas 18 dias na segunda consulta). Documentos fundamentais como a avaliação *ex ante* ou a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) não foram disponibilizados durante as duas fases da consulta alargada. Finalmente, os contributos enviados por seis ONGA em julho de 2020 a título individual (antes da criação da Coligação) foram maioritariamente

12 Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 2 de dezembro de 2021 que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-membros no âmbito da Política Agrícola Comum (planos estratégicos da pac) e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1305/2013 e (UE) n.º 1307/2013, Bruxelas, 18.12.2020. COM (2020) 846 final: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Recomendações aos Estados-membros no que respeita aos seus Planos Estratégicos para a Política Agrícola Comum.

ignorados e excluídos dos documentos que foram objeto da primeira consulta pública alargada.

A versão minimalista do envolvimento da sociedade no processo de construção do PEPAC português merece ser contrastada com experiências de outros Estados-membros que constituem referências habitualmente privilegiadas pelas autoridades portuguesas. Em França, a construção do PEPAC foi conduzida em duas fases. A primeira, destinada à elaboração do diagnóstico, decorreu em 2019 e prolongou-se até ao início de 2020. A segunda fase iniciou-se no primeiro semestre de 2020 e destinou-se à determinação das prioridades de atuação entre as necessidades identificadas, à seleção das medidas e à definição dos métodos e recursos financeiros a destinar a cada intervenção. A elaboração do diagnóstico com vista ao futuro PEPAC francês pós-2020 resultou de um trabalho conjunto do Estado e das regiões, enriquecido com os resultados da consulta aos *stakeholders* (organizações profissionais agrícolas, representantes da indústria alimentar, organizações de trabalhadores do setor, representantes da sociedade civil, associações ambientalistas, associações de consumidores, associações de defesa dos animais, bem como diversas redes agrícolas e territoriais).<sup>13</sup> O processo de consulta pública foi conduzido pela Comissão Nacional de Debate Público (CNDP).<sup>14</sup> A CNDP (Commission Nationale du Débat Public) é uma instituição independente, criada em 1995 pelo governo francês, que garante o respeito ao direito à informação e à participação pública no desenvolvimento de projetos e políticas públicas que tenham impacto no meio ambiente. Do balanço global feito (CNDP, 2021) foram abrangidas um total de 1 876 675 pessoas (incluindo participação através das redes sociais). Foram registadas 12 656 contributos individuais. Dos 34 debates realizados (12 presenciais e 22 através de plataforma digital) foram retiradas 1083 propostas.

O processo de elaboração do PEPAC em Espanha contrasta igualmente com a abordagem tímida do governo português relativamente ao PEPAC em matéria de participação pública. Em Espanha, foram envolvidas as comunidades autónomas e manteve-se um contacto e diálogo permanente com as organizações profissionais agrícolas, cooperativas agroalimentares e organizações ambientais nacionais. Para além da permanente disponibilidade em linha de materiais trabalhados didaticamente sobre o PEPAC, juntamente com um canal onde cada cidadão pôde dar o seu contributo (MAPA, n. d.), destacamos aqui duas diferenças que marcam pela positiva este processo, relativamente

13 Do balanço geral da fase de elaboração do diagnóstico foram contabilizadas 12 reuniões com ONGA e outras organizações afins (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire, 2021).

14 Ver Accueil | CNDP (debatpublic.fr).

ao caso português. Em primeiro lugar, a composição do Comité de Acompanhamento da PAC é substancialmente alargada em Espanha. Para além das entidades públicas envolvidas diretamente ou indiretamente nos setores relacionados com a aplicação da PAC e das organizações representativas dos agricultores, fazem parte do Comité de Acompanhamento da PAC um vasto conjunto de associações ambientalistas (Adena/WWF, SEO Birdlife e Fundación Global Nature), associações de consumidores e organizações representativas de mulheres rurais. A segunda diferença revela-se na forma como o governo de Espanha interpretou e aplicou o Artigo 106.º (requisitos processuais) do Regulamento (UE) 2021/2115. O referido artigo, conforme citámos, prescreve que cada Estado-membro deve organizar uma parceria com as autoridades regionais e locais competentes incluindo, para além das autoridades locais e regionais e dos parceiros económicos e sociais, “os organismos pertinentes que representam a sociedade civil e, se for caso disso, os organismos responsáveis pela promoção da inclusão social, dos direitos fundamentais, da igualdade de género e da não discriminação”. Neste sentido, o Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação de Espanha constituiu uma ampla parceria, ao qual chamou Parceria do Plano Estratégico da PAC, que reuniu um leque diversificado de entidades e associações interessadas, com uma participação que vai para lá do vasto Comité de Acompanhamento da PAC. Entre 20 de dezembro de 2018 e 3 de novembro de 2022, a Parceria organizou cinco reuniões, todas elas abertas ao público. Numa delas, a segunda, a Comissão Europeia fez-se representar. Os vídeos das reuniões, os resultados dos questionários realizados, resumos das apresentações e das conclusões foram disponibilizados no *website* do Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação espanhol (MAPA, n. d.).

Pèr *et al.* (2020) argumentam que uma integração mais proativa de todos os atores relevantes na formulação da PAC facilita maiores sinergias e mais coerência nas políticas públicas. Para isso é necessário identificar e gerir os conflitos de interesse e adotar uma abordagem mais inclusiva e participada ao longo do ciclo político. A participação pública, a coprodução de conhecimento (por exemplo, através da ciência cidadã) e a articulação de objetivos críticos podem ajudar a identificar caminhos para reduzir os *trade-offs* e acelerar a democratização e o impacto da PAC (Pèr *et al.*, 2019).

## CONCLUSÃO

Em Portugal, a participação pública é reconhecida como um direito fundamental dos cidadãos e é encorajada pelas autoridades públicas. A Constituição portuguesa prevê que “todos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país” e que “os cidadãos têm o direito

de apresentar aos órgãos de soberania petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral”. Assume-se que a participação pública é uma condição necessária para garantir transparência e confiança aos processos de decisão política (Mannarini, Fedi e Trippetti, 2010). A mesma refere-se ao envolvimento das partes interessadas, incluindo indivíduos, comunidades e organizações, em processos de tomada de decisão sobre instrumentos regulatórios destinados a concretizar políticas num determinado setor. É uma ferramenta importante para os estudos de impacto e avaliações estratégicas, uma vez que permite aos cidadãos, organizações e grupos interessados darem a sua opinião e contribuírem para as decisões referentes a um plano ou programa de ação (Reed *et al.*, 2018).

Em Portugal, apesar do reconhecimento do seu valor, a participação pública tem vindo a ser institucionalizada a partir de mecanismos convencionais criados de cima para baixo, gerando, por isso, uma participação de tipo *top-down*. Estes processos são, na prática, elaborados e postos em prática por quem detém o poder de decisão (Crisóstomo e Santos, 2018). Esta institucionalização da participação sem o envolvimento dos interessados alimenta o círculo vicioso dentro do qual os cidadãos acabam por se afastar por não verem qualquer consequência prática da sua participação (Santos, Batel e Gonçalves, 2018).

O presente estudo de caso sobre o processo de elaboração do PEPAC mostra os limites estreitos do atual quadro legal de participação pública e demonstra também a pouca apetência do poder instituído para ir além dos requisitos mínimos previstos na legislação. Durante cerca de ano e meio, a Coligação Cívica – Participar no PEPAC procurou romper com um modelo de participação com décadas de vigência no qual participavam apenas, para lá das instituições governativas, os beneficiários diretos dos apoios financeiros da PAC. Será importante que nos próximos anos sejam abertas novas vias que permitam uma concertação mais alargada. Para que a PAC em Portugal seja verdadeiramente democratizada e legitimada, cumprindo os compromissos europeus, deverá assentar em mecanismos de governação mais amplos e inclusivos, com maior transparência, responsabilidade e participação da sociedade civil, e mais propensos a fomentar uma maior confiança pública.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, V. (2021), “Mais de 100 investigadores e professores lançam manifesto em defesa da sustentabilidade da agricultura portuguesa”. *Expresso Online*, 15 de abril.
- CNDP (2021), *Compte-rendu du débat public sur le plan stratégique national de la politique agricole commune*, Paris, CNDP.
- CRISÓSTOMO, S., SANTOS, M. (2018), “Participação pública na saúde: das ideias à ação em Portugal”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 117, pp. 167-186. <https://doi.org/10.4000/RCCS.8325>.
- DAL BÓ, E. (2006), “Regulatory capture: a review”. *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), pp. 203-225.
- DE CASTRO, P., MIGLIETTA, P.P., VECCHIO, Y. (2020), “The Common Agricultural Policy 2021–2027: a new history for European agriculture”. *Italian Review of Agricultural Economics*, 75 (3), pp. 5-12.
- DUPRAZ, P., GUYOMARD, H. (2019), “Environment and climate in the Common Agricultural Policy”, *EuroChoices*, 18 (1), pp. 18-25.
- FUNG, A., WRIGHT, E. O. (2003), “Thinking about empowered participatory governance”. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, 4, pp. 3-42.
- HARTLEY, N., WOOD, C. (2005), “Public participation in environmental impact assessment—implementing the Aarhus Convention”. *Environmental Impact Assessment Review*, 25 (4), pp. 319-340.
- INNES, J.E. (2004), “Consensus building: clarifications for the critics”. *Planning Theory*, 3 (1), pp. 5-20.
- LUZ, P.S. (2021), “Há uma bazuca de 10 mil milhões para a agricultura. Para onde vai esse dinheiro?”. *Diário de Notícias*, edição online, 20 de outubro.
- MANNARINI, T., FEDI, A., TRIPPETTI, S. (2010), “Public involvement: how to encourage citizen participation”. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 20 (4), pp. 262-274.
- MAPA. (n.d.). *Divulgación del Plan*. <https://www.mapa.gob.es/es/pac/post-2020/divulgacion-del-plan.aspx>. Disponível a 28 de fevereiro de 2023.
- MCGUINN, J., OULÈS, L., BANFI, P., MCNEILL, A., O'BRIEN, S., LUKAKOVA, Z., SHEATE, W., KOLARIC, S., SADAUSKIS, R. (2019), *Study to Support the REFIT Evaluation of Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment (SEA Directive). Final Report*, Bruxelas, Comissão Europeia. <https://doi.org/https://doi.org/10.2779/979305>.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE. (2021), *Construire une Politique Agricole Commune au service de l'agriculture française*, Paris, MASA.
- PE'ER, G., BONN, A., BRUELHEIDE, H., DIEKER, P., EISENHAEUER, N., FEINDT, P.H., HAGEDORN, G., HANSJÜRGENS, B., HERZON, I., LOMBA, Â. (2020), “Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges”. *People and Nature*, 2 (2), pp. 305-316.
- PE'ER, G., ZINNGREBE, Y., MOREIRA, F., SIRAMI, C., SCHINDLER, S., MÜLLER, R., BONTZORLOS, V., CLOUGH, D., BEZÁK, P., BONN, A. (2019), “A greener path for the EU Common Agricultural Policy”. *Science*, 365 (6452), pp. 449-451.
- REED, M. S., VELLA, S., CHALLIES, E., DE VENTE, J., FREWER, L., HOHENWALLNER-RIES, D., HUBER, T., NEUMANN, R. K., OUGHTON, E. A., SIDOLI DEL CENO, J. (2018), “A theory of participation:

- what makes stakeholder and public engagement in environmental management work?”. *Restoration Ecology*, 26, pp. S7–S17.
- SANTOS, M., BATEL, S., GONÇALVES, M.E. (2018), “Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos”. *Psicologia & Sociedade*, 30. <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2018V30165726>.
- SCOWN, M. W., BRADY, M. V., NICHOLAS, K. A. (2020), “Billions in misspent EU agricultural subsidies could support the sustainable development goals”. *One Earth*, 3 (2), pp. 237-250.
- STIGLER, G. J. (1971), “The Theory of Economic Regulation”. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1), p. 3. <https://doi.org/10.2307/3003160>.
- TOMÁS, C. (2021a), “Demitiram-se 7 dos 17 peritos nomeados pelo Governo para a estratégia da nova Política Agrícola Comum”. *Expresso Online*, 21 de junho.
- TOMÁS, C. (2021b), “Plano Estratégico da PAC para Portugal ‘perpetua o assalto à natureza’, dizem 14 organizações ambientalistas”. *Expresso Online*, 6 de julho.
- TOMÁS, C. (2021c), “Peritos lançam grito de alerta ao Governo sobre política agrícola”. *Expresso Online*, 21 de julho.
- VIEGAS, M. (2021). *A Política Agrícola Comum pós-2020: Os Desafios para Portugal*, Lisboa, VidaEconómica Editora.
- VIEGAS, M., WOLF, J., CORDOVIL, F. (2023). “Assessment of inequality in the Common Agricultural Policy in Portugal”. *Agricultural and Food Economics*, 11 (1), pp. 1-15.
- YIN, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications*, vol. 6, Thousand Oaks, Sage.

---

Recebido a 13-07-2023. Aceite para publicação a 19-04-2024.

---

VIEGAS, M., *et al.* (2025), “Democratizar a Política Agrícola Comum em Portugal: o caso da Coligação Cívica Participar no PEPAC”. *Análise Social*, 255, LX (2.º), e30832. <https://doi.org/10.31447/30832>.

---

Miguel Viegas » [mlbv@ua.pt](mailto:mlbv@ua.pt) » GOVCOPP, Universidade de Aveiro » Campus Universitário de Santiago, Rua de S. Tiago, DCSPT Room 12.3.8 — 3810-193 Aveiro, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-1390-4992>.

Catarina Grilo » [cgrilo@natureza-portugal.org](mailto:cgrilo@natureza-portugal.org) » ANP|WWF – AUDAX – Labs ISCTE-IUL » Rua Adriano Correia de Oliveira, 4 A – Lab A1 — 1600-312 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-4679-542X>.

Sara Pires » [sarapires@ua.pt](mailto:sarapires@ua.pt) » GOVCOPP, Universidade de Aveiro » Campus Universitário de Santiago, Rua de S. Tiago, DCSPT Room 12.3.8 — 3810-193 Aveiro, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-1349-7856>.

Francisco Cordovil » [fcordovil@netcabo.pt](mailto:fcordovil@netcabo.pt) » Iscte-Instituto Universitário de Lisboa » Avenida das Forças Armadas — 1649-026 Lisboa, Portugal.

---