

**Seminário Debate Nacional
O futuro da Europa**

Convenção Europeia, Reforma da PAC e da Política Comum de Pescas

Espaços Rurais Devolutos, Territórios Insustentáveis. Contributo para uma política europeia de desenvolvimento agro-rural, António Covas

Índice

Introdução: Espaços rurais devolutos, territórios insustentáveis

1. Territórios rurais sustentáveis, espaços de oportunidade

1.1. Aumentar a diversidade, reduzir a disparidade

1.2. Os princípios básicos de uma nova política pública

1.3. Factores favoráveis à ocorrência de uma nova política

2. Desenvolvimento agro-rural: uma proposta de revisão do direito original dos tratados europeus

2.1. Uma base jurídica à prova do tempo

2.2. Uma proposta de revisão do direito original da PAC

Conclusão

Introdução: espaços rurais devolutos, territórios insustentáveis

Os territórios rurais possuem muitos atributos e qualidades: fauna e flora, ecossistemas particulares, paisagens humanizadas, modos de povoamento, sítios históricos, aldeias exemplares, tradições seculares, manifestações ancestrais, etc.. Na retaguarda destes atributos está, quase sempre, actividade agrícola, economia local, técnicas e tecnologias tradicionais, estratégias familiares variadas, tudo operando, aparentemente, em sintonia com o agro-ambiente envolvente. Naturalmente, devido à dispersão e atomicidade da propriedade, das explorações e das produções, a distribuição daqueles atributos pelo território é muito variada e heterogénea. Acresce que a modernização tecnológica e produtivista, se por um lado estandardizou processos e produções, por outro, pulverizou, ainda mais, os modos tradicionais, desvitalizando, do mesmo passo, os atributos e qualidades que vinham de trás. Por falhas de mercado, por falhas de política, por erros dos homens, mas também pela urbanização, industrialização e terciarização das economias rurais, a fronteira das possibilidades de produção das economias agrícolas dos territórios rurais reduziu-se drasticamente, ao menos quando aferida pelos padrões dominantes da economia moderna. Surgem, assim, os territórios-problema, ou seja, pessoas, recursos e territórios devolutos, classificados como ineficientes à luz dos critérios dominantes. Os modos de distribuição e consumo fizeram o resto.

Agora que o alargamento ao leste está decidido, um traço saliente dos novos países pode ser “providencial”, quanto à necessidade imperiosa de uma política europeia de desenvolvimento agro-rural, se pensarmos nas características agro-rurais dos seus territórios e no penoso esforço de ajustamento económico que vão ter de realizar. Há, aqui, claramente, um factor importante de proximidade política com a situação portuguesa que pode ser frutuosa e com benefícios mútuos, em futura revisão dos tratados europeus, independentemente da reforma intercalar da PAC, agora em curso. Quer dizer, uma reforma não somente no direito derivado, como é habitual, mas, também, no direito original, se nos lembrarmos de que, nesta matéria, o título II do tratado de Roma permanece inalterado desde a sua fundação nos anos 50.

Não estará, aqui, uma boa causa para as “solidariedades de facto” com os novos Estados-Membros?

1. Territórios rurais sustentáveis, espaços de oportunidade

1.1. Aumentar a diversidade, reduzir a disparidade

Este é o lema constituinte de uma política sustentável de desenvolvimento rural. Se não o respeitarmos, a consequência é óbvia: ajustamento económico sem conservação e diversificação de actividades conduz à formação de espaços rurais devolutos e territórios crescentemente insustentáveis. Estamos, de facto, à beira do círculo vicioso do abandono e da desertificação. Para inverter esta tendência, teremos de reentrar no ciclo da diversidade e agir, simultaneamente, na economia da produção primária, na economia da conservação agro-ambiental e na economia da diversificação agro-rural.

Nas actuais condições de funcionamento da economia de mercado, a actividade agro-comercial de grande escala, intensiva em energia, tecnologia e capital, exclui e segrega, cada vez mais, pessoas, equipamentos, infraestruturas e territórios dos espaços rurais. Abeiramos, perigosamente, de limiares mínimos de actividade e população, com consequências imediatas sobre o estado de conservação dos recursos. A questão básica, nesta altura é a seguinte: vamos actuar, discretamente, mas activamente, a médio e longo prazo, segundo o princípio da precaução ou vamos esperar, displicentemente, que a nossa imprudência e a gravidade dos problemas saltem para as primeiras páginas dos jornais a reclamar soluções políticas urgentes, sempre mediáticas, do tipo “programa específico”, em que cada programa é, também, uma campanha?

O discurso dominante não é favorável ao mundo rural. A curto prazo, tem um custo de oportunidade elevado, a longo prazo não é uma prioridade política do primeiro grau. O resultado é conhecido. Os programas e as campanhas oscilam ao sabor das conjunturas e transformam-se em instrumentos de gestão da procura agregada, enquanto o empenhamento dos agentes esmorece do mesmo passo. Não há sustentabilidade que resista ao “stop-go” da política conjuntural, aos projectos inconclusivos e aos programas sem retorno ou sem receita própria suficiente. No entanto, e não obstante as dificuldades da conjuntura, há sinais promissores de que o ciclo da diversidade e a procura de espaço rural, mesmo o mais remoto e agreste, recebem uma preferência crescente que, todavia, o mercado ainda não sinaliza devidamente. Num país como o nosso, pequeno, em que o tempo e a distância não são obstáculo de monta, a economia rural, no seu sentido mais compreensivo e abrangente, pode assumir-se como uma das áreas de actividade mais promissoras no próximo futuro. De facto, estamos perante uma lógica de oportunidades, em potência, que poderíamos designar de **“economia reticular de baixa densidade”**, sob a forma de **“oferta integrada de produtos complementares de custo moderado”**. Esta economia de baixa densidade e intensidade é contida por micro-empresas e produtos de pequena escala que fazem o trânsito multilocal, em primeira aproximação, na rota das pequenas feiras e mercados, sempre à espreita de uma valorização que lhes aumente o valor acrescentado e os promova em escala mais alargada.

Estamos em crer que a economia rural irá ressurgir em duas versões: uma versão agro-capitalística, organizada de fora para dentro e extrovertida em termos de clientela, e uma versão “crise”, caótica e difusa, como solução de recurso, também ela em várias versões familiares e intergeracionais de pluriactividade e plurirendimento, pelo menos numa primeira fase. Se conseguirem sobreviver, terá nascido, talvez, uma nova geração de empreendedores rurais.

Seja como for, à medida que a crise dos territórios se for revelando em toda a sua extensão, uma cultura específica de base territorial também emergirá, associada, digamos, a empreendimentos de cariz neo-rural. Tudo leva a crer que assistiremos ao **regresso da economia do sector e do território primários, com três entradas**, a produção, a conservação e a diversificação e quatro saídas, o agro-alimentar, o agro-ambiental, o agro-florestal e o agro-rural. Quer dizer, **um sistema matricial de três por quatro**, tanto mais inclusivo quanto na natureza nada se perde, tudo se transforma. Não tenhamos dúvidas. O próximo combate já está agendado. Será entre mercados e empresas, de um lado, em lógica puramente mercantilista, e territórios e pessoas, de outro lado, em busca de uma lógica de sustentabilidade.

1.2. Os princípios básicos de uma nova política pública

Em apoio deste novo ideário de desenvolvimento sustentável, uma economia rural de baixa intensidade, cresce a compreensão ao redor do ciclo da diversidade. Uma nova geração de direitos e normas emergentes, faz continuamente o “*upgrading*” das práticas anteriores. Referimo-nos aos direitos do ordenamento e da conservação, mas, também, os novos direitos de propriedade associados às novas formas de acção colectiva de promoção dos interesses públicos. Referimo-nos, igualmente, às normas-padrão em matéria de qualidade alimentar e protecção do consumidor, já para não falar do bem-estar animal e das boas práticas de gestão dos recursos naturais. Estes direitos e normas emergentes, mas com uma positividade crescente, conduzirão, esperamos nós, a uma reconceptualização da política pública para o desenvolvimento agro-rural, na acepção complexa, matricial de 3x4 que referimos anteriormente. Daqui podem ser deduzidos os princípios de um decálogo para o desenvolvimento rural:

- A preferência rural

O desenvolvimento agro-rural sustentável como uma das prioridades políticas da União Europeia e da sua política de coesão, tendo em vista inverter o processo de êxodo rural e reabilitar a economia do sector primário, por esta via estimulando o emprego e a igualdade de oportunidades das populações rurais e, bem assim, a qualidade do ambiente rural. A preferência rural apela, portanto, a uma política agro-rural europeia.

- O ordenamento do território

O desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das actividades económicas e um nível elevado de protecção e melhoria da qualidade do ambiente, inscritos no artigo 2º do Tratado da Comunidade Europeia, requerem a elaboração de um esquema e/ou tipologia de ordenamento das zonas rurais mais desfavorecidas da União.

- A consolidação urbana do espaço rural

O desenvolvimento harmonioso das actividades e a retenção de população requerem um esforço continuado e integrado de medidas de descentralização e desconcentração para as pequenas e médias cidades em meio rural. Quanto maior for o número de funções urbanas destas cidades, maior será a interacção com o seu espaço rural e, portanto, a densidade e a intensidade dos fluxos estabelecidos.

- A multifuncionalidade da agricultura

A agricultura multifuncional é a única capaz de melhorar a qualidade do ambiente rural, se for devidamente ordenada e organizada. Genericamente, cumpre funções de

produção, aprovisionamento, conservação e embelezamento da paisagem, de ocupação e povoamento, de regeneração e renovação de recursos. Ao ocupar os espaços e as pessoas ela é uma fonte geradora de novos bens públicos rurais.

- A territorialidade das intervenções
É o corolário lógico da multifuncionalidade. Deve ser aplicada a todas as zonas rurais da União, respeitando o princípio da concentração por via da diferenciação do co-financiamento para as zonas rurais mais desfavorecidas e ser concebida de uma forma multidisciplinar e multisectorial com uma dimensão territorial clara.
- A subsidiariedade dos modos de organização e gestão
A multifuncionalidade e a territorialidade requerem uma organização e gestão de proximidade com uma agilidade técnico-burocrática a condizer, sem prejuízo de normas e procedimentos de carácter geral a observar. Trata-se, ao mesmo tempo, de conceber e praticar uma nova cultura administrativa de missão e projecto.
- Uma administração itinerante, por objectivos e projectos
Em meio rural, as iniciativas e os projectos são um recurso escasso e não podem ser formatados segundo um modelo burocrático único. Cada iniciativa é um projecto e só uma administração itinerante e atenta lhe pode dar o devido acolhimento. Da administração de oferta para a administração de procura, promotora de novos empreendedores.
- A organicidade da acção colectiva
Este é um aspecto central do princípio da preferência rural e é nuclear para a representação dos interesses dos territórios rurais. Esperemos que os novos direitos do ambiente, do ordenamento e do património produzam os seus efeitos sobre as várias actividades de “lobbying” em meio rural, tanto mais quanto a gravidade dos problemas requerer à mobilização organizada das populações.
- A sustentabilidade intergeracional
A sustentabilidade é um dever da geração presente e um direito das gerações futuras. As opções da actual geração não podem prejudicar as opções futuras, em particular os factores mais críticos dessa transmissão como sejam os recursos naturais, a biodiversidade, a amenidade das paisagens e a identidade cultural que neles está inscrita.
- A diversificação das actividades sócio-económicas
Não há diversidade sem diversificação sócio-económica em território rarefeito. É, mesmo, uma condição vital para promover as zonas mais desfavorecidas. Provavelmente, não produzirá resultados substanciais a curto prazo. Seja como for, ajustamento económico sem diversificação sócio-económica gera êxodo rural e desvitaliza a política de desenvolvimento respectivo.

Este último princípio é o elemento chave de uma política integrada de desenvolvimento agro-rural: diversificação interna à exploração (exploração multifuncional ou rural) e diversificação externa à exploração (desenvolvimento rural e regional). Só nesta base daremos oportunidade a estratégias familiares de pluriactividade e plurirendimento, condição indispensável para conciliar ajustamento e sustentabilidade.

1.3. Factores favoráveis à ocorrência da política pública

Se se disser que a agricultura, o ambiente e o desenvolvimento rural, em conjunto, constituem uma das áreas de desenvolvimento mais promissoras no futuro próximo, muitos, provavelmente, acharão surpreendente esta afirmação. Para além dos princípios já enunciados que são, digamos, a doutrina do desenvolvimento agro-rural, há factores favoráveis, materiais, em combinação e dose variáveis, é certo, à ocorrência da nova política pública, por exemplo:

- a melhoria das acessibilidades e das comunicações aumenta a mobilidade das pessoas e, portanto, as suas opções de vida;
- a elevação do nível de vida e do padrão sócio-cultural da população aumenta o número de empreendedores e o leque de iniciativas inovadoras;
- a descentralização e a desconcentração aumentam o número de infraestruturas e equipamentos nas pequenas e médias cidades do interior;
- a procura de liberdade e segurança tem, cada vez mais, uma expressão territorial concreta;
- a disponibilidade de tempos livres conjuga-se bem com recursos territoriais devolutos e novas ofertas surgirão;
- os espaços rurais mais desfavorecidos são objecto de uma atenção e curiosidade científicas crescentes e de um interesse cultural e patrimonial, igualmente, crescente;
- a longevidade da terceira idade, em estratégias consociativas familiares, pode estar na origem e dar azo a um segundo percurso profissional;
- a variabilidade e flexibilidade das relações de trabalho e salariais abre espaço para muitas estratégias pluriactivas;
- a qualidade dos produtos e do ambiente rural é um conceito e um valor com aceitação social e política crescente e novos bens públicos associados a amenidades rurais aparecerão em consequência;
- a base produtiva do desenvolvimento agro-rural crescerá significativamente em resposta à crescente procura de espaço e território, conduzindo à auto-limitação do sub-sistema.

Estes factores são especialmente pertinentes no caso português, se pensarmos que em quase todos os distritos há uma universidade ou uma escola superior agrária com formação superior na área dos estudos agro-rurais. O período mais crítico é, justamente, aquele que estamos a atravessar, dado que ainda não fomos capazes de criar um “*modus operandis*” para passar do **não-modelo difuso de desenvolvimento rural** para uma **estratégia ordenada de reocupação do espaço rural**. Estamos, infelizmente, na fase do “**ajustamento por morte natural**”, logo, absolutamente aleatória. A política pública, por via da reforma antecipada, não parece ser bem sucedida. Também não se anunciam medidas visando a criação de micro-empresas em espaço rural. Pelo contrário, a omissão nesta matéria facilita o capitalismo agro-rural, em direcção a **um modelo concentrado, selectivo e contrastado de turismo de interior**. Quanto mais forte for o contraste com o modelo turístico do litoral maior a possibilidade de ser bem sucedido. Eis o que se anuncia: um agro-capitalismo de interior e de interiores.

2. Desenvolvimento agro-rural: uma proposta de revisão do direito original dos tratados europeus

Tudo o que dissémos anteriormente é, especialmente, crítico em territórios vulneráveis, em processo de descapitalização, que não tenham o suporte de uma rede urbana, bem urdida, de pequenas e médias cidades. A liberalização crescente das trocas apanha estes territórios em contrapé e toda a rede urbana de proximidade sofre em consequência devido à baixa capacidade de reacção de que dispõe.

Em que medida, a sociedade da informação e do conhecimento, através dos seus suportes e meios próprios, pode ajudar à reconstituição de um tecido sócio-territorial mais polinucleado e reticulado em espaços rurais desfavorecidos, sendo certo que, também ela, contribui para a desqualificação dos territórios mais vulneráveis? Não deverá o direito original dos tratados europeus, ele próprio, empreender um esforço de actualização para atender a estas novas realidades?

2.1. Uma base jurídica à prova do tempo

Não deixa de ser surpreendente que, cinquenta anos após a sua criação, a PAC mantenha inalterados os artigos do título II do Tratado da Comunidade Europeia, a sua base jurídica própria no direito original. Apenas foram revogados os artigos 44º, 45º e 47º. Outras pequenas alterações são simples adaptações de percurso, o essencial da base jurídica inicial permanece. As questões pertinentes que ocorrem acerca desta longevidade são várias:

- as disposições originais são de tal modo abrangentes e compreensivas que comportam todas as alterações, mesmo as mais substanciais;
- o direito original tem outras bases jurídicas, de proximidade e contiguidade (a coesão económica e social, o ambiente), para acorrer e dar cobertura às necessidades e modificações de uma agricultura moderna;
- o direito derivado da PAC, adoptado por maioria qualificada em Conselho de Ministros, é base jurídica suficiente para qualquer alteração da política agrícola;
- a distribuição do poder político à volta da PAC está, de tal modo, consolidada que a discussão ao redor da base jurídica parece ser um assunto de importância secundária; recorde-se, a propósito, as dificuldades do Parlamento Europeu em lidar com a PAC, seja nos processos de decisão, seja no controlo orçamental;
- para um Estado-membro como Portugal, a consequência em resultado deste “congelamento” do direito original é fundamental, em particular quanto à cobertura financeira respectiva ou, também esta natureza e condição são indiferentes para o nosso país?

Em pano de fundo, a história da PAC dos últimos cinquenta anos. Tudo começou pela opção política de garantia interna e protecção exterior dos produtos agrícolas comunitários. Uma opção, de tal modo, generosa que desembocou em despesas incomportáveis para o orçamento comunitário. Este é o “pecado original” da PAC, que não só concedeu um peso político desproporcionado aos agricultores, relativamente ao seu peso demográfico e económico, como manteve, no essencial, a mesma estrutura de apoio aos produtos, criando, desta forma, uma desigualdade estrutural entre os “produtos nobres do norte” e os “produtos pobres do sul”. A história da PAC nos últimos cinquenta anos é, em grande medida, a correcção desta trajectória e deste pecado original. Tudo isto, concebido e construído pelo direito derivado agrícola sem qualquer “interferência” do direito original. Como se uma estranha cumplicidade associasse pecado original e direito original.

Aliás, basta atentar na localização do título II no Tratado da Comunidade Europeia para concluir que se trata, essencialmente, de disposições relativas ao funcionamento do mercado comum de produtos agrícolas. Quer dizer, mesmo as disposições de salvaguarda das condições naturais e estruturais, que aí se referem, devem ser lidas neste contexto. Em qualquer caso, o modelo dominante de política agrícola é o modelo OCMA (Organização Comum dos Mercados Agrícolas) com uma estrutura de apoios mais nórdica do que sulista. Serve isto para dizer que a representação dos interesses agrícolas ficou, desde muito cedo, determinada pelo direito derivado produzido pelos países fundadores, não obstante as sucessivas reformas da PAC que introduziram as ajudas directas ao rendimento e multiplicaram as medidas de acompanhamento e desenvolvimento rural. Com efeito, o empirismo excessivo de medidas como extensificação, abandono de terras, reforma antecipada, protecção ambiental, bem-estar animal e desenvolvimento rural, não chegam para alterar o “statu quo” agrícola dominante. De resto, os Estados-membros, também não parecem acreditar muito nestas medidas, visto que mobilizam para elas meios financeiros reduzidos.

Encontramo-nos numa fase de transição, em que os novos valores agro-rurais de base territorial ainda não são “competitivos” e os velhos valores produtivistas e mercantilistas ainda predominam, apoiados pelos movimentos de globalização e mundialização das trocas. Aumentam, entretanto, os conflitos de fronteira entre “a velha PAC” e as novas políticas emergentes de conservação e diversificação agro-rurais. Quer dizer, cinquenta anos depois é não só o modelo agrícola mas, também, o modelo institucional que estão definitivamente postos em causa. O alargamento será, talvez, o pretexto que faltava para rever o direito original da PAC. A ruralidade dos países do centro e leste europeu não se resolve com o empirismo do direito derivado adoptado em sucessivos Conselhos de Ministros por maiorias de geometria variável. O tempo está maduro para uma política agro-rural de interesse comum europeu.

2.2. Uma proposta de revisão do direito original da PAC

A questão essencial é, então, a seguinte: **pode o direito original alterar a relação estrutural que a PAC mantém com os diferentes Estados-membros como se se constituísse em teoria normativa da política? E são os interesses em presença suficientemente fortes para “impor” uma mudança do direito original agrário, seja no título II, seja em outros títulos existentes ou a criar?**

A PAC nunca foi uma política alimentar, uma política de conservação de recursos agro-ecológicos ou uma política de desenvolvimento rural. O tempo continuará a comprovar que o produtivismo, a concorrência desenfreada, o “*dumping*” de vária ordem, aviltam a qualidade agro-alimentar, promovem a contrafacção, tornam críticas as dinâmicas territoriais e devolutos muitos territórios. É bom não esquecer que a agricultura é a actividade que ocupa mais território e nessa utilização ela contribui para o ordenamento e a arquitectura da paisagem e do ambiente, numa linha nova de políticas públicas que vão da multifuncionalidade à diversificação de actividades em espaço rural. É esta nova linha de orientação que deve ser devidamente ponderada quanto à sua inscrição nos tratados e no direito original. Várias hipóteses são possíveis:

1) verticalizar todas as dimensões da questão agro-rural numa única política pública, por exemplo, uma política agro-rural europeia; ficaria, no entanto, por saber qual a melhor localização desta nova política na geografia do tratado;

2) **segmentar as diversas componentes da questão em vários títulos do tratado**, à semelhança do que acontece actualmente, sem prejuízo de melhorias em cada um dos títulos:

- a produção e o comércio de produtos agrícolas em zonas desfavorecidas;
- a qualidade, a segurança alimentar e a protecção do consumidor;
- a conservação e a protecção do ambiente e da paisagem;
- o desenvolvimento rural como política de coesão regional.

Quer dizer, nesta opção, temos quatro bases jurídicas, quatro procedimentos institucionais, quatro tipos de financiamento, quatro burocracias comunitárias. Afinal, o que hoje já acontece.

3) **autonomizar uma política europeia de desenvolvimento rural para as zonas desfavorecidas**, seja no interior da política de coesão económica e social, seja num novo título, no quadro de um rearranjo nas políticas de coesão.

Seja como for, nenhuma destas possibilidades resolve o problema essencial de alterar as estruturas dos apoios concedidos aos produtos agrícolas. Insisto, mais uma vez, na advertência cautelar : sem consolidação da base produtiva do espaço rural, mínima que seja, que signifique um limiar mínimo de autodeterminação territorial, a nova PAC será, muito provavelmente, uma construção bastante artificial. Por isso, a necessidade absoluta de uma correcção estrutural da natureza dos apoios, se quisermos, uma rede mínima de segurança, com concentração do esforço nas zonas mais desfavorecidas. Só desta forma, é possível conciliar base produtiva com base territorial.

Feitas estas considerações, a nossa proposta de revisão do direito original é a seguinte:

- **Título II: Agricultura e Desenvolvimento Rural**
- **Artigo 32º, nº 1 (revisto):** o mercado único abrange a agricultura e o comércio de produtos agrícolas e alimentares
- **Artigo 32º, nº 2:** sem alteração.
- **Artigo 32º, nº 3 (acrescentado):** ... Todavia, no prazo de dois anos a contar da entrada em vigor do tratado revisto pode alterar-se a lista anexa.
- **Artigo 32º, nº 4 (revisto):** o funcionamento e desenvolvimento do mercado único para os produtos agrícolas e alimentares são prosseguidos no quadro de uma política agro-rural comum que integra uma política de qualidade e segurança alimentar e ambiental e uma política de diversificação rural.
- **Artigo 33º, nº 1 (revisto):** a política agro-rural comum tem como objectivos
 - a) melhorar a produtividade da agricultura e a competitividade dos produtos agrícolas e alimentares;
 - b) contribuir para melhoria do nível de vida da população agrícola;
 - c) contribuir para a estabilidade dos mercados agro-alimentares;
 - d) contribuir para a estabilidade dos preços ao consumidor;

- e) contribuir para a qualidade alimentar e ambiental;
 - f) contribuir para o ordenamento e desenvolvimento harmoniosos do território.
- **Artigo 33º, nº 2:** sem alteração.
- **Artigo 33º, nº 3 (novo):** a política de qualidade e segurança alimentar e ambiental visa promover e apoiar uma produção agro-alimentar compatível com a protecção do ambiente, a conservação dos recursos, a saúde pública, a defesa do consumidor e o bem-estar animal e, por via destas boas práticas, contribuir eficazmente para assegurar um nível de vida condigno à população agrícola, em especial, nas zonas agrícolas mais desfavorecidas.
- **Artigo 33º, nº 4 (novo):** a política de diversificação rural tem por objectivo principal promover e apoiar o ordenamento e desenvolvimento dos espaços e zonas rurais mais desfavorecidas, tendo em devida conta o que se estabelece no nº 2, e em íntima conjugação com a política de coesão económica e social, em particular, com o disposto nos artigos 158º (revisto) e 174º (revisto).
- **Artigo 34º (revisto):** os objectivos definidos no artigo 33º, nº 1, são prosseguidos através de organizações comuns de mercado para os produtos agrícolas. Estas organizações podem abranger todas as medidas necessárias para uma gestão racional dos mercados, tanto à produção como à comercialização. Todavia, na prossecução deste objectivo, a política de mercados deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores e consumidores, em particular, seguindo uma lógica equitativa de distribuição dos apoios respectivos.
- **Artigo 35º:** sem alteração.
- **Artigo 36º:** sem alteração.
- **Artigo 37º: (revisto):**
 - A fim de traçar as linhas directrizes de uma política agro-rural comum, a Comissão convocará, logo após a entrada em vigor do presente Tratado uma conferência dos Estados-membros para proceder à comparação das suas políticas agro-rurais, efectuando, nomeadamente o balanço dos seus recursos e necessidades.
 - A Comissão, na sequência dos trabalhos da conferência, após consulta do Comité Económico e Social e parecer favorável do Parlamento Europeu, apresentará, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do presente Tratado, propostas relativas à elaboração e execução da política agro-rural comum, incluindo não só as organizações comuns de mercado previstas no artigo 34º mas, também, o ordenamento e desenvolvimento sócio-económico das zonas rurais mais desfavorecidas. Tais propostas devem ter em conta a interdependência das questões agro-rurais mencionadas no presente título. O Conselho, sobre proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, deliberando por maioria qualificada, adoptará regulamentos ou directivas, ou tomará decisões, sem prejuízo das recomendações que possa formular. As propostas da Comissão em matéria de

ordenamento, conservação agro-ambiental e diversificação agro-rural, são adoptadas por maioria qualificada, após parecer do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões e parecer favorável do Parlamento Europeu.

- Sem alteração.
- Sem alteração.
- **Artigo 38º:** sem alteração.

Este novo enquadramento normativo, localizado na parte relativa à liberdade de circulação de mercadorias, deve, por isso mesmo, ser articulado com as disposições referentes à política de coesão em sentido largo, que lhe dão não só coerência jurídica, mas, sobretudo, consistência espacio-territorial, como é o caso das políticas regional e do ambiente. Recordemos, mais uma vez a especial vulnerabilidade das zonas rurais mais desfavorecidas e a intensificação das suas dinâmicas territoriais, não só por virtude do próximo alargamento, mas, sobretudo, em consequência da liberalização das trocas em próximas rondas negociais comerciais.

Doravante, os problemas das zonas rurais não se resolverão, apenas, com medidas de acompanhamento. Trata-se, agora, de um verdadeiro imperativo de sociedade e de cultura, a justificar uma nova política europeia de desenvolvimento rural, aliás, na esteira da Declaração de Cork, nos anos noventa, que as circunstâncias de então não permitiram aprofundar e desenvolver. Assim sendo, julgamos necessário rever os artigos 158º (coesão económica e social) e 174º (ambiente) com o objectivo de dar acolhimento às zonas rurais mais desfavorecidas, nos termos que a seguir se referem:

- **Artigo 158º (revisto):** ... incluindo as zonas rurais mais desfavorecidas, cuja dinâmica se acentuará, no âmbito de uma política agro-rural europeia em conjugação com o que estabelece no artigo 33º.
- **Artigo 174º (revisto):** ... a preservação, a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, em particular as zonas rurais mais desfavorecidas em risco demográfico e biofísico.

A proposta apresentada mantém a actual estrutura normativa do Tratado da Comunidade Europeia e, nessa medida, é uma proposta “conservadora”. No mesmo sentido, as nossas dúvidas permanecem quanto ao verdadeiro impacto político-normativo desta alteração do direito original sobre as decisões políticas do Conselho de Ministros da União. A experiência do último meio século de sucessivas reformas da PAC, por via do direito derivado, e o papel político relevante desempenhado pela Comissão Europeia, recomendam-nos que adoptemos alguma reserva mental quanto a eventuais alterações radicais da Política Agrícola Comum. Não obstante esta reserva, o input triangular da nova política agro-rural (produção, conservação, diversificação) e a sua forte interdependência funcional determinarão, a curto termo, uma intervenção política, cada vez mais moderadora e reformista por parte do Parlamento Europeu. Também nesta matéria, não será surpresa, a prazo, a conversão do parecer favorável em procedimento de codecisão.

Conclusão

Chegados aqui, e seja qual for o resultado final da revisão intercalar da PAC em curso, não é difícil antecipar, a médio prazo, o desaparecimento gradual das ajudas directas aos produtos e aos mercados, por um lado, e a consolidação progressiva de ajudas permanentes à provisão de

bens e serviços de utilidade pública (bens públicos rurais), em várias versões, seja como rede mínima de segurança, contrato territorial de exploração, subvenção global ou programa específico, por outro. Trata-se de estruturar uma política europeia de desenvolvimento agro-rural que seja capaz de relançar as actividades primárias, sem dispensar, em nenhum caso, uma base produtiva mínima, cuja intensidade do apoio variará com o grau de desfavorecimento da respectiva zona rural. Por exemplo, esta rede mínima de segurança (para zonas de montanha, zonas com handicapes específicos, zonas integradas em áreas de paisagem protegida, zonas em risco demográfico e biofísico) pode traduzir-se em quotas, preços e rendimentos garantidos. Noutros casos, pode prever-se a formalização de contratos territoriais de exploração em zonas sem o mesmo grau de desfavorecimento. Do mesmo modo, podem prever-se programas específicos de base territorial para intervir em zonas críticas, em risco de desertificação populacional e biofísica.

Estamos, verdadeiramente, perante um imperativo de cultura, de civilização e de modelo de sociedade e, no momento certo, para **“convencionar ou constitucionalizar novos princípios e uma nova política pública”** com o objectivo expresso de promover um correcto ordenamento do território, em vez de uma política de banco de urgência que não se compadece com os problemas sócio-estruturais daqueles territórios. Neste sentido, é, igualmente, imperioso actualizar o conceito e as políticas ao redor da coesão económica e social, surgidos em contexto menos hostil do que o actual, porém, desta vez, numa óptica de ordenamento, polinucleação e reticulação dos territórios, na exacta medida em que a sociedade da informação e do conhecimento nos pode proporcionar mais e melhores projectos amigos do ambiente e dos territórios rurais. Provavelmente, é chegado o tempo para debater a viabilidade da criação de **pólos agro-rurais de interesse comum europeu**, face à gravosa aceleração das dinâmicas territoriais em espaço rural. A alteração do direito original da velha PAC visa, tão somente, chamar a atenção para este imperativo político, social, económico e cultural.