



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

**A Governação Multinível entre a União Europeia e Portugal: Plano
Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC 2023-2027)**

Mestrado em Ciência Política

Governação Multinível

Docente: Professora Doutora Ana Paula Brandão

Discentes: António Ferreira (PG55193)

Duarte Ribeiro (PG57131)

Junho de 2025

Abstract

This study analyses the implementation of the Strategic Plan for the Common Agricultural Policy (PEPAC 2023–2027) in Portugal, within the European multilevel governance (MLG) framework. Focusing on the 2021–2025 period, it identifies key challenges such as administrative centralization, excessive bureaucracy, and weak coordination with regional and local levels. The research combines document analysis, theoretical review, and interviews with institutional stakeholders, with special attention to the consequences for small and medium-sized farmers. The study contributes to ongoing debates on the limits of decentralization and the effectiveness of CAP's new governance model.

Resumo

Este estudo analisa a aplicação da reforma da Política Agrícola Comum (PAC), através do Plano Estratégico da PAC (PEPAC 2023–2027) em Portugal, sob a lente teórica da governação multinível. Focado no período entre 2021 e 2025, o trabalho identifica os principais desafios do modelo adotado, como a centralização administrativa, a complexidade burocrática e a fraca articulação com níveis regionais e locais. A investigação combina análise documental, revisão teórica e entrevistas a atores institucionais, com ênfase nos impactos sobre os pequenos e médios agricultores. O estudo contribui para o debate sobre os limites da descentralização e a eficácia do novo modelo de governação da PAC.

Índice

Abstract/Resumo	2
Introdução.....	4-6
Capítulo 1 – Enquadramento Teórico-Conceptual	
1.1. Do Governo à Governação.....	6-9
1.2. A Governação Multinível: Noção e Aplicação	9-17
Capítulo 2 – Contextualização do Estudo de Caso	
2.1. A Política Agrícola Comum: Um Percorso de Reformas	18-21
2.2. A Governação Multinível do PEPAC 2023-2027: UE e Portugal	21- 24
Capítulo 3 – Análise do Estudo de Caso	24-28
Considerações Finais	28- 32
Referências Bibliográficas.....	33-37
Agradecimentos	38
Apêndice A	39
Guião de Entrevistas e Respostas	40-61

Introdução

O presente estudo tem como objetivo principal a análise do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum 2023-2027, sob a lente teórica da governação multinível.

A reforma da PAC para o ciclo 2023–2027 introduziu os Planos Estratégicos (PEPAC), conferindo aos Estados-Membros maior responsabilidade na adaptação e execução da política agrícola segundo os respetivos contextos nacionais. Este novo modelo, orientado por metas, desempenho e flexibilidade programática, reforça a centralidade da governação multinível ao exigir uma coordenação eficaz entre múltiplos níveis e atores institucionais.

Neste contexto, este estudo de caso propõe-se responder à seguintes perguntas de investigação: *Quais os principais desafios na execução do PEPAC 2023–2027 por parte de Portugal? Como questão secundária, procura-se compreender que consequências pode ter uma abordagem de governação multinível – entre a União Europeia e Portugal – no acesso dos agricultores portugueses aos apoios da PAC, em particular os pequenos e médios agricultores?* Estabelecidas as questões de investigação que guiam o presente estudo, é de referir que a primeira e segunda pergunta são a principal e secundária, respetivamente.

A análise incide fundamentalmente sobre o início do período de enquadramento legal do PEPAC através do 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 considerando todos os desenvolvimentos do programa até 2025. Este recorte temporal permite observar os desafios iniciais, as dinâmicas institucionais emergentes e os primeiros efeitos práticos da nova arquitetura de governação agrícola europeia.

A relevância científica e política desta investigação reside no seu contributo para o debate sobre os limites e as potencialidades da descentralização na PAC, num país marcado por assimetrias regionais, centralização administrativa e fraca

capacidade técnica subnacional. Com base numa metodologia de estudo de caso (Silbergh, 2011), que combina revisão de literatura, a análise documental e entrevistas semiestruturadas a atores institucionais, procura-se compreender criticamente como se operacionaliza — ou bloqueia — a governação multinível no contexto português da PAC.

O presente trabalho organiza-se em três capítulos fundamentais. Começando pelo capítulo I, procede-se a uma análise do quadro teórico selecionado para a análise mediante uma revisão bibliográfica cujas obras foram previamente escolhidas no início da unidade curricular. De forma a concretizar os principais conceitos, dividiu-se o mesmo em dois subcapítulos. O primeiro trata as mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas e, como tal, discute os conceitos de governo e governação, numa perspetiva de relação entre os dois. O segundo é mais específico e aborda a teoria da governação multinível, procurando perceber de que forma surgiu e se afirmou em relação às demais propostas existentes sobre a integração. O objetivo é falar das idiossincrasias desta teoria da governação, analisando as perspetivas dos diferentes autores acerca da governação multinível e da sua aplicação de forma global, mas sem descurar o contexto da União Europeia, por referência ao qual este conceito tem sido há mais tempo trabalhado.

No capítulo II, o foco do presente trabalho dirige-se ao estudo de caso que motiva a análise dos discentes, debruçando-se, principalmente, sobre os níveis europeu e nacional. Procura-se analisar o PEPAC nacional, mas não sem antes realizar uma contextualizar a PAC enquanto política comunitária com uma larga tradição na *polity* que é a União Europeia. Daí que estes objetivos se materializem em subcapítulos. O primeiro subcapítulo, que dá conta da PAC, considera atentamente as origens que fundaram a política e analisa as diferentes reformas ocorridas no decorrer da sua existência relativamente longa. O segundo capítulo enquadra a aplicação do PEPAC 2023-2027, referindo a influência da reforma da PAC na estrutura de governação da agricultura, procurando perceber de que forma esta se organiza e se implementa em Portugal.

O capítulo III é destinado à discussão do estudo de caso. Aqui, procede-se a uma análise crítica do caso de estudo, a partir dos contributos teóricos previamente revistos. Assume particular relevância neste capítulo a integração dos contributos recolhidos através das entrevistas conduzidas aos especialistas e personalidades relevantes no âmbito da governação da agricultura em Portugal. Acrescenta-se ainda uma outra camada a estas considerações, que se prende com uma breve análise de outras realidades para além da nacional, de modo a entender a aplicação das reformas noutros contextos dentro da UE.

Por último, apresentam-se as considerações finais que, não encerrando o estudo sobre si próprio, respondem às questões de partida e tratam das perspetivas em relação ao caminho que a reforma pode ainda tomar, além de formular um conjunto de recomendações sustentadas na reflexão dos especialistas.

Capítulo 1 - Enquadramento Teórico-Conceptual

1.1. Do Governo à Governação

O conceito de governo refere-se ao estado e às estruturas que lhe estão associadas e exercem a sua autoridade. Por sua vez, o conceito de *governance*, doravante designado de governação, surge na sequência de uma mudança do significado de governo porquanto remete para o novo processo através do qual a sociedade é governada (Rhodes, 1992). Literalmente, o conceito de governação designa o ato de governar, pelo que se encontra aqui, uma estreiteza, de princípio, entre os conceitos de governação e de governo. No entanto – e aqui reside a mudança principal – o conceito de governação alarga o horizonte da governação tradicional cujo exercício cabe às instituições formais nos estados democráticos modernos. Não se confinando à aceção puramente convencional da função executiva, o conceito de governação reveste-se de um significativo grau de abrangência e respeita a um conjunto de novos processos de organização e coordenação social, fruto da evolução da rede de relações globais (Ramos, 2022).

De acordo com Rosenau (1992), quer o governo quer a governação estão relacionados com sistemas de ordem. Verificado este ponto comum, o mesmo

adianta que o primeiro sugere o conjunto de atividades desenvolvidas pela autoridade formal, ao passo que o segundo corresponde ao conjunto de objetivos partilhados, que podem ou não resultar de responsabilidades legais e formais, e que não assentam nos poderes convencionais para superar situações de conflito político. Ao descortinar diferenças, Rosenau (1992) refere ainda que a governação só funciona se for aceite pela maioria, enquanto o governo – no sentido institucional – funciona mesmo que à sua atividade se oponha uma grande maioria dos cidadãos.

Segundo Rhodes (1996), é possível reconhecer vários significados ao termo *governação*. No seu artigo, destaque-se a governação como influência de um corpo de propostas de reforma, conhecido pela designação agregadora de *New Public Management* (em português, Nova Gestão Pública), que adquiriu saliência na década de 80 do século XX. Esta tendência preconizava dois pontos-chave: por um lado, a introdução de técnicas de gestão privada no setor público; por outro lado, a criação de uma estrutura de incentivos, a fim de melhorar a provisão dos serviços públicos. Enquanto significado de governação, acolhe no seu seio a possibilidade de atuação de novos atores, principalmente os do setor privado, e um foco dirigido a mercados, clientes e resultados. É uma abordagem tributária do paradigma da gestão.

Como também é referido por este autor, outro dos paradigmas de é aquele que a vincula a governação à boa governação. Atentando aos termos que compõe o conceito, é de frisar que a adjetivação presente o conduz a uma explícita normatividade. Embora não prescindida da eficiência, que é pedra de toque da visão anteriormente exposta, congrega uma componente administrativa às componentes política e sistémica. Em verdade, a boa governação alia a nova gestão pública ao compromisso com os princípios e instituições fundamentais da democracia liberal (Rhodes, 1996).

Por sua vez, a governação como sistema socio-cibernético parte do reconhecimento de que existe uma diferença entre o processo de governar, voltado para determinados objetivos, e consiste numa estrutura resultante da interação

entre diferentes atores vinculados por relações de interdependência (Rhodes, 1996). Nos termos desta concepção de governação, o governo central, a quem as funções executivas são por excelência atribuídas, perde relevância quando por referência se toma o sistema sociopolítico de uma forma ampla.

No último significado que a governação pode ver atribuído, Rhodes (1996) fala-nos de redes de “organizações que necessitam trocar recursos para atingir os seus objetivos, maximizar a sua influência sobre os resultados e evitar tornar-se dependentes de outros *players* [atores] do jogo” (p.658). Tão relevante quanto a existência das redes é o princípio de auto-regulação que subjaz ao seu funcionamento. Os atores que nelas participam agem segundo princípios de liberdade e responsabilidade e, como tal, estão fora do controlo do governo – que é apenas mais um ator –, ou de qualquer outra organização.

De qualquer forma, o conceito de governação representa uma mudança face ao conceito de ordem vestefaliana, que baseou todo o sistema de relação entre os estados na modernidade política. Caporaso, num artigo intitulado *Changes in the Westphalian Order* analisa a relação entre quatro conceitos relevantes do estado vestefaliano: a autoridade, a soberania, a territorialidade e a cidadania.

A autoridade tem no seu cerne o direito a governar, e dela decorre uma relação bem definida entre os governantes e os governados. A soberania, relacionando-se com autoridade, é um conceito cuja materialização supera o exercício da autoridade. A autoridade, entendida no sentido esclarecido por Caporaso (2000), não é condição suficiente para um estado reunir o atributo da soberania. O estado só se intitula soberano caso se observe o direito mais importante de decidir. Associado estreitamente à soberania, surge o conceito da territorialidade que consiste num princípio de organização do estado segundo o qual a autoridade soberana coincide com uma delimitação espacial, e dela resulta o conteúdo da cidadania (Caporaso, 2000).

Sendo desafiado pelo paradigma da governação, o estado territorial está longe de ser eliminado, mas sofre um conjunto de modificações significativas face às suas origens (Caporaso, 2000).

A governação pode ser entendida como o reportório dos “modos institucionalizados de coordenação social para produzir e implementar regras coletivamente ou fornecer bens coletivos” (Borzel & Risse, 2010, p.114). A ideia de governo – que, tributária de raízes latinas, significa controlo e administração – é absorvida pela ideia de estado na era moderna, na medida em que este passa a deter o monopólio de autoridade, aplicando-a sobre o seu território (Hooghe & Marks, 2020). A mudança de governo para a governação implica a perda deste monopólio e a dispersão da autoridade, marcando também a mudança da era moderna para a era contemporânea.

1.2. A Governação Multinível: Noção e Aplicação

O conceito de governação multinível foi desenvolvido originalmente por Gary Marks, atentando a uma série de mudanças institucionais e políticas em curso na governação europeia. A sua reflexão foi enformada por várias questões orientadas, de entre as quais se destaca a seguinte: “Que tipo de ordem política está a emergir na Europa, e quais são as consequências da inovação institucional para o sistema de estados existente?” (Marks, 1993, p. 391)

De acordo com Marks (1993), o debate teórico acerca da União Europeia ausentou-se de olhar a relevância crescente dos atores subnacionais no processo de tomada de decisão e as oportunidades de interação deste com os demais níveis de decisão. Nesta esteira, o autor vislumbra o surgimento da governação multinível, conceptualizando-a como “um sistema de contínua negociação entre governos existentes em vários níveis territoriais – supranacional, nacional, regional e local” (Marks, 1993, p.392). Este decorre de um processo alargado de criação institucional e realocação decisões, no qual se dá a transferência de certas funções do Estado central tanto para o nível supranacional quanto para os níveis local e regional.

O aparecimento deste quadro teórico resulta de um conjunto de mudanças institucionais e políticas que o processo de integração europeia conheceu. As

reformas estruturais do Ato Único Europeu (1986) e do Tratado de Maastricht (1992) introduziram um carácter supranacional à UE, em face do alargamento de matérias cuja decisão passou a ser pelo voto de maioria qualificada no Conselho de Ministros (Tortola, 2017). As instituições europeias assistiram a um reforço dos seus poderes. O Parlamento Europeu adquiriu uma nova proeminência política, quando lhe viu atribuído o papel de co-legislador, além de existir a possibilidade de os seus membros passarem a ser integrados pela Comissão em certos processos de deliberação (Jeffery & Peterson, 2020).

Aliada a estas alterações, teve lugar a reforma da Política Estrutural, mais conhecida por Política de Coesão. Foi introduzido o princípio da parceria no âmbito do qual se consagra o envolvimento dos representantes das autoridades subnacionais nas decisões da UE relativas a programas de desenvolvimento (Marks, 1993). Este princípio materializa-se na auscultação e mobilização dos interesses dos governos locais pelas instituições supranacionais e surge alinhado com o princípio da subsidiariedade (Marks, 1993).

Como mencionam Jeffery e Peterson (2020), a UE constitui um caso exemplar e pioneiro deste novo paradigma de governação, que rompe com vários séculos de contínua centralização de autoridade nos estados nacionais.

Segundo Schakel (2020), as regiões afetaram o monopólio da governação central sobre a política europeia no seio dos estados. O sistema de governação multinível está associado a uma perda de relevância do estado nacional, dado que este perde a sua exclusiva função de *gatekeeping* (Hooghe & Marks, 1996; Tortola, 2017). Em consequência, as regiões passam a usufruir de canais de ligação com as instituições supranacionais, designadamente a Comissão Europeia.

A representação deste nível através do Comité das Regiões (CoR), estabelecido pelo Tratado de Maastricht, em 1992, formalizou o seu papel no processo de decisão ao nível europeu. O CoR alargou os seus poderes ao longo do tempo e, pelo Tratado de Lisboa, viu aumentado o número de áreas em relação às quais é consultado, nomeadamente o emprego, assuntos sociais, desporto, ambiente, energia e alterações climáticas (Schakel, 2020). No âmbito do processo legislativo,

o seu papel é reservado exclusivamente a uma função consultiva, não tendo poder de veto ou direito de codecisão. Embora sob proposta dos governos regionais, são os governos dos estados a decidir os candidatos a este órgão (Schakel, 2020).

Um outro canal de participação das regiões foi também introduzido pelo Tratado de Maastricht, e permitiu aos estados-membros serem representados por ministros regionais no Conselho da UE. Com efeito, os ministros regionais de estados federados podem substituir os ministros dos governos centrais e exercer os direitos associados em políticas exclusivamente atribuídas às regiões.

Ainda ao nível europeu, destaca-se a relevância da atividade de lobbying, que verifica um aumento significativo. Ao invés dos canais supracitados, o lobbying constitui-se enquanto mecanismo informal e assume um duplo papel, que resulta desta articulação, favorecer quer as regiões quer a UE. Por um lado, os profissionais do lobbying adquirem informações relevantes sobre a legislação europeia e candidaturas a fundos comunitários. Deste contacto decorre uma vantagem para os interesses das regiões. Por outro lado, a Comissão Europeia acede diretamente aos recursos de informação disponibilizados pelos representantes dos interesses que, devido ao seu conhecimento e preparação, compensam as lacunas da burocracia institucional (Schakel, 2020).

A formulação teórica da governação multinível afigura-se como uma alternativa a duas teorias então dominantes – o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo liberal – sob a lente das quais se tornava cada vez menos adequado analisar o aparecimento de um certo tipo de atores (Piattoni, 2009). Do mesmo modo que tinham explicado o processo de criação e evolução da União Europeia, ambas as teorias tinham a pretensão de explicar, em termos distintos, o seu funcionamento. Marks et. al (1996) aborda o confronto entre dois paradigmas distintos de governação: um centrado no estado, inspirado no realismo das relações internacionais, e outro centrado no paradigma da governação multinível; este último é caracterizado pela diluição da autoridade do governo nacional na relação entre atores dos níveis supranacional e subnacional.

Para o intergovernamentalismo, os governos dos estados-membros da UE desempenhavam uma função de *gatekeeping* na representação dos interesses de atores domésticos na arena europeia, mediando o acesso destes últimos à tomada de decisão. Neste quadro, o processo de integração é derivado de um conjunto de escolhas racionais efetuadas pelos líderes nacionais no que toca à obtenção dos seus interesses económicos, donde resulta que a integração evolui mediante o grau de convergência em torno dos interesses dos estados (Cini, 2013). Sob este ponto de vista, a UE é perspectivada, sobretudo, como um agrupamento de estados destinado a assumir um papel de coordenação política negociada, a fim de garantir a gestão da interdependência económica. O poder das instituições supranacionais depende, em larga medida, da vontade dos estados em cedê-lo às instituições. Portanto, as decisões, ao nível da UE, constituem o resultado da capacidade de negociação dos estados, sendo obtidas quando observado um mínimo denominador comum (Cini, 2013).

Na perspectiva de George (2004), a proposta teórica da governação multinível, tal como foi apresentada, não corresponde ao fim da dicotomia neofuncionalismo-intergovernamentalismo, mas a uma reinterpretação de um dos termos – o neofuncionalismo. O conceito central desta teoria é o *spillover*, processo através do qual a cooperação numa determinada área gera uma cooperação cumulativa, levando à integração. A par do supramencionado, esta lente mobiliza ainda o papel das instituições supranacionais, com a proeminência da Comissão, e dos grupos de interesse organizados.

O autor propõe a reformulação da dicotomia, em virtude do questionamento do neofuncionalismo. O processo de criação do mercado único europeu, só em 1992, não é possível ser explicado à luz do *spillover*, dado que as pressões no sentido de maior integração nesse âmbito não eram novas à data. Tendo em conta que o neofuncionalismo foi descompensado deste relevante mecanismo explicativo, o autor comenta que o debate teórico sobre a natureza da UE evoluiu para um confronto entre o intergovernamentalismo e governação multinível (George, 2004).

De acordo com Hooghe e Marks (2020), a governação multinível enquanto teoria pós-funcionalista tem como elemento central a ideia de cooperação, que se refere ao modo como os participantes se reconhecem uns aos outros e encaram os benefícios que podem extrair deste tipo de relação. Sendo uma relação que corresponde ao entendimento voluntário entre diferentes membros das comunidades, suscita desafios em termos das interações.

Como Hooghe e Marks (2020) destacam, a governação, independentemente do nível em que ocorra, depende da socialização dos seus participantes cujo conteúdo radica, principalmente, na negociação e na formação de expectativas mútuas. Só assim é possível o estabelecimento de relações de longo-prazo, associadas ao reconhecimento de benefícios funcionais alcançados.

No entanto, acresce a este elemento, a complexidade da politização. A existência de comunidades múltiplas e distintas levanta a questão de saber como os indivíduos, no seu seio, concebem a própria identidade. A politização das identidades, segundo Hooghe e Marks (2020), configura uma nova clivagem nacional, na medida em que os cidadãos perspetivam as identidades como exclusivas – subsidiária de uma visão nacionalista –, ou múltiplas – identidade enformada por visão cosmopolita.

A ideia de governação multinível, tal como supracitado, dá, por um lado, ênfase à cooperação. Esta é necessária para assegurar bens públicos em diferentes escalas. Por outro lado, o cerne do pós-funcionalismo reside no equilíbrio entre a eficiência da autoridade pública em termos funcionais e as identidades dos indivíduos (Jeffery & Peterson, 2020).

Perante a coordenação entre comunidades que interagem entre si, no sentido da produção dos bens e serviços, os participantes na governação são limitados na sua capacidade de atuação. Além disso, não se apresenta, no âmbito da governação multinível, um mecanismo democrático que se mostre apropriado para a resolução dos elementos tensionais, resultantes do conflito em torno de diferentes identidades (Hooghe & Marks, 2020).

Deste ponto de vista, Bache e Flinders (2004) mencionam também as alterações aos princípios democráticos por via da governação multinível, nomeadamente à natureza da responsabilização democrática. Uma vez que não ocorre exclusivamente no quadro das instituições convencionais, a presença de novos atores, particularmente de natureza não-estatal, não se coaduna com a legitimação pelo voto dos atores tradicionais. Ocorre um contorno dos principais mecanismos representativos, o que leva alguns autores a apontar o défice democrático (Jeffery & Peterson, 2020).

Jeffery e Peterson (2020) salientam que a governação multinível, considerando a relevância do transnacional na política, constitui uma crítica ao "nacionalismo metodológico" (p.757) e reconhece que as políticas públicas europeias ocorrem num ambiente institucional fragmentado em várias unidades de análise.

Para Bache e Flinders (2004), a discussão merecia ser reformulada pela introdução do conceito de participação multinível, em contraste com governação multinível. Isto porque muitos atores, embora se envolvam com as instituições da UE, acabam por não traduzir depois o envolvimento em influência real no processo de formulação e implementação das políticas.

Hooghe e Marks (2003, 2004) sublinham a ideia de que a governação multinível, operando em diferentes escalas, revela-se mais apta a reduzir as externalidades existentes entre as diferentes jurisdições. Como subscrevem os autores, “uma dispersão de autoridade entre múltiplas jurisdições é mais flexível que a concentração da governação numa única jurisdição” (2003, p.235). Embora exista consenso em torno de uma governação a vários níveis, o mesmo não existe relativamente ao modo como esta se organiza. Como tal, os proponentes desta teoria formularam uma distinção entre dois tipos – I e II (Hooghe & Marks, 2003).

A governação do tipo I encontra a sua base teórica no federalismo e trata da relação de partilha de autoridade entre o nível central e uma camada de diferentes governos subnacionais. Ocorre, neste formato, uma dispersão da autoridade entre jurisdições distintas que se orientam para objetivos gerais. Neste tipo de governação, as jurisdições seguem o princípio da territorialidade, baseando-se

nalgum tipo de associação destas – seja nacional, regional ou local – e são designadas de não-interseccionais. Entre os elementos característicos, a governação multinível de tipo I organiza-se num número de níveis que, embora variável, é reduzido. Ademais, este arranjo assume, geralmente, uma configuração institucional de tríade, que contém poderes legislativo, executivo e judiciário (Hooghe & Marks, 2004).

Neste tipo I, as instituições responsáveis pela governação revelam continuidade no tempo, são rígidas e perduram para além das condições sob as quais surgiram (Hooghe & Marks, 2004). Os dois autores referem que o tipo I é subsidiário dos autores que, embora considerem a presença cada mais significativa dos atores transnacionais nos regimes internacionais entretanto criados, relevam, ainda assim, o facto de o Estado permanecer com poder.

Por sua vez, a governação do tipo II baseia-se em conceções da economia clássica, nomeadamente a teoria da escolha pública, e apresenta um conjunto de características que resultam na sua diferenciação enquanto tipo. Em primeiro lugar, as jurisdições existentes são orientadas para o cumprimento de objetivos determinados, i.e., funções específicas. Ao invés do tipo I, as jurisdições são interseccionais e, como tal, sobrepostas. Tal se verifica, pois, a razão que assiste à sua formação relaciona-se com fatores económicos, pelo que se espera delas – cada uma na sua autonomia – uma atuação, até competitiva, no sentido de produzir diversos bens públicos. Daí que sejam nomeadas de funcionais (Hooghe & Marks, 2004).

Como a teoria económica recomenda a eficiência na provisão de bens e serviços públicos globais, a governação multinível II desdobra-se num número mais elevado de níveis, por comparação com a governação de tipo I, pelo que é comumente conhecida como governação policêntrica.

Relativamente ao desenho institucional, o segundo tipo assenta numa ideia de flexibilidade, mediante a qual as respostas tomam em linha de conta as preferências dos cidadãos, bem como a sua mobilidade no território (Hooghe &

Marks, 2004). Como tal, as unidades de produção dos bens públicos existem enquanto a procura dos cidadãos determinar a sua necessidade.

Se as jurisdições do tipo I estão associadas às instituições representativas supracitadas, as jurisdições do tipo II estão associadas à procura de soluções eficientes para a resolução de problemas.

Para Tortola (2017), uma das ambiguidades presentes no estudo da governação multinível é o equilíbrio entre as estruturas e os processos, ou seja, o desafio passa por perceber qual dos dois tem sido mais valorizado. Na perspetiva deste autor, a distinção entre os dois tipos, anteriormente exposta, apresenta uma análise formal da governação e um foco enviesado sobre a estrutura, na medida em que a diferenciação entre as unidades responsáveis ocorre com base em critérios territoriais e funcionais.

Ao apresentar a UE como um sistema de governação multinível, os autores desta formulação permitiram que esta fosse comparada com outros sistemas semelhantes. Concomitantemente, produziu uma mudança ao nível dos estudos europeus, que passaram a integrar-se noutros campos de estudo, em particular o federalismo e o regionalismo comparativo (Borzel, 2020).

A abordagem multinível, ao contrário do neofuncionalismo, não ignora que os estados continuam a ser atores importantes num contexto de uma integração cada vez maior. Todavia, reconhece que estes perderam a capacidade de monopólio quer sobre o processo de formulação de políticas quer sobre a representação dos interesses nacionais (Borzel, 2020).

O autor considera que esta teoria apresenta um viés na sua formulação, no sentido em que dirige o foco da sua análise aos governos e autoridades públicas nacionais e, nesse sentido, descarta a presença e atuação de atores sociais e económicos. Embora a arquitetura política da UE seja permanentemente associada ao conceito de governação multinível e, num sentido mais lato, à ideia de governação em rede, nota-se que este tipo de atores não possui ainda um papel de relevo quando comparado com os governos dos níveis nacional, regional e local. De acordo com

Borzel (2020), o papel a que têm sido votados os agentes da sociedade civil não foi acompanhado de um papel mais diminuto das autoridades públicas.

Tendo em conta a distinção entre os tipos I e II de governação multinível (Hooghe & Marks, 2003), Borzel (2020) menciona a dificuldade encontrada por este quadro teórico na análise da governação regional em contextos marcados pela fragilidade dos estados. Os arranjos multinível de tipo I caracterizam-se por um sentido de comunidade desenvolvido e, por isso, apresentam uma limitação na escala – tanto assim é que surgem ao nível local e/ou regional, e não ao nível global. A título de exemplo, este autor comenta que, na África Subsariana, a regionalização assume, por um lado, formatos orientados para funções específicas numa escala, ainda assim, limitada, à revelia do que sugere a literatura sobre os 2 tipos de governação multinível. Por outro lado, a idiosincrasia deste caso de regionalização reside na eficácia com que possibilitam, a um nível regional, a atuação de atores coletivos transnacionais.

A abordagem deste autor é relevante e toca em aspetos que já haviam sido mencionados por Tortola (2017), quando este deu a conhecer os eixos de ambiguidade que a governação multinível tem associados. Através da sua análise, Borzel (2020) menciona criticamente o papel dos atores não-estatais e a aplicabilidade deste modelo além do caso da UE.

Por fim, releva assinalar que a aplicação da governação multinível não ocorre de forma semelhante em todos os setores de políticas. De acordo com Bache e Flinders (2004), a governação a vários níveis decorre com mais normalidade em áreas de políticas públicas que os estados consideram menos relevantes para os seus interesses. Embora esta perceção possa ser alterada com o tempo, os dois autores afirmam que a tendência tem sido a incidência da governação sobre o domínio dos assuntos de *low politics*, em detrimento da *high politics* (setores de política perspetivados como mais importantes pelos estados).

Capítulo 2- Contextualização do Estudo de Caso

2.1. A Política Agrícola Comum: Um Percurso de Reformas

O Tratado de Roma, em 1958, já preconizava o estabelecimento de um mercado agrícola comunitário, em parte como forma de restabelecer o tecido económico e social lesado pela destruição da II Guerra Mundial. Assim, os seis estados fundadores das Comunidades Europeias iniciaram conversações tendo por desiderato uma abordagem comum da agricultura.

A política comum em perspectiva seria assente em três princípios orientadores: a unidade do mercado, as preferências da comunidade europeia e a solidariedade financeira.

A Comissão foi a instituição que, numa primeira fase, esteve a liderar o processo, em julho de 1958, com uma conferência em Stressa que juntou membros da Comissão e representantes dos governos e agricultores (Camisão & Brandão, 2018).

Após uma série de reuniões do Conselho em 1961, a Política Agrícola Comum foi oficializada em 1962, apresentando-se com cinco objetivos principais, a saber: incrementar a produtividade agrícola; assegurar aos agricultores um nível de vida justo e equitativo; estabilizar os mercados; garantir a segurança dos abastecimentos; assegurar preços razoáveis para os consumidores. De modo a garantir estes objetivos, a PAC utilizava mecanismos reguladores de mercado, entre os quais se destacam três: o preço mínimo garantido para os produtos dos agricultores; os direitos aduaneiros sobre os produtos externos; e a intervenção do Estado, em caso de queda dos preços de mercado abaixo de um dado limite.

Embora tenha cumprido os objetivos estabelecidos aquando da sua criação, a PAC começou a produzir elevados excedentes, que aumentaram ao longo da década de 1970. Ficaram conhecidos, em virtude desta situação, excedentes como as “montanhas de manteiga” e os “lagos de vinho” (Fouilleux, 2013). O volume crescente de excedentes pago a preço garantido e a compensação dos preços

mais baixos no mercado mundial, através do apoio do orçamento para a agricultura, tornou esta política comum mais dispendiosa. Daí que a principal crítica a esta política seja o consumo excessivo dos recursos comunitários pela PAC, recursos esses que podiam ser alocados a outras políticas importantes.

Segundo Fouilleux (2013), a reforma da PAC nos anos 70 e 80 assumiu um carácter incremental e marginal, dada a resistência da política à mudança. Os principais mecanismos da primeira reforma tinham como finalidade principal limitar os excedentes de produção através de imposição de restrições quantitativas. Neste sentido, a UE estabeleceu, em 1984, um sistema de quotas para certos produtos, entre os quais o leite e os cereais. Mediante este novo sistema, cada produtor passou a receber uma quota correspondente à quantidade máxima de alimentos que estava autorizado a produzir. No caso de superar o valor definido para determinado produto, os agricultores seriam obrigados ao pagamento de uma taxa.

A despeito desta alteração ter ocorrido, o preço garantido manteve-se como elemento central da PAC (Fouilleux, 2013).

A primeira reforma substantiva da PAC ocorreu em 1992, e foi o resultado de um conjunto de pressões internacionais. No âmbito da Ronda do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, iniciada em 1986, a agricultura foi incluída pela primeira vez nas negociações. Nessa ocasião, os Estados Unidos da América salientaram o protecionismo da PAC, que permitia aos produtores europeus evitar a competição dos demais, gerando distorções.

De modo a reduzir a disparidade crescente entre a oferta e a procura, a alteração significativa nesta política traduziu-se na substituição de um sistema de apoio ao mercado por um sistema de ajudas compensatórias aos rendimentos (regime de pagamento direto) dos agricultores. Com esta nova abordagem, a PAC alterou definitivamente o seu principal instrumento de apoio, abandonando o princípio do preço mínimo garantido sem limites. Em virtude desta reforma, o apoio financeiro, destinado a proteger rendimentos, foi dissociado da produção e os mecanismos da política passaram a reduzir os seus efeitos distorcedores.

Na transição de século, tendo em vista o alargamento da UE a leste – que viria a ter lugar no ano 2004 –, deu-se início à preparação de um novo pacote de reformas. Nesta reforma, foi introduzido pela primeira vez o termo multifuncionalidade, assinalando uma abordagem mais integrada da PAC, a partir da qual se passa a considerar as dimensões social, cultural, territorial e ambiental da agricultura – e não apenas a componente da produção (Fouillex, 2013).

A par desta dimensão, a reforma Fischler, inspirada nas ideias da Agenda 2000, estabeleceu dois pilares da política: além do primeiro, tocante ao sistema de apoio aos agricultores, foi introduzido um segundo – o desenvolvimento rural.

Em junho de 2003, os ministros da Agricultura da União Europeia chegaram a um acordo cujo conteúdo remodelou profundamente os mecanismos da PAC, ao ponto de ser designada por alguns como a segunda revolução da política, assumindo que a primeira ocorreu em 1992, com a reforma de MacSharry (Fouillex, 2013). Nesta fase, foi introduzido o Pagamento Único por Exploração Agrícola, subsídio atribuído pela PAC que materializa a dissociação das ajudas face aos volumes produzidos. Além disso, surge o mecanismo de modulação, que consiste na transferência de fundos do primeiro para o segundo pilar da PAC – isto é, do apoio ao mercado para o desenvolvimento rural, com vista a aumentar a competitividade, proteger o ambiente e a paisagem e melhorar os padrões de qualidade de vida em zonas rurais.

No âmbito desta reforma, recebeu ênfase o princípio da disciplina financeira, consagrado nas perspetivas financeiras para o período 2007-2013, que congelou o orçamento do pilar do apoio ao mercado e colocou limites máximos anuais obrigatórios.

De modo a continuar a adaptar-se às regras da Organização Mundial do Comércio, foi aprovado pelo Conselho, a 20 de novembro de 2008, o chamado Health Check, que levou a cabo uma consolidação da reforma de 2003. Este programa reforçou a dissociação das ajudas, com a eliminação gradual dos pagamentos à produção e a sua integração contínua no sistema de pagamento único à exploração. Concomitantemente, flexibilizou ainda mais as transferências do primeiro para o

segundo pilar, mediante o aumento da taxa de modulação dos apoios aos agricultores, e as regras de intervenção pública e de controlo da oferta, em linha com a liberalização dos mercados (Fouilleux, 2013).

Em 2013, a reforma da PAC revelou um alinhamento ainda mais acentuado com as práticas de sustentabilidade e inovação, ao introduzir o *greening* como instrumento condicionador dos pagamentos diretos aos agricultores. Concomitantemente, a atribuição de envelopes nacionais conferiu maior margem de manobra aos estados-membros, com o objetivo de apoiar a coesão territorial. Além disso, a reforma da PAC, cujo período de aplicação é 2014-2020, previu mais de uma centena de programas e medidas no âmbito do desenvolvimento rural (Camisão & Brandão, 2018).

2.2. A Governação Multinível no PEPAC 2023-2027: UE e Portugal

A Política Agrícola Comum (PAC) assenta nos artigos 38.º a 44.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), estabelecendo-se como uma política de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros. Esta configuração jurídica reflete uma lógica de governação multinível (GMN), dado que a formulação, financiamento e execução das políticas agrícolas é distribuída por vários níveis institucionais e territoriais (Parlamento Europeu, 2025a).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a PAC passou a reger-se, regra geral, pelo processo legislativo ordinário (artigo 43.º, n.º 2), reforçando a posição do Parlamento Europeu como colegislador. Contudo, subsistem exceções (nomeadamente o artigo 43.º, n.º 3), que conferem ao Conselho competências exclusivas em matéria de medidas com impacto orçamental direto, levantando tensões sobre o equilíbrio interinstitucional (Parlamento Europeu, 2025a).

A reforma da PAC para o período 2023–2027 introduziu um modelo de aplicação baseado em planos estratégicos nacionais, promovendo maior subsidiariedade e adaptação às realidades nacionais. Este modelo insere-se numa GMN do tipo II, funcional e flexível, embora centralize a definição de metas e indicadores a nível europeu (Parlamento Europeu, 2025b).

O Regulamento (UE) 2021/2116 estabeleceu um paradigma de acompanhamento baseado em resultados, substituindo a antiga lógica de conformidade formal. Este novo enquadramento aumenta a responsabilização dos Estados-Membros e reforça a governação partilhada (Parlamento Europeu, 2025c). Em paralelo, o Parlamento Europeu consolidou o seu papel como guardião do carácter comum da PAC, propondo mecanismos de prevenção da sua renacionalização (Parlamento Europeu, 2025b).

As dimensões ambiental e territorial da PAC ganharam relevância com a integração das metas do Pacto Ecológico Europeu, da Estratégia do Prado ao Prato e da Estratégia para a Biodiversidade. Estas interdependências exigem uma coordenação eficaz entre diferentes níveis de governação, reforçando a necessidade de uma GMN coerente e responsiva (Parlamento Europeu, 2025d).

Em Portugal, a evolução da PAC reflete esta dinâmica multinível. Segundo Francisco Avillez (2016), entre 1986 e 2014 a estrutura de apoio ao setor agrícola atravessou três fases distintas, com crescente articulação com o contexto europeu. A primeira fase (1986–1992) foi marcada pela integração no mercado único e pela aplicação do PEDAP, com governação verticalizada e limitada margem de manobra nacional.

Na segunda fase (1993–2004), influenciada pelas reformas de 1992 e da Agenda 2000, Portugal ganhou capacidade de programação através de instrumentos como o PAMAF e o RURIS, embora ainda sob forte tutela comunitária. Com a terceira fase (2005–2013), a introdução do Regime de Pagamento Único e do PRODER abriu espaço para uma governação mais partilhada, ainda que limitada no caso português.

Entre 2014 e 2023, sob influência do Green Deal e da pressão por maior desempenho, assistiu-se a um reforço da centralização na elaboração do PEPAC, com fraca participação da sociedade civil (Parlamento Europeu, 2025b, 2025d; Viegas, Grilo, Pires, & Cordovil, 2025, p. 6).

A aplicação do novo modelo da PAC para 2023–2027 em Portugal segue os regulamentos (UE) 2021/2115 e 2021/2116, que atribuíram maior responsabilidade aos Estados-Membros na execução e monitorização das intervenções (Parlamento Europeu & Conselho da UE, 2021a, 2021b).

No plano nacional, a arquitetura institucional da governação da PAC está formalizada no Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que regula a coordenação dos fundos europeus, incluindo o PEPAC. Este diploma consagra os princípios da articulação multinível, da subsidiariedade e da parceria, mas a sua implementação tem sido parcial, com limitações na participação subnacional e na descentralização das medidas (Decreto-Lei n.º 5/2023, 2023).

O modelo de governação é fortemente centralizado, sendo o GPP a Autoridade de Gestão do PEPAC, em coordenação com o IFAP, DGADR e DRAP (Amândio, 2022, p. 209). As CIM e Áreas Metropolitanas têm um papel crescente, mas limitado pela falta de autonomia e capacidade técnica (Monteiro & Romão, 2018, p. 12). O modelo de governação é fortemente centralizado, sendo o GPP a Autoridade de Gestão do PEPAC, em coordenação com o IFAP, DGADR e DRAP (Amândio, 2022, p. 209). As CIM e Áreas Metropolitanas têm um papel crescente, mas limitado pela falta de autonomia e capacidade técnica (Monteiro & Romão, 2018, p. 12).

O Comité de Acompanhamento do PEPAC, apesar de incluir uma diversidade de atores, tem sido criticado pela sua fraca influência efetiva (Coligação Participar no PEPAC, 2022, p. 14). A lógica de intervenção do PEPAC baseia-se em nove objetivos europeus, com financiamento do FEAGA e FEADER, integrando pagamentos diretos, eco-regimes e medidas de desenvolvimento rural (PEPAC Portugal, 2023, pp. 11–15).

A lógica de programação orientada por desempenho exige maior monitorização e articulação interinstitucional (Amândio, 2022, p. 225). A articulação entre políticas agrícolas, de saúde pública e cadeias alimentares, quando enquadrada numa lógica de governação multinível, tem sido analisada por Barling (2007, p. 289), que defende a importância de intervenções a montante na cadeia de produção alimentar para enfrentar as externalidades negativas geradas pelo modelo

agroalimentar dominante. Ainda assim, a representação permanece desigual, favorecendo grandes organizações e limitando a participação de agricultores locais e ONGA (CNA, 2023, p. 4).

As barreiras identificadas incluem a burocracia, fragmentação de procedimentos e desigualdade territorial no acesso aos apoios (Viegas & Carneiro, 2022, p. 115; Amândio, 2022, p. 225), bem como a concentração dos fundos em grandes beneficiários (Viegas, Wolf & Cordovil, 2023, p. 7). Mecanismos de consulta pública têm funcionado de forma limitada, muitas vezes sem impacto real (Viegas et al. 2025, p. 14; Clark & Jones, 1999, p. 25).

A literatura defende uma participação mais qualificada e processos deliberativos vinculativos (Viegas et al. 2025, p. 17), bem como a transferência efetiva de competências para os níveis regionais (Benz et al., 2021, p. 92).

Por fim, a governação multinível da PAC em Portugal carece de mecanismos de coordenação robustos. A CNFA, 2030, Comissão Nacional dos Fundos Agrícolas 2030, designado como órgão de coordenação política do PEPAC e os Comitês Regionais têm sido criticados por não refletirem adequadamente a diversidade de interesses (Decreto-Lei n.º 5/2023, art. 6.º; CNA, 2023, p. 4; Amândio, 2022, p. 212).

A reforma da PAC 2023–2027 introduziu um novo modelo de aplicação baseado em planos estratégicos nacionais, promovendo maior subsidiariedade e flexibilidade na adaptação das medidas às realidades nacionais.

O Regulamento Horizontal da PAC (Regulamento (UE) 2021/2116) estabelece um novo paradigma de acompanhamento baseado no desempenho, substituindo a lógica de conformidade formal por uma lógica de resultados, o que reforça a responsabilização dos Estados-Membros e a governação partilhada (Parlamento Europeu, 2025c).

Capítulo 3 - Análise do Estudo de Caso

A governação multinível da Política Agrícola Comum (PAC), especialmente após a introdução dos Planos Estratégicos, promoveu uma lógica mais descentralizada de

implementação, conferindo aos Estados-Membros maior margem para adaptar os objetivos europeus às suas realidades nacionais. Contudo, os resultados observados são assimétricos. A literatura empírica sobre governação multiator em contexto agrícola, como o estudo comparativo de Koopmans et al. (2018), demonstra que a articulação eficaz entre agricultura e desenvolvimento rural sustentável depende de fatores como redes informais, coordenação vertical e horizontal, policentricidade, agência local e confiança entre os atores (pp. 258–260). Em contraste, a experiência portuguesa revela uma implementação limitada desses princípios, marcada por centralização excessiva e participação assimétrica. A ausência de estruturas descentralizadas robustas e a fraca apropriação dos processos por parte dos atores locais dificultam a replicação de boas práticas observadas em países como a Bélgica, Áustria ou Espanha (Koopmans et al., 2018, pp. 255–257).

No plano histórico, Francisco Avillez (2016, 2022) já havia identificado, nas fases anteriores da aplicação da PAC em Portugal, tendências de verticalização e centralismo que se mantêm visíveis na atualidade.

Arlindo Cunha (comunicação pessoal, abril de 2025) destaca que o novo modelo conferiu liberdade suficiente para uma adaptação nacional eficaz, mas que essa oportunidade terá sido “muito insuficientemente utilizada”, com a articulação institucional a limitar-se aos níveis europeu e nacional. Francisco Cordovil (comunicação pessoal, abril de 2025) reforça esta perspetiva, defendendo a necessidade de uma liderança política mais coesa e de uma administração mais desconcentrada e articulada com os níveis regionais.

Comparativamente, países com uma tradição consolidada de governação regional – como a Alemanha, a Bélgica ou a Itália – conseguiram desenvolver os seus PEPAC de forma mais eficaz, graças a uma articulação mais consistente entre regiões e administrações centrais (Martí, 2023, p. 34). Em Portugal, a centralização administrativa e a inexistência de regiões político-administrativas no continente revelam limitações estruturais à plena implementação do modelo europeu. Monteiro e Romão (2018) identificam ainda a inexistência de um racional territorial

coerente, a forte dependência do financiamento comunitário e a fraca capacidade institucional de muitas CIM, fatores que comprometem a eficácia do planeamento estratégico (p. 23). A estas limitações, Horta e Monteiro (2018) acrescentam a fraca articulação entre instrumentos formais e informais de coordenação territorial, o que compromete a coerência da ação pública.

O próprio Cunha (comunicação pessoal, abril de 2025) reforça que os riscos da governação multinível não derivam das assimetrias territoriais em si, mas sim da ausência de um modelo político capaz de as reconhecer e integrar nas políticas públicas.

A nível europeu, a análise de Linares Quero et al. (2022) confirma que os desafios da governação multinível são comuns, embora alguns países os tenham superado com maior eficácia. Nos 15 casos analisados, os instrumentos do Pilar II – como os pagamentos agroambientais, o apoio à agricultura biológica, os serviços de aconselhamento técnico e as cadeias curtas de valor – foram sistematicamente avaliados como mais eficazes quando articulados com estruturas regionais participativas e bem financiadas (p. 11). Estes dados reforçam a importância da descentralização e da capacitação institucional como fatores críticos para o sucesso da nova PAC – dimensões que permanecem fragilizadas em Portugal.

Paralelamente, os pagamentos diretos do Pilar I, ainda centrais no PEPAC português, são amplamente considerados ineficazes do ponto de vista ambiental e social. Segundo Linares Quero et al. (2022, p. 12), estes apoios não promovem práticas sustentáveis, beneficiando sobretudo grandes explorações convencionais. Esta crítica converge com os testemunhos recolhidos, apontando para a complexidade do sistema, a concentração de apoios e a fraca adaptabilidade territorial das medidas.

A análise histórica das reformas da PAC contribui para contextualizar esta situação. Tranter et al. (2007) demonstram que, perante a introdução do regime de pagamento único em 2003, cerca de 18,4% dos agricultores portugueses indicaram que não alterariam a sua atividade produtiva – valor inferior ao registado no Reino Unido (32,6%). Ao mesmo tempo, Portugal registou a maior proporção de

agricultores a considerar deixar parte ou toda a terra em pousio (quase 20%), sinalizando vulnerabilidades estruturais nas explorações mais pequenas e extensivas (pp. 665–669). Foi também o país onde mais agricultores mostraram interesse em adotar novas atividades, como floresta e culturas não alimentares (p. 667), refletindo simultaneamente abertura à mudança e fragilidade do modelo dominante.

A heterogeneidade dos impactos do PEPAC foi também sublinhada por Francisco Cordovil, que afirmou não ser possível sintetizar a diversidade de situações numa tipologia simples ou unidimensional (comunicação pessoal, abril de 2025). Já Nuno Serra, da CONFAGRI, destacou a complexidade excepcional do plano português, com múltiplas intervenções e compromissos sobrepostos, resultando num sistema burocrático e difícil de operacionalizar (comunicação pessoal, abril de 2025).

Henrique Vicente, conselheiro da REPER, defendeu uma melhor articulação entre os pilares da sustentabilidade e um nível de subsidiariedade que permita responder às especificidades regionais sem comprometer a natureza comum da PAC (comunicação pessoal, abril de 2025). Sublinhou ainda o papel determinante da articulação diplomática desde o início do processo de negociação com a Comissão Europeia. Neste quadro, a eficácia dos instrumentos do Pilar II depende fortemente da existência de estruturas participativas regionais e da capacitação dos atores locais. Linares Quero et al. (2022) confirmam que medidas como os apoios agroambientais, a agricultura biológica e o aconselhamento técnico são mais eficazes quando inseridas em estratégias territoriais participadas (p. 11).

Apesar dos desafios, há potencialidades relevantes no modelo atual. A flexibilidade na adaptação de instrumentos, a aposta em inovação institucional através dos eco-regimes e a introdução de mecanismos de participação são sinais positivos. No entanto, a sua eficácia depende da sua operacionalização concreta, como alertado pela Coligação Cívica - Participar no PEPAC (Viegas et al. 2025, p. 17).

Por fim, a análise da GMN na PAC beneficia da abordagem das redes de influência proposta por Pappi e Henning (1999), segundo a qual a Comissão Europeia interage

com uma rede ampla de atores, enquanto os Ministérios nacionais, como o português, mantêm uma relação mais dependente de organizações agrícolas como o COPA-COGECA, trocando apoio político por influência decisória (p. 272). Este padrão ajuda a compreender a assimetria no poder de influência observada no contexto português e a fraca capacidade dos pequenos produtores e atores locais de intervirem de forma efetiva na governação das políticas agrícolas.

Por outro lado, a transição institucional da PAC para um modelo mais verde pode ser compreendida à luz do institucionalismo histórico. Como destacam Doukas, Salvati e Vardopoulos (2023), a crescente pressão de fatores externos – como o Acordo de Paris, a Estratégia do Prado ao Prato e o ativismo ambiental – impulsionou reformas orientadas para resultados ambientais mensuráveis (pp. 2, 12–13). A questão que se coloca, em Portugal, é se o modelo de governação vigente será capaz de acompanhar e concretizar esta mudança paradigmática.

Considerações Finais

A análise da aplicação do modelo de governação multinível (GMN) no contexto da Política Agrícola Comum (PAC) em Portugal, através do Plano Estratégico da PAC (PEPAC 2023–2027), evidencia avanços relevantes, mas também limitações estruturais persistentes. A introdução dos Planos Estratégicos, inspirada num paradigma mais flexível, orientado por resultados e adaptável às especificidades territoriais, representou uma oportunidade para reforçar a articulação entre níveis de governação. No entanto, o caso português revela uma apropriação limitada desse potencial, refletindo um padrão de centralização decisória, fraca coordenação institucional e participação assimétrica dos atores subnacionais (Monteiro & Romão, 2018, pp. 23–25; Viegas, Wolf & Cordovil, 2023, p. 7).

Apesar da existência formal de mecanismos participativos, como os Comitês de Acompanhamento e as consultas públicas, a sua eficácia prática permanece condicionada. Persistem assimetrias na representação dos diferentes setores e regiões, bem como barreiras técnicas e institucionais à participação efetiva de

pequenos agricultores, organizações locais e ambientais (Viegas et al. 2025, p. 14; CNA, 2023, p. 4).

A ausência de regiões político-administrativas no continente português é um fator crítico. As estruturas sub-regionais existentes, como as Comunidades Intermunicipais (CIM), enfrentam limitações severas em termos de competências e recursos, o que fragiliza a sua capacidade de implementar políticas descentralizadas com eficácia (Monteiro & Horta, 2018, p. 12).

As entrevistas realizadas reforçam este diagnóstico. Arlindo Cunha (comunicação pessoal, abril de 2025) destaca que Portugal não soube aproveitar a liberdade oferecida pelo novo modelo da PAC para adaptar medidas aos contextos locais. Francisco Cordovil (comunicação pessoal, abril de 2025) sublinha a falta de uma liderança política coesa e de um modelo de administração mais desconcentrado e participativo. Já Eduardo Diniz (comunicação pessoal, abril de 2025) aponta a compressão temporal do processo de construção do PEPAC como um dos principais obstáculos à sua qualidade participativa e estratégica. Também Paulo Ramalho, Vice-Presidente da CCDR-Norte, destaca que “efetivamente a carga burocrática é enorme, apesar de vários esforços que estão a ser desenvolvidos na simplificação dos processos, um pequeno investimento tem quase a mesma carga burocrática de um investimento de milhões de euros” (comunicação pessoal, abril de 2025). Quanto à articulação multinível, Ramalho reconhece que a nova orgânica das CCDRs melhorou a coordenação com os serviços centrais: “Agora existe um interlocutor que está focado nos problemas regionais da agricultura e que possui uma linha direta para falar com a tutela”. Defende ainda “uma maior territorialização das políticas agrícolas” para reforçar a capacidade de resposta aos diversificados contextos agrícolas do país, em que parte do Plano Estratégico da PAC pudesse ser regionalizado (comunicação pessoal, abril de 2025).

Por outro lado, a PAC 2023–2027 incorpora elementos com elevado potencial transformador. A integração das metas do Pacto Ecológico Europeu, da Estratégia do Prado ao Prato e da Estratégia para a Biodiversidade aponta para um novo paradigma mais verde e adaptável (Doukas, Salvati & Vardopoulos, 2023, pp. 12–

13). A lógica de desempenho e a articulação de ambos os pilares da PAC num plano único criam condições favoráveis à inovação institucional e à territorialização das políticas (Parlamento Europeu, 2025c).

Estudos comparativos reforçam que estas potencialidades são mais bem aproveitadas em contextos onde há uma governação regional robusta e mecanismos de participação consolidados, como na Alemanha, Bélgica ou Itália (Martí, 2023, p. 34; Koopmans et al., 2018, pp. 255–257). Nestes países, os instrumentos do Pilar II – em particular os pagamentos agroambientais, o apoio à agricultura biológica e os serviços de aconselhamento técnico – mostraram-se mais eficazes quando articulados com estruturas regionais participativas (Linares Quero et al., 2022, p. 11).

No contexto português, porém, subsistem desigualdades no impacto do PEPAC sobre os diversos grupos de agricultores. Como nota Cordovil (comunicação pessoal, abril de 2025), não é possível reduzir essa diversidade a uma tipologia simples. Essa complexidade é agravada pela excessiva concentração dos apoios em grandes beneficiários e pela fraca eficácia dos pagamentos diretos em promover práticas sustentáveis (Linares Quero et al., 2022, pp. 11–12; Tranter et al., 2007, p. 669).

Neste cenário, o desafio central consiste em reconfigurar a arquitetura de governação de modo a garantir maior inclusão, eficácia e legitimidade. Como sintetiza Cunha (comunicação pessoal, abril de 2025), será necessário canalizar uma proporção substancial dos recursos para programas regionalizados, à semelhança do que acontece com a Política de Coesão.

Consideram-se agora as perspetivas sobre a aplicação do PEPAC nacional. A análise efetuada revela não apenas os limites estruturais da aplicação da governação multinível no setor agrícola português, mas também o potencial ainda por explorar de uma abordagem mais participativa e descentralizada. Apesar do PEPAC introduzir ferramentas e princípios que apontam para uma lógica de maior articulação entre níveis de decisão, a sua concretização prática permanece

condicionada por escolhas políticas conservadoras, cultura organizacional centralista e um uso instrumental dos mecanismos de consulta.

A governação multinível, mais do que uma arquitetura formal, exige um compromisso efetivo com a cooperação interinstitucional, a escuta ativa dos atores dos territórios e a valorização do conhecimento distribuído ao longo do país. O caso português sugere que há uma margem significativa para reformular processos, abrir canais de envolvimento mais substantivo e promover modelos de ação pública mais ajustados às realidades locais.

O desafio não está apenas na revisão técnica das medidas ou dos indicadores, mas na construção de uma cultura administrativa e política que reconheça o valor da diversidade, da proximidade e da confiança como pilares de uma governação mais eficaz e legítima.

Face às limitações identificadas ao longo deste estudo, propõem-se um conjunto de recomendações para fortalecer a governação multinível da PAC em Portugal e alinhar a sua aplicação com os princípios e objetivos do novo modelo europeu.

Em primeiro lugar, é essencial promover uma descentralização efetiva da execução do PEPAC. Tal implica transferir competências reais – acompanhadas de recursos técnicos e financeiros – para as estruturas subnacionais, como as CIM e os Grupos de Ação Local (GAL), conferindo-lhes um papel mais ativo na definição e implementação das medidas (Monteiro & Romão, 2018, p. 24; Benz, Broschek & Lederer, 2021, p. 92).

Em segundo lugar, deve reforçar-se a dimensão participativa da governação. Os mecanismos de consulta e acompanhamento existentes precisam de evoluir de fóruns consultivos para espaços deliberativos com capacidade de influência vinculativa, garantindo uma representação plural e territorialmente equilibrada (Viegas et al. 2025, p. 17).

Outra prioridade é a simplificação administrativa. A excessiva complexidade e burocracia, associada à baixa literacia digital de muitos agricultores, compromete

a equidade no acesso aos apoios (Viegas & Carneiro, 2022, p. 115). Procedimentos mais simples, intuitivos e territorialmente assistidos são fundamentais para democratizar o sistema de acesso.

Simultaneamente, torna-se imperativo investir na capacitação técnica das administrações públicas e das organizações da sociedade civil. Uma maior qualificação institucional pode melhorar não apenas a execução das medidas, mas também a qualidade da monitorização e da avaliação de impacto (Amândio, 2022, p. 225).

A revisão do modelo de avaliação deve centrar-se na criação de indicadores mais adequados, que reflitam efetivamente os impactos das políticas sobre a sustentabilidade ambiental, a coesão territorial e a justiça social (PEPAC Portugal, 2023, pp. 11–15).

Finalmente, uma governação multinível eficaz exige uma articulação mais estreita entre os diferentes níveis e setores institucionais. Plataformas de coordenação entre ministérios, agências, regiões e parceiros socioeconómicos permitirão alinhar estratégias, reforçar sinergias e garantir a coerência na execução do PEPAC (Pappi & Henning, 1999, p. 272; Henrique Vicente, comunicação pessoal, abril de 2025).

Referências Bibliográficas

- Amândio, A. S. (2022). *A avaliação dos fundos europeus em Portugal*. Revista de Administração Pública, 57(2), 205–230.
- Avillez, F. (2016). *A agricultura portuguesa*. Ensaios da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Avillez, F. (2022). *A agricultura portuguesa e o futuro da PAC pós-2020*. Agrogés.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). Multi-Level Governance: Conclusions and Implications. In I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-level governance* (pp.195-206). Oxford University Press
- Barling, D. (2007). Food supply chain governance and public health. In D. Barling (Ed.), *Food policy and governance* (pp. 10–21). Routledge.
- Benz, A., Broschek, J., & Lederer, M. (2021). *A research agenda for multilevel governance*. Edward Elgar Publishing.
- Borzel, T. & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance* 4, 113-134 <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x>
- Borzel, T. (2020). Multilevel governance or multilevel government?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 00(0), 1-8 DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120939872>
- Camisão, I. & Brandão, A. P. (2018). Política Agrícola Comum. In A. P. Brandão, F.P. Coutinho, I. Camisão & J. C. Abreu (Coords.), *Enciclopédia da União Europeia* (p. 288-291). Petrony Editora
- Caporaso, J. A. (2000). Changes in the Westphalian order: Territory, public authority, and sovereignty. *International Studies Review*, 2(2), 1–28. DOI: <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00203>
- Cini, M. (2013). Intergovernmentalism. In M. Cini & N. Borragán (Eds.), *European Union Politics* (pp. 71-84). Oxford University Press
- Clark, I., & Jones, A. (1999). From policy insider to policy outcast? The Committee of Professional Agricultural Organisations and the European Union. *Journal of European Public Policy*, 6(1), 61–80.
- CNA. (2023). *Candidaturas às ajudas da PAC*. Voz da Terra, (112), 2–5.

- Doukas, Y. E., Salvati, L., & Vardopoulos, I. (2023). Unraveling the European Agricultural Policy Sustainable Development Trajectory. *Land*, 12(9), 1749. <https://doi.org/10.3390/land12091749>
- Fouilleux, E. (2013). The Common Agricultural Policy. In. M. Cini & N. Borragán (Eds.), *European Union Politics* (pp. 309-324). Oxford University Press
- George, S. (2004). Multi-level Governance and the European Union. In. I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 107-126). Oxford University Press
- Governo de Portugal (2023). *Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro*. Diário da República, 1.ª série, n.º 18.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 820–826. <https://doi.org/10.1177/1369148120935303>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Jeffery, C., & Peterson, J. (2020). ‘Breakthrough’ political science: Multi-level governance: Reconceptualising Europe’s modernised polity. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 753–766. <https://doi.org/10.1177/1369148120959588>
- Koopmans, M. E., Rogge, E., Mettepenningen, E., Knickel, K., & Šūmane, S. (2018). The role of multi-actor governance in aligning farm modernization and sustainable rural development. *Journal of Rural Studies*, 59, 252–262. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.03.012>
- Linares Quero, A., Iragui Yoldi, U., Gava, O., Schwarz, G., Povellato, A., & Astrain, C. (2022). *Assessment of the Common Agricultural Policy 2014–2020 in supporting agroecological transitions: A comparative study of 15 cases across Europe*. *Sustainability*, 14(15), 9261. <https://doi.org/10.3390/su14159261>
- Marks, G. & Hooghe, M. (2004). Contrasting Visions of Multi-level Governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 15-30). Oxford University Press

Marks, G. (1993). Structural Policy and multilevel governance in the EC. In. A. Cafruny & G. Rosenthal (eds.), *The state of the European Community*. Lynne Rienner
[https://garymarks.web.unc.edu/wp-](https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf)

[content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf](https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf)

Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K. European integration from the 1980s: State-centric vs. Multi-level governance (1996). *Journal of Common Market Studies* 34 (3), 341- 378 <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>

Martí, A. (2023). *Hacia una gobernanza marco y multinivel de la Política agrícola común post 2023*. *Revista de Estudios Europeos*, 81, 23–45.

Monteiro, S., & Horta, A. (2018). *Governança multinível em Portugal: fundamentos teórico-conceituais* (Working Paper N° 03). Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Monteiro, S., & Romão, N. (2018). *Governança multinível em Portugal: descentralização sub-regional e local e o papel dos fundos europeus* (Working Paper N° 04). Agência para o Desenvolvimento e Coesão.

Pappi, F. U., & Henning, C. H. C. A. (1999). The organization of influence on the EC's common agricultural policy: A network approach. *European Journal of Political Research*, 36(2), 257–281.

Parlamento Europeu. (2025a). *A política agrícola comum (PAC) e o Tratado*. Fichas Temáticas sobre a União Europeia.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/section/196>

Parlamento Europeu. (2025b). *A política agrícola comum — instrumentos e reformas*. Fichas Temáticas sobre a União Europeia.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/section/196>

Parlamento Europeu. (2025c). *O Regulamento Horizontal da PAC*. Fichas Temáticas sobre a União Europeia.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/section/196>

Parlamento Europeu. (2025d). *A Estratégia do Prado ao Prato*. Fichas Temáticas sobre a União Europeia.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/section/196>

Parlamento Europeu & Conselho da UE. (2021a). *Regulamento (UE) 2021/2115 do Parlamento Europeu e do Conselho de 2 de dezembro de 2021*. Jornal Oficial da União Europeia. [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115)

[content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115)

Parlamento Europeu & Conselho da UE. (2021b). *Regulamento (UE) 2021/2116 relativo ao financiamento, gestão e monitorização da PAC*. Jornal Oficial da União Europeia.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2116>

PEPAC Portugal. (2023). *Plano de Avaliação do PEPAC 2023–2027 – Versão 1.2*. Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP).

Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*, 31 (2), 163-180 <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>

Ramos, C. (2022). Governança/Governação. In F. Sousa, P. Mendes, J. Freitas, D. Ferreira, R. Rocha & A. Tavares (Coords.), *Dicionário de Ciência Política e Relações Internacionais*, p. 315

Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies XLIV*, 652-657

Rosenau, J.N. (1992). Governance, Order And Change In World Politics. In J. N. Rosenau & E.O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: order and change in world politics*.

Schakel, A. (2020). Multi-level governance in a ‘Europe with the regions’. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (4), 767-775 DOI: <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>

Tortola, P. (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research* 56, 234-250 DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12180>

Tranter, R. B., Swinbank, A., Wooldridge, M. J., Costa, L., Knapp, T., Little, G. P. J., & Sottomayor, M. L. (2007). Implications for food production, land use and rural development of the European Union’s Single Farm Payment: Indications from a survey of farmers’ intentions in Germany, Portugal and the UK. *Food Policy*, 32(5–6), 656–671. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2007.04.001>

União Europeia. (2012). *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* (art. 38.º). Jornal Oficial da União Europeia, C 326 de 26.10.2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>

Viegas, M., Grilo, C., Pires, S., & Cordovil, F. (2025). Democratizar a Política Agrícola Comum em Portugal: o caso da Coligação Cívica Participar no PEPAC. *Análise Social*, 60(255), e2376. <https://doi.org/10.31447/2376>

Viegas, M., Wolf, A., & Cordovil, F. (2023). Assessment of inequality in the CAP: Evidence from Portugal. *Agricultural and Food Economics*, 11(1), 1–18.

<https://doi.org/10.1186/s40100-023-00255-w>

Viegas, M., & Carneiro, S. (2022). Análise crítica do PEPAC na perspetiva do setor florestal. *Análise Social*, 237, 109–128.

Agradecimentos

Este trabalho beneficiou do contributo generoso de várias personalidades com profundo conhecimento da Política Agrícola Comum (PAC) e do seu processo de governação. Agradecemos, em particular, aos membros do Conselho de Acompanhamento da Revisão da PAC, nomeadamente ao seu coordenador, Dr. Eduardo Diniz, Diretor-Geral do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) do Ministério da Agricultura e Pescas, bem como aos peritos Prof. Francisco Cordovil e Prof. Arlindo Cunha.

Expressamos igualmente o nosso reconhecimento ao Dr. Nuno Serra, Secretário-Geral da Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola (CONFAGRI), enquanto representante da Comissão de Representantes.

Destacamos ainda a colaboração do Dr. Paulo Ramalho, Vice-Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, responsável pela área da Agricultura, e do Dr. Henrique Vicente, Conselheiro Técnico da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) e Portavoz no Comité Especial da Agricultura (CEA).

Um agradecimento muito especial e sentido à Professora Doutora Ana Paula Brandão, docente da unidade curricular de Governação Multinível da Universidade do Minho, pela orientação rigorosa, incentivo constante e apoio prestado ao longo da elaboração deste estudo de caso.

Apêndice A – Entrevistas Realizadas

Nome do Entrevistado	Função / Cargo	Instituição	Tipo de Entrevista	Data
Arlindo Cunha	Antigo Ministro da Agricultura; Ex-Eurodeputado; Professor, Perito	Independente; Universidade Católica Portuguesa	Escrita (por email)	Abril de 2025
Francisco Cordovil	Professor e Investigador; Perito, ex-Diretor-Geral do Desenvolvimento Regional; ex-Diretor do GPP	ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa; Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral Ministério da Agricultura (GPP); Instituto Nacional de Investigação Agrária, INIAV; Conselho de Acompanhamento da Revisão da PAC Coligação Cívica Participar no Pepac	Escrita (por email)	Abril de 2025
Eduardo Diniz	Diretor-Geral	Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)	Escrita (por email)	Abril de 2025
Paulo Ramalho	Vice-Presidente	CCDR Norte	Escrita (por email)	Abril de 2025
Henrique Vicente	Conselheiro agrícola junto da REPER	Representação Permanente de Portugal na UE	Escrita (por email)	Abril de 2025
Nuno Serra	Secretário-Geral	CONFAGRI – Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas	Escrita (por email)	Abril de 2025