

O balanço de dez anos de Protocolo INGA – Entidades Credenciadas



Por Lucinda Costa Pinto

A PAC (Política Agrícola Comum) sempre foi (e continua a ser) complicada e burocrática para os agricultores, suas organizações e também para as administrações dos Estados-Membros. As sucessivas reformas (as mais importantes tiveram lugar no contexto da chamada “Agenda 2000” e, mais recentemente, a “reforma de 2003”), apontavam para a simplificação da teia de regulamentos associados a cada Organização Comum de Mercado. Este problema tem no entanto duas faces. Se, por um lado, a simplificação é bem-vinda porque facilita a aplicação da PAC (a proposta de OCM única para todos os sectores que está neste momento em cima da mesa vai neste sentido), por outro, ao aplicar-se a regra comum, cai a especificidade associada a cada sector. Por isso, em minha opinião se há regras de mercado em relação às quais se justifica plenamente a adopção de regras iguais para os diferentes

sectores, há outras, no entanto, que terão de continuar a aplicar-se para as condições específicas de determinadas produções. A atribuição de ajudas é disto um exemplo.

Reconhecendo as dificuldades na implementação do sistema de ajudas da PAC, o MADRP e as Organizações de Agricultores encetaram uma parceria no processo de intermediação das candidaturas dos agricultores que dura até hoje. No início o Protocolo de cooperação foi estabelecido com apenas duas organizações agrícolas, a CAP e a Confagri, passando em 1996 a envolver as quatro Confederações mais representativas do panorama agrícola português: a CNA, a AJAP, a CAP e a Confagri.

Os benefícios da transferência de funções estão à vista, ano após ano novos produtores têm usufruído das Ajudas Comunitárias e Nacionais.

Situação anterior a 1996

O processo de transferência de funções do estado para as organizações de agricultores inicia-se com o estabelecimento, em 1991, do Protocolo entre o INGA, a CAP e a Confagri. A tarefa remunerada de divulgação das ajudas e recepção das candidaturas aos agricultores passa a ser desempenhada por estas duas organizações e pelas DRA (Direcções Regionais de Agricultura), estas últimas através de protocolo celebrado com o INGA em 1989.

Esta situação tenderia a manter-se não fora a pressão de outras organizações agrícolas, nomeadamente da CNA que se considerava discriminada neste processo, uma vez que os seus agricultores eram “obrigados” a recorrer a outras organizações para entregar as suas candidaturas.

O ano de 1996

Reconhecendo, por um lado, a complexidade das regras associadas às Ajudas e as dificuldades dos nossos agricultores na sua apreensão e, por outro, a necessidade de separação das funções de recepção e divulgação das ajudas do respectivo controlo, o INGA enceta as negociações com as quatro Confederações no sentido do estabelecimento de um Protocolo conjunto.



Assim, em Fevereiro de 1996 é assinado o primeiro protocolo envolvendo a transferência de funções do estado para as organizações agrícolas, agora sim salvaguardando a liberdade de escolha dos agricultores. Entretanto as DRA retiram-se do processo a partir de meados do ano, ficando a função Divulgação e Informação e a Recepção de Candidaturas cometidas às quatro Confederações.

Os papéis começam a definir-se, a Administração, nomeadamente através das DRA, fica com as áreas de fiscalização e controlo, cabendo às Organizações de Agricultores as funções Divulgação das Ajudas e Recepção das candidaturas dos agricultores.

Esta parceria realiza-se no quadro da Lei orgânica do MADRP (DL nº 74/96) que prevê a formalização de acordos de colaboração e transferência de actividades. Esta transferência de funções do estado para as Entidades Credenciadas é acompanhada da respectiva remuneração. O DN nº 28/96 determina as condições em que as Entidades podem ser reconhecidas, definindo também o quadro de responsabilidades pela assumpção da tarefa.

Neste sentido, as entidades credenciadas obrigam-se a divulgar junto dos agricultores todas as informações e esclarecimentos com vista à optimização das ajudas respectivas, a receber, verificar e canalizar para o INGA as candidaturas. Por seu lado o MADRP obriga-se junto das entidades credenciadas a fornecer a informação necessária sobre o regime de ajudas e a pagar pelos serviços prestados.

Este foi o acordo possível uma vez que, embora o protocolo fosse igual para as quatro confederações, o facto é que estas não partiam em situação de igualdade. Duas das Entidades já haviam usufruído, durante vários anos, de subvenções públicas, estavam instaladas no terreno, pelo que muitos agricultores já estavam fidelizados. Mesmo assim o balanço foi positivo.

O Quadro 1 (página 10) fornece a evolução das candidaturas recebidas pelas Entidades ao longo das campanhas desde 1996. Nesta altura havia dois períodos de candidatura. As DRA receberam candidaturas no primeiro período, passando esta tarefa em exclusivo para as confederações no segundo período.

De referir que este primeiro protocolo não previa a remuneração da função Divulgação e Informação, no que constituía uma lacuna que veio a ser colmatada com o novo Protocolo para a campanha de 1997/98.



Na campanha de 1998 foi assinado novo Protocolo, mais estável, uma vez que a duração era de três anos. O processo comercial foi longo, sendo de salientar o bom trabalho da Direcção do INGA e da Unidade de Gestão do Protocolo que promoveram várias reuniões bilaterais e elaboraram, pelo menos, quatro versões do protocolo até à sua versão final.

Este estabelece claramente as obrigações do INGA e das Entidades Credenciadas, define as regras para a execução das Funções Recepção de Candidaturas e Divulgação e Informação, bem como as regras e critérios de acesso ao “Prémio de Qualidade”.

O protocolo enferma de algumas vicissitudes, fruto, sobretudo, do estabelecimento de regras iguais para realidades muito diferentes.

A CNA sempre se mostrou crítica face aos critérios utilizados para aferir a qualidade das Entidades por se basearem em quantidades,

ou utilizarem os montantes das ajudas envolvidos nas candidaturas como factor de ponderação financeira a atribuir às Entidades. Tais critérios contribuíram para gerar discriminações entre as Entidades, por conduzirem a maiores benefícios a umas entidades que a outras, para o mesmo trabalho.

No âmbito do Protocolo funcionou uma Comissão de Acompanhamento que era constituída por um grupo multidisciplinar presidida por um vogal do Conselho Directivo do INGA e nas quais eram analisados os problemas da campanha relacionados com a sua preparação, execução e encerramento tomando as decisões e deliberações necessárias.

De referir que estas reuniões foram de extrema importância na resolução dos inúmeros problemas que foram surgindo ao longo das sucessivas campanhas. Para além das Entidades Credenciadas e dos serviços gestores de medida do INGA, outros organismos do MADRP eram chamados a participar nomeadamente o Gabinete de Planeamento e Políticas.

O Protocolo do SNIRB



Em 1999 com a implementação do registo das explorações detentoras de bovinos e da base de dados dos bovinos, tem início uma nova tarefa na parceria entre o INGA e as Organizações de Agricultores (numa primeira fase com apenas três Confederações – CNA,

CONFAGRI e CAP – estendendo-se depois à AJAP e CNJ), para a qual é estabelecido o Protocolo do SNIRB (Sistema Nacional de Identificação e Registo dos Bovinos).

Em 2005 é feita uma adenda ao Protocolo de modo a incluir uma nova tarefa relativa à criação e manutenção de uma base de dados para os ovinos/caprinos e suínos.

Este Protocolo vigorará até 31 de Dezembro de 2008.



O Parcelário

A implementação do sistema de identificação geográfica de parcelas (SIG) em 1995/96 pelo INGA, a que se chama vulgarmente parcelário, foi mais uma tarefa desenvolvida pelas Organizações de Agricultores. Não foi, no entanto, um processo pacífico uma vez que em cada concelho operava apenas uma entidade à qual os agricultores tinham de recorrer, para identificar as suas parcelas.

A CNA entrou neste processo já numa fase adiantada e quando faltava finalizar apenas alguns concelhos. Seguiu-se o “parcelário olivícola” com a realização dos inquéritos e identificação geográfica do olival.

O parcelário está hoje centralizado nas 33 salas SUC, distribuídas pelo país sob responsabilidade do IFAP.



O Protocolo de 2000

Este Protocolo é similar aos anteriores. Em 2003, em virtude do facto das candidaturas às medidas agroambientais terem passado a ser geridas pelo INGA, é feita uma adenda ao Protocolo.

Anualmente têm sido introduzidas pequenas correcções mantendo-se, desde então, inalteráveis os valores unitários a pagar pelo INGA às Entidades. O último protocolo a vigorar na Campanha de 2007 foi assinado num contexto de delegação de tarefas a cargo do organismo pagador – o IFAP. Este Protocolo coloca em marcha um novo sistema de recepção de candidaturas aos agricultores denominado “iDigital” através da plataforma Internet.

Esta nova forma de ligação do agricultor à administração obrigou a reajustamentos na estrutura técnica das Organizações, sobretudo ao nível de equipamentos e comunicações.

O acordo de parceria estratégica

Em 2005, fruto do reconhecimento do impacto que as alterações da reforma da PAC poderiam ter no sector agrícola, foi assinado (com alguma pompa e circunstância) o Acordo de Parceria Estratégica entre o MADRP e as quatro Confederações representativas do sector: CNA, AJAP, CONFAGRI e CAP.

Este acordo tinha por base “a partilha da concepção e gestão das políticas públicas para o sector agroalimentar e das florestas de forma a otimizar os seus efeitos positivos na rentabilidade económica, social e ambiental do sector e mais geralmente dos agricultores”. Eram várias as áreas de actuação das Organizações, algumas de grande importância para os agricultores como sejam a implementação do RPU, o Plano Estratégico Nacional para o período de 2007/2013 ou ainda a preparação do sistema de Aconselhamento Agrícola.

Esta parceria, tal como foi concebida, não saiu do papel, tendo-se mantido os protocolos que vinham do passado.

As funções Divulgação e Informação e Recepção de Candidaturas

A implementação do Protocolo exigiu que as Entidades Credenciadas se dotassem dos meios necessários ao cumprimento das funções assumidas.

No caso da CNA foi necessária a criação de uma estrutura organizativa para a prestação de serviços aos agricultores. Esta tem na base as Associadas Regionais e outras entidades colaborantes que recebem as candidaturas dos agricultores e promovem acções de divulgação



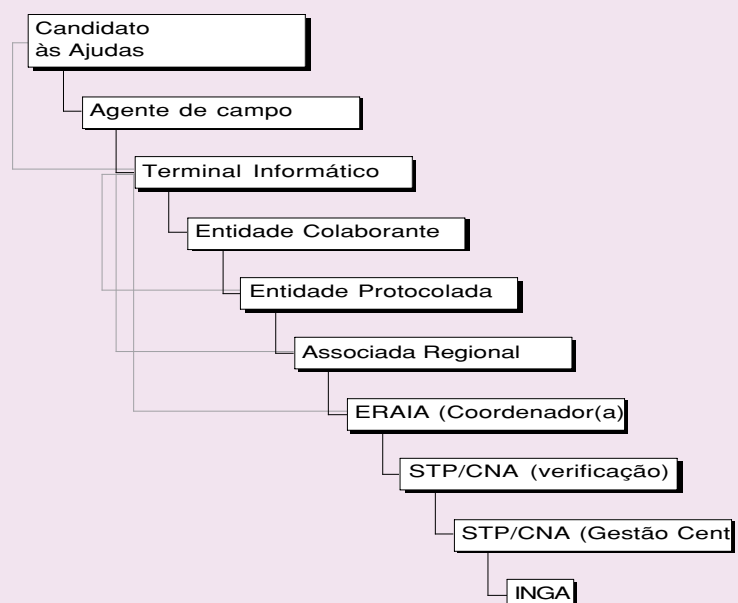
com vista ao esclarecimento dos agricultores das condições de atribuição das ajudas.

Como estrutura intermédia, interregional foram criadas as ERAIA (Extensão Regional de Apoio a Associados), cuja função é apoiar técnica e organizativamente as estruturas locais.

Ao nível central, os Serviços técnico-profissionais garantem o apoio técnico às estruturas regionais, sendo, ao mesmo tempo, os interlocutores perante as Entidades protocoladas, coordenando tecnicamente a execução dos protocolos, elaborando os Planos de acção bem como os Relatórios de execução neles previstos.

Através do organigrama seguinte é possível visualizar de uma forma simples, como tem funcionado todo o processo de encaminhamento dos pedidos de Ajuda, desde o candidato até aos serviços do INGA.

CIRCUITO DE RECOLHA DOS PEDIDOS DE AJUDA



Quadro 1
Nº de candidaturas recebidas pelas Confederações de Agricultores

Entidade	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CNA	7 523	27 161	30 842	30 259	32 941	28 213	27 344	32 437	33 831	35 889	35 305	16 737
AJAP	15 798	25 657	30 341	20 292	21 636	15 443	17 174	22 364	25 010	24 583	25 438	11 277
CAP	82 651	150 905	148 737	137 586	143 047	119 019	122 129	140 910	150 330	148 443	160 902	75 190
CONFAGRI	132 789	228 724	214 842	204 162	222 339	181 764	175 777	205 589	211 984	208 958	212 068	103 001
CNJ							3 304	5 204	5 942	7 969	7 734	3 189
total	238 761	432 447	424 762	392 299	419 963	344 439	345 728	406 504	427 097	425 842	441 447	209 394

Nota 1: Em 1996 durante o 1º período as DRA receberam 135.290 candidaturas

Nota 2: Não estão incluídos os modelos IA-Identificação do Agricultor e DC-Declaração de Cultura do Olival

Nota 3: Na campanha de 2007/2008 o número de modelos de candidatura diminuiu para apenas um- Pedido Único - que concentra todas as ajudas

Quadro 2
Nº de agricultores candidatos às ajudas no Continente

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
				245 525	255 919	229 948	231 075	232 440	232 105	240 586	230 762	209 394

Fonte: IFADAP/INGA

Nota : Ao total do número de produtores retirou-se a percentagem de 5,87% correspondente ao número de produtores das ilhas, estimada com base na taxa real de 2005

Quadro 3
Nº de reuniões de agricultores realizadas pelas Confederações de Agricultores

Entidade	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CNA		488	489	242	170	144	154	130	132	139	94	
AJAP		72	62	105	85	81	91	80	85	94	87	
CAP		467	377	294	192	175	177	159	137	88	107	
CONFAGRI		249	141	126	162	206	174	174	175	193	114	
total	0	1 276	1 069	767	609	606	596	543	529	514	402	

fonte: balanços de campanha do INGA

em 2001/2002 entram duas novas confederações a CNJ e a COJARP no entanto não estão aqui consideradas em 2002/2003 a COJARP desaparece

Como se pode observar através do Quadro 1 o número de candidaturas recebido pelas Entidades Credenciadas (EC) tem sido crescente nos últimos anos.

Na campanha de 2007 verificou-se a concentração de todas as ajudas em apenas um modelo pelo que o valor registado é o correspondente aos beneficiários candidatos.

Os valores apresentados até à campanha de 2006, traduzem o número de candidaturas e não o número de agricultores candidatos, uma vez que o mesmo candidato pode usufruir de diferentes apoios.

O Quadro 2 (página 10) traduz exactamente esta situação. De acordo com os dados do MADRP para a campanha de 2005/2006, cerca de 40% dos produtores candidatam-se apenas a uma ajuda, o que quer dizer que a

maioria dos agricultores se candidata a mais do que uma ajuda. A redução do número de beneficiários registada na campanha de 2007 pode ser explicada pelas alterações verificadas no acesso às indemnizações compensatórias (aumento da área mínima para acesso ao pagamento das IC), não admissão de novas candidaturas às Medidas Agroambientais e desistência dos produtores com valores de RPU (Regime de Pagamento Único) muito baixos.

A divulgação e informação

As Organizações de Agricultores estão particularmente vocacionadas para a função de divulgação e informação em virtude da relação privilegiada que têm com os agricultores. Ao longo dos dez anos de Protocolo foram realizadas centenas de reuniões de



agricultores, conforme pode ser constatado no quadro 3 (página 10) que reflecte anualmente o número de reuniões aprovadas pelo INGA e realizadas pelas EC. Nas sessões participaram milhares de agricultores abrangendo todas as regiões do Continente.

Neste âmbito as EC criaram centralmente estruturas de apoio às organizações regionais que, por sua vez são dotadas de um corpo técnico de apoio aos agricultores.

O futuro do protocolo ...

Ainda que não queiramos ser pessimistas, afigura-se-nos que todo o trabalho que vinha sendo desenvolvido ao longo dos últimos 10 anos não vai ter continuidade por manifesta falta de vontade política e, por consequência, da falta de meios financeiros das Organizações de Agricultores. Serão, sobretudo, os pequenos agricultores, para os quais o apoio da sua associação é indispensável, os mais prejudicados. A esta situação juntam-se os reflexos da reestruturação dos serviços do MADRP cujo resultado será o afastamento

cada vez maior entre os agricultores e a Administração. É verdade que a Internet aproxima as pessoas, por isso o Estado deve continuar a investir em formas de comunicação que facilitem e simplifiquem o relacionamento dos cidadãos com a Administração, mas, nem a maioria dos agricultores tem os meios, nem as condições para os adquirir e ainda menos para deles tirar partido. Por outro lado e no contexto da actual PAC, a ecocondicionalidade impõe diversas obrigações ao produtor e às explorações agrícolas, pelo que deveria constituir uma prioridade do MADRP a implementação do Sistema de Aconselhamento Agrícola (previsto na regulamentação comunitária). As Organizações de Agricultores estão em condições de assegurar o apoio aos agricultores nesta matéria desde que lhes sejam disponibilizados os respectivos recursos financeiros.

Continuamos a considerar que a separação de funções é benéfica à transparência do sistema, ainda mais no contexto das Ajudas, que constituem um meio propiciador a situações facilitadoras de corrupção do sistema.

