

**1º CONGRESSO DE ESTUDOS RURAIS**  
**SOCIEDADE, CONHECIMENTO E POLÍTICA**

**A importância do envolvimento a nível local na implementação e impacto das  
medidas agro-ambientais: avaliação de quatro experiências europeias**

**Teresa Pinto Correia**

Universidade de Évora, Dept. Planeamento Biofísico e Paisagístico

**Introdução**

Este artigo apresenta os resultados do projecto de investigação europeu "Strategies for a strengthened integration of sustainability concepts in rural planning and management: buiding-up ethics into decision making", que decorreu entre 1997 e 2000 e considerou quatro países europeus: Dinamarca, Bélgica, França e Portugal. Embora o título original seja lato, o projecto debruçou-se sobre a implementação dos programas agro-ambientais e a forma como neste processo foi considerado o envolvimento dos técnicos e outros agentes locais.

Considerando o papel que o sector agrícola tem ainda nas áreas rurais, tanto em termos económicos, como sociais, culturais e ainda ecológicos, os programas agro-ambientais constituem potencialmente um instrumento fundamental para a progressiva integração dos conceitos de sustentabilidade na gestão destas áreas. A evolução recente da Política Agrícola Comum (PAC) mostra que a componente agro-ambiental deverá ser reforçada de futuro, correspondendo a uma nova visão sobre o mundo rural e o papel da agricultura.

No entanto, a flexibilidade do Regulamento Europeu permitiu que cada um dos países da União Europeia o utilizasse como achasse mais conveniente, nem sempre considerando da mesma forma todos os objectivos deste programa nem as suas potencialidades. As orientações seguidas são assim várias, e sobretudo a implementação dos programas a nível nacional assumiu formas muito diversas, não só nas medidas definidas mas também na forma como estas foram apresentadas e propostas aos chefes de exploração. Em consequência, os resultados alcançados, tal como os impactos esperados tanto a curto como a médio prazo, são também diferentes.

Em alguns países, a adesão foi elevada, mas sobretudo em medidas que não implicam na realidade nenhuma mudança nas práticas e atitudes dos chefes de exploração (Schramek et al 1999; Hansen e Primdahl 1991). Nos casos em que a adesão é baixa, vários estudos (Comissão Europeia 1999; Louloudis, Beopoulos e Vlahos 2000; Macfarlane 1998; Pinto-Correia 2000b; Schramek et al 1999) defendem que o baixo interesse dos chefes de exploração se prende com a falta de extensão rural eficiente e o baixo nível de informação e conhecimento sobre as questões agro-ambientais, tanto por parte dos próprios chefes de exploração como dos técnicos que os aconselham. Não há transferência de informação nem mecanismos de motivação que os levem a procurar essa mesma informação.

As intenções do projecto aqui apresentado são assim de contribuir para a compreensão do papel que pode desempenhar o envolvimento local no impacto do programa agro-ambiental, no sentido dos objectivos estabelecidos em cada programa nacional ou regional, assim como de contribuir para a discussão dos mecanismos possíveis para que se desenvolva este envolvimento local de uma forma integrada.

Considerou-se relevante avaliar várias experiências, em países com características diferentes. Os países seleccionados correspondem a um exemplo do Norte da Europa (Dinamarca), um da Europa Central (Bélgica), e um da Europa Mediterrânea (Portugal); o exemplo de França foi também considerado pela sua experiência rica no desenvolvimento de projectos locais e integrados, baseados nas medidas agro-ambientais.

## **O programa agro-ambiental na União Europeia**

No seguimento da crise de excedentes agrícolas na União Europeia e o aumento dos problemas ambientais causados pela agricultura durante os anos oitenta, no início dos anos noventa o sector agrícola europeu estava aberto à redefinição dos objectivos e estratégias da CAP. Esta abertura prendia-se também com a constatação de que o papel económico e social do sector agrícola cada vez se tornava menos importante, enquanto que o seu papel na conservação da natureza e da paisagem, assim como da identidade local, cada vez era mais considerado (von Meyer 1994; Whitby 1996). Assim, na reforma da PAC em 1992 foi considerado que os chefes de exploração têm um papel fundamental na gestão do ambiente e paisagens rurais, e foi introduzido o programa agro-ambiental (Reg.(EEC)2078/92), no âmbito do

pacote das chamadas medidas de acompanhamento (agro-ambientais, florestação e reforma antecipada).

Os objectivos deste programa eram combinar os efeitos benéficos sobre o ambiente com a redução da produção agrícola, e contribuir para apoiar a diversificação do rendimento agrícola e o desenvolvimento rural.

Foi assim criado um esquema de financiamento para apoiar práticas agrícolas compatíveis com a protecção e melhoria da qualidade do ambiente, dos recursos naturais, da paisagem, do solo e da diversidade genética, a gestão do espaço agrícola para a abertura do acesso ao público e incremento das actividades de recreio, e educação e formação dos chefes de exploração e técnicos (Comissão Europeia 1999).

Este esquema não foi aplicado em cada país da mesma forma. Os programas nacionais ou regionais são definidos de acordo com as características e problemas específicos de cada país ou região (Baldock e Lowe 1996; Onate et al 1998). Os seus conteúdos são extremamente diversos e reflectem as circunstâncias ambientais, mas também as características da cultura, da política nacional e da tradição administrativa (Buller 1999; Clark et al 1997; Schramek et al 1999).

De uma forma geral, dois grandes tipos de objectivos foram considerados pelos diferentes países (Comissão Europeia 1999):

- 1) reduzir a pressão negativa da agricultura sobre o ambiente, em particular no que diz respeito à qualidade da água, solo e biodiversidade;
- 2) promover práticas agrícolas necessárias para manter a biodiversidade e a paisagem, evitando a degradação e o risco de incêndio.

Enquanto os Estados membros são obrigados a definir e a implementar estes programas, a participação dos chefes de exploração é estritamente voluntária. As medidas agro-ambientais não constituem um instrumento regulador e só intervêm no conjunto de actividades definidas pelas decisões do agricultor (Macfarlane 1998). No caso de estarem interessados e de preencherem os requisitos necessários, os chefes de exploração assinam um contrato quanto a uma ou mais medidas, comprometendo-se por cinco anos a respeitar certas práticas em áreas determinadas da exploração, mediante o pagamento anual de uma soma estabelecida.

O sucesso deste programa nos diferentes países tem sido avaliado a partir da percentagem de área agrícola sujeita a um contrato agro-ambiental, ou a percentagem de chefes de exploração que assinaram contratos (Comissão Europeia 1999). Mas estes dados são demasiado grosseiros e não informam sobre o impacto real das

medidas, sobre a manutenção ou mudança das práticas dos chefes de exploração. De qualquer forma, os efeitos das medidas serão sempre difíceis de avaliar (Brouwer e Lowe 1998), porque o termo de comparação é sempre uma situação virtual, porque os benefícios ambientais são difíceis de medir e só o poderão ser a longo prazo, e também porque os objectivos e estratégias dos programas são diferentes, assim como são diferentes as suas formas de integração com outras medidas para as áreas rurais.

Independentemente dos resultados que poderão ou não ser medidos, um dos benefícios fundamentais deste programa poderia sempre ser a integração das preocupações ambientais ao nível da exploração, no processo de decisão do agricultor, baseado numa mudança de atitude que se manteria para além da duração do próprio programa (Buller 2000; Mormont 1996; Potter 1998). É certamente difícil avaliar a atitude de cada agricultor europeu que participa - ou não participa - no programa agro-ambiental, respondendo a requisitos muito diferentes (Brouwer e Lowe 1998). Mas será talvez possível prever melhor o impacto do programa a longo prazo, através da compreensão dos mecanismos de implementação e da forma como os chefes de exploração e os técnicos locais foram ou não envolvidos no processo de desenvolvimento de uma perspectiva agro-ambiental da agricultura.

### **Motivação e envolvimento locais**

O desenvolvimento sustentável constitui um processo social e político, mas deve ser visto sobretudo como um princípio moral, ou um valor colectivo, que progressivamente foi sendo introduzido na formulação de políticas sectoriais, através da adaptação do comportamento ético dos políticos às questões ambientais emergentes (Mormont 1999; Trzyna 1995).

No entanto, as decisões quanto ao uso do solo e dos recursos não são tomadas durante o processo de formulação de políticas, mas sim na administração quotidiana dessas políticas, feita pelos técnicos em cada área local, e pelos chefes de exploração em cada exploração (Cloke 1987; Baudry 1989; Furze 1996). É assim necessário avançar na transformação das atitudes do público, de forma a que sejam internalizados os valores da sustentabilidade. Estes prendem-se directamente com o funcionamento equilibrado das comunidades locais (Norton 1997): para que se possam de facto integrar várias perspectivas nas políticas para as áreas rurais, é necessário que estas comunidades se envolvam e que possam responder de forma flexível às diferentes pressões a que estão sujeitas, definindo os seus próprios

objectivos de desenvolvimento a nível local (Cloke et al 1998; Visser 2000). No que diz respeito ao uso do solo, deve haver uma transição das estratégias decididas centralmente e visando objectivos gerais, para estratégias definidas a nível local. Para tal, é necessário que as autoridades abram o diálogo com o público, e tanto a transferência efectiva de informação como uma boa comunicação entre os diferentes indivíduos envolvidos são fundamentais (Ferrinho 1993; O'Riordan and Voisey 1998).

Em consequência, para o sucesso das políticas para o ambiente e conservação nas áreas rurais, é hoje reconhecido como fundamental o envolvimento a nível local, tanto de técnicos ligados ao sector agrícola, como a outros sectores, como representantes de associações ou outros agentes de desenvolvimento local (Lowe et al 1998; Mehra et al 1997; Mormont 1999; Ribeiro 1993). Estes agentes, quando se sentem motivados e envolvidos, funcionam como técnicos e como animadores locais, levando à real transformação das atitudes dos chefes de exploração quanto ao ambiente e à conservação (Bager e Sogaard 1994; Just, Noe e Rasmussen 1996; Mormont, Bouchat e Doumont 1993; Svendsen, Sogaard e Just 1997). Por outro lado, provocam um melhor ritmo de implementação dos programas em causa, aravés da sua divulgação, mas também do apoio dado á comunidade para a resolução comum dos problemas que vão surgindo (Oakley e Marsden 1984). Segundo P.Lowe (Lowe et al 1998), o desenvolvimento de projectos a nível local e o envolvimento dos técnicos é uma perspectiva nova que exige mais tempo e recursos, mas que resulta de uma forma muitíssimo mais eficiente para o desenvolvimento sustentável nas áreas rurais.

Assim, no que respeita o programa agro-ambiental, pode prever-se que o seu impacto em cada país ou região depende dos objectivos e da definição das medidas, mas também (1) do processo escolhido para a divulgação do programa e para a sensibilização dos chefes de exploração, (2) do envolvimento dos agentes locais e da actividade que desenvolvem neste contexto, e (3) da consideração de uma estratégia a longo prazo definida e discutida a nível local. A questão é não só se os chefes de exploração recebem a informação, e se os técnicos com quem contactam estão bem informados, mas também se a participação local é considerada parte da transformação agro-ambiental da política agrícola, e se a perspectiva local defendida nos conceitos de sustentabilidade e nas recentes perspectivas de desenvolvimento rural na Europa (Berkowits 1999) é de facto considerada.

## **Aspectos metodológicos**

Os objectivos deste projecto são coerentes com uma abordagem qualitativa: pretende compreender como funcionam diferentes estratégias de implementação de um programa comum, e identificar e extrapolar conhecimentos a partir da experiência analisada. Com esta abordagem, através da síntese de vários estudos de caso, podem-se identificar factores genéricos que podem contribuir para o ajustamento do programa de forma a torná-lo mais efectivo (Noblit e Hare 1988; Patton 1990).

Este estudo baseia-se assim na leitura e análise de textos e documentação escrita, mas sobretudo num conjunto de entrevistas abertas, semi-estruturadas, a diferentes indivíduos relacionados com a implementação das medidas agro-ambientais. Em cada país foram entrevistados investigadores com experiência na avaliação das medidas em causa e dos processos de desenvolvimento rural, técnicos da administração central ligados ao processo de formulação do programa agro-ambiental, técnicos envolvidos na divulgação e implementação das medidas a nível regional ou local, consultores agrícolas, dos serviços de extensão ou de associações, representantes de associações de chefes de exploração e de associações ligadas ao desenvolvimento local. Em relação à amostra, a preocupação fundamental foi a de que os vários tipos de indivíduos fossem considerados. Para além das entrevistas, a participação em diversos tipos de reuniões relacionadas com a problemática agro-ambiental, tanto sessões de informação como reuniões técnicas, contribuiu para a recolha de informação relevante.

A análise da informação recolhida foi organizada com uma abordagem de estudos de caso em vários níveis: cada país foi considerado como um estudo de caso, e em cada país, cada caso regional ou local foi também considerado como um estudo de caso. Assim, a análise de cada caso inclui toda a informação recolhida quanto a esse caso: entrevistas, impressões e documentos escritos.

O objectivo da análise era sobretudo o de compreender claramente o padrão dos objectivos e estratégias de implementação do programa agro-ambiental em cada estudo de caso, e desse padrão identificar as dimensões mais importantes, mais relevantes para o impacto do programa. De seguida, uma análise cruzada em várias fases, considerando o que é convergente e o que é divergente, leva à identificação tanto de características comuns como de aspectos específicos. Manteve-se em todo o processo a preocupação de responder às questões postas no início do projecto, numa

perspectiva de utilizador, de possível contribuição para a melhor adequação do programa.

## **O programa agro-ambiental em quatro países europeus**

### *Dinamarca*

Os principais objectivos do programa dinamarquês são os de reduzir a poluição pela agricultura e de melhorar a qualidade da água subterrânea. Tal como noutras regiões de agricultura intensiva, estes objectivos reflectem as preocupações ambientais dominantes relacionadas com uma agricultura muito especializada e intensiva. Todas as medidas são horizontais, aplicáveis em todo o território nacional. Nalguns casos, a aplicação só é possível nas áreas definidas como "Áreas Sensíveis Ambientalmente". A partir do mesmo pacote de medidas, cada região tem autonomia para divulgar e distribuir a sua aplicação como entender.

A divulgação das medidas agro-ambientais e a competência pela contratualização com os chefes de exploração foi atribuída à administração regional, com competência na área do ordenamento do território e do ambiente e conservação, e não ao Ministério da Agricultura. A estratégia seguida nos primeiros anos foi a mesma em todas as regiões: um panfleto, editado a nível nacional, era distribuído a todos os chefes de exploração, anunciando as medidas e os requisitos necessários para estabelecer contratos. Como algumas medidas só eram aplicáveis às "Áreas Sensíveis Ambientalmente", a cartografia indicando os limites destas áreas foi também distribuída aos chefes de exploração, devendo cada um identificar a sua exploração no mapa. Os chefes de exploração interessados deviam enviar o seu formulário preenchido. Com este sistema, a taxa de adesão foi baixa, em todas as regiões, e os contratos assinados diziam na sua maioria respeito a práticas que os chefes de exploração mantinham de qualquer forma (Hansen e Primdahl 1991; Pinto-Correia e Sorensen 1998). Esta falta de interesse estava ligada por um lado, ao excesso de burocracia e à quantidade de formulários que os chefes de exploração devem preencher, o que os leva a rejeitar a informação suplementar que lhes chega sob a forma de panfletos, por outro aos chefes de exploração considerarem que toda a sua actividade já estava demasiado limitada e controlada, e por outro ainda a um pagamento pouco compensador. Por seu lado, os técnicos da administração regional queixavam-se da falta de tempo para responder devidamente a todos os chefes de

exploração ou para fazer algum trabalho de sensibilização. O principal resultado desta primeira fase do programa na Dinamarca não se relaciona com a área sob contrato e o efeito ambiental respectivo, mas mais com as novas relações que progressivamente se estabeleceram entre os técnicos regionais a trabalhar sobre a paisagem rural, os consultores e técnicos agrícolas, e os próprios chefes de exploração (Andersen, Henningsen e Primdahl 2000).

Tentando progredir na aplicação das medidas, em algumas regiões deixou de se investir tanto na divulgação geral das medidas, para se lançarem a partir de meados dos anos 90 projectos locais, relativos a uma área específica, para preservação dos recursos e da paisagem, através de medidas verticais especialmente concebidas para a área em questão. Para estes projectos é necessário um animador que os dinamize, e um trabalho próximo com os proprietários e com a comunidade local. Os projectos lançados podem ser, por exemplo, a reconversão de uma área húmida, a recuperação de uma linha de água e dos prados ao longo da mesma, a recuperação da qualidade da água numa determinada área, etc. Nestes projectos a adesão dos chefes de exploração é elevada, porque se trata duma acção concreta pela qual todo um grupo local se interessa, os objectivos são claros, e os resultados são facilmente identificáveis. Tem-se verificado que um investimento focado numa área específica, com um animador por parte dos serviços públicos, que estabelece uma ligação permanente, e a possibilidades para os chefes de exploração de discutirem em conjunto os problemas que vão encontrando, resultam numa maior consciência ambiental e um maior interesse pela conservação, que se reflectem na gestão da exploração (Hansen 1997; Just, Noe e Rasmussen 1996; Schaarup 1993). Estes projectos funcionam ainda como projectos piloto, que chaman a atenção e que podem inspirar iniciativas semelhantes noutras áreas.

Entretanto, da parte dos consultores agrícolas, ligados às organizações profissionais, o interesse pelas agro-ambientais manteve-se no início muito baixo. Mas ao longo da década de 90 progressivamente criou-se um maior interesse da parte destes técnicos pelas questões ambientais em geral, porque tomaram consciência de que eram questões actuais e para as quais os chefes de exploração necessitavam de respostas. As organizações profissionais introduziram nos seus cursos de formação matérias específicas sobre o ambiente, conservação e paisagem. A interacção entre os consultores e as administrações regionais desenvolveu-se, de forma que a troca de ideias se tornou comum. Os consultores não têm responsabilidade pelas questões ambientais, mas uma certa sensibilização pode, através da relação de confiança que



estabelecem com os chefes de exploração, ser-lhes transmitida. A articulação entre o apoio técnico e administrativo à produção, e a sensibilização para um maior cuidado em relação ao ambiente parece ser uma das formas mais eficientes de levar os chefes de exploração a mudarem de atitude nos sentido de uma agricultura menos agressiva.

A monitorização e capacidade de correcção das falhas tem sido neste campo notável na Dinamarca: o sistema adoptado no início dos anos 90 para a divulgação das medidas existentes não funcionou de uma forma satisfatória, e já no final desta década transformações foram introduzidas, de forma a privilegiar projectos locais integrados, apoiados por medidas do programa agro-ambiental. O desenvolvimento de projectos locais que de formas diferentes desenvolvem a colaboração com os chefes de exploração e entre eles próprios, constitui um processo de aprendizagem importante que pode levar a uma melhor integração de futuro. Por outro lado, a atitude de todos os parceiros envolvidos mudou durante esta década, de forma a que actualmente seja melhor aceite a abordagem agro-ambiental, até pelos consultores, que tradicionalmente não se interessavam por este tipo de questões.

### *Bélgica*

Na Bélgica, a região estudada foi a Wallonie, a região de língua francesa, que tem o seu próprio pacote de medidas agro-ambientais, diferente da Flandres. O objectivo global das medidas é o de reduzir os impactos da agricultura moderna sobre o ambiente, segundo o regulamento europeu. Na Wallonie foram criadas medidas horizontais, aplicáveis em todo o território, e medidas verticais, viradas sobretudo para a qualidade da água subterrânea e para a conservação da natureza e aplicáveis em determinados tipos de áreas previamente identificadas. Para ter acesso às medidas, os chefes de exploração têm que ter um plano de exploração elaborado por um técnico reconhecido, segundo critérios determinados, considerando as características da exploração, os objectivos e os apoios possíveis de serem recebidos.

Para assegurar esse apoio, mas também para garantir uma boa divulgação das medidas e um contacto o mais próximo possível com os chefes de exploração, o Ministério da Agricultura regional seleccionou entidades com implantação a nível local, tais como associações ligadas à conservação da natureza e os serviços de parques e reservas naturais. Estas entidades receberam apoio directo, nomeadamente através do próprio programa agro-ambiental, no âmbito de projectos de demonstração que deviam desenvolver. Cada uma pôde recrutar pelo menos um técnico, exclusivamente

para estas medidas, devendo este assegurar o acompanhamento dos projectos de demonstração, mas sobretudo estabelecer contactos com todos os chefes de exploração numa área definida, divulgar e explicar o programa e elaborar os planos de exploração. Assim, todo o território regional foi coberto através da acção de técnicos motivados especificamente para a problemática agro-ambiental, facilmente contactáveis pelos chefes de exploração, por estarem claramente identificados e por trabalharem em entidades que lhes estão próximas. Tanto os chefes de exploração como os técnicos consideram de uma forma muito positiva a elaboração de um plano de exploração, considerando cada exploração de uma forma integrada (Scholtes 1999). Mesmo os chefes de exploração mais reticentes acabam por se interessar pelas possibilidades levantadas, ou mesmo por se interessar por uma abordagem mais integrada da sua exploração. Três visitas à exploração e três dias de trabalho são necessários a um técnico para elaborar um plano de exploração, em média. Um dos problemas que se levanta é assim o da falta de tempo dos técnicos, que devem também manter o contacto com todos os chefes de exploração e responder às questões que vão surgindo.

Mesmo se o sistema posto em prática parece de facto ter dado a conhecer as medidas agro-ambientais e os seus objectivos, algumas críticas são colocadas. Para além da falta de tempo para contactar os chefes de exploração que não procuram os técnicos e da falta de contacto com outros técnicos, os principais problemas apontados são o facto de a perspectiva integrada ser só aplicada ao nível da exploração, não havendo uma perspectiva de conjunto ao nível da paisagem, nem prioridades definidas através dum ordenamento do espaço, mesmo a nível local. É também apontado como negativo o facto das medidas serem iguais para toda a região e rígidas, não havendo possibilidades de criar medidas específicas para áreas e problemas específicos. Foi também apontado como problemático o facto dos técnicos que promovem as medidas o fazerem de certa forma isolados, no âmbito de uma instituição com uma orientação específica, acabando assim por seguir prioritariamente as orientações e interesses dessa instituição, por exemplo a protecção das aves, em detrimento de outras questões também importantes.

Desde 1999, as várias entidades que trabalhavam a nível local para a promoção das medidas agro-ambientais juntaram-se numa associação (AGRENWAL), fortemente apoiada pelas grandes organizações profissionais. Pretende-se assegurar um maior intercâmbio entre os técnicos e o apoio em áreas que cada técnico não

domina, procurando-se também uma maior homogeneização em termos de critérios e de elaboração de candidaturas. Mas o tipo de estrutura mantém-se.

### *França*

Em França, a experiência de aplicação do programa agro-ambiental é muito rica e diversificada, sobretudo porque se privilegiou a utilização de medidas verticais, aplicadas a um território específico e concebidas localmente para esse território. Todo o conjunto de medidas foi pensado sobretudo para as regiões francesas mais periféricas, com agricultura menos intensiva, onde o sector agrícola se encontrava muito preocupado com o seu futuro e portanto também mais aberto a novas visões e mais disponível para mudar de atitude. Nas regiões de agricultura muito intensiva e produtiva, as medidas agro-ambientais praticamente não têm impacto.

A responsabilidade pela administração das medidas é do Ministério da Agricultura, sendo os serviços regionais e locais, em estreita colaboração com as organizações de apoio técnico à agricultura, que asseguram a sua gestão. Para além da divulgação das medidas horizontais, tanto a nacional (de apoio à pastagem extensiva) como as regionais, a principal tarefa destes serviços tem sido a de promover as medidas verticais, aplicadas nas chamadas "operações locais". Estas operações locais dizem respeito a um pequeno território, aquilo a que os franceses chamam um "pays", e visam sobretudo a preservação da paisagem rural e a conservação da natureza, geralmente através do apoio a práticas agrícolas que estavam em risco de abandono. São criadas medidas específicas para cada território, e dentro do território definido todos os chefes de exploração podem candidatar-se. Para a definição dos objectivos da operação local e das medidas a implementar, cria-se uma comissão composta por técnicos ligados ao Ministério da Agricultura, consultores agrícolas, representantes dos chefes de exploração, representantes de associações ambientalistas e de conservação da natureza, representantes da população e de outros grupos de interesse, como por exemplo o turismo. Esta comissão vai também seguindo a operação local ao longo da sua implementação. Assegura-se assim que a operação local é uma operação integrada e participada de definição de estratégia e de gestão de uma área específica, segundo as suas necessidades próprias. O papel dos técnicos do Ministério é sobretudo o de animar e apoiar estas operações, e de estabelecer a ligação com a entidade o Ministério, entidade gestora das medidas.

A título de exemplo, uma operação local numa pequena área do Pirinéus, parcialmente coberta por uma reserva natural, foi lançada uma operação local, com duas medidas: a) apoio à manutenção e limpeza da floresta nas encostas da montanha, através de apoio directo aos proprietários para manterem a sua parcela cuidada; b) apoio à manutenção de pastagens de altitude, as pastagens de Verão, que se tinham vindo a cobrir de mato por falta de pastores que fossem com os rebanhos para a montanha nos meses de verão; para resolver este problema, o apoio foi concedido para a contratação de dois pastores, que se mantêm nas pastagens de altitude todo o Verão, com ovelhas de todos os proprietários interessados em participar. O apoio da medida agro-ambiental não é concedido a cada proprietário, mas ao agrupamento de proprietários de gado, o "Groupement pastoral", que organiza a distribuição das pastagens através duma associação, a "Association Foncière Pastorale".

Estas medidas específicas cobrem localmente pequenas áreas do território francês, com uma distribuição irregular. Não influenciam portanto directamente todo o território. Mas funcionam como pequenos laboratórios de uma gestão integrada do território, onde é reconhecido e assumido um papel fundamental à agricultura, mas onde todos os outros actores são chamados a participar. O processo de gestão integrada pode assim ir sendo aperfeiçoado, enquanto estas pequenas áreas servem de exemplo para outras, que poderão também vir a candidatar-se.

### *Portugal*

Em Portugal, os problemas ambientais ligados à agricultura não são tanto problemas de poluição e erosão, como nas regiões de agricultura intensiva, mas sim sobretudo problemas de uma agricultura marginal no contexto europeu, tal como nas regiões francesas onde o programa agro-ambiental foi aplicado. Antes da aplicação do Regulamento 2078/92 a Portugal, não havia no país nenhuma tradição de preocupações ambientais em relação com a agricultura, nem de cooperação entre o sector agrícola e o sector ambiental. Por outro lado, a agricultura portuguesa estava no início dos anos 80 a sofrer claramente o impacto da adesão à Comunidade Europeia e a concorrência de outros produtos europeus. Assim, e embora esse aspecto não apareça claramente na formulação dos objectivos, o pacote de medidas proposto visava sobretudo o apoio ao rendimento ao maior número possível de chefes de exploração, com o mínimo de obrigações ambientais (Eden e Vieira 2000). Este

aspecto, associado à falta de tradição agro-ambiental, explica provavelmente a falta de investimento no processo de sensibilização e motivação dos chefes de exploração, e não menos dos técnicos.

As medidas propostas foram definidas dentro do Ministério da Agricultura, e são medidas horizontais, aplicáveis a todo o território ou a regiões definidas, procurando dar resposta a problemas concretos da agricultura de cada região e apoiar os sistemas tradicionais extensivos, que correspondem a uma paisagem específica. Desde que preencha as condições estabelecidas, qualquer chefe de exploração pode candidatar-se a uma ou mais medidas. Só uma área foi contemplada por medidas verticais, com características específicas: a área do Campo Branco, em Castro Verde, onde se aplicou um Plano Zonal, com o objectivo específico de manter a paisagem tradicional de forma a possibilitar a preservação da abetarda.

Exceptuando este caso, nunca foi definido um sistema de divulgação das medidas ou de explicação das mesmas aos chefes de exploração. As delegações locais do Ministério, ou associações de chefes de exploração reconhecidas, apoiam o preenchimento dos formulários e recebem as candidaturas. O Ministério publicou uma pequena brochura de apresentação das medidas. De facto, a circulação da informação fez-se por canais informais, chegando aos chefes de exploração a informação de que havia um financiamento para determinada prática, mas nunca lhe sendo explicado com que objectivo, ou em que espírito. A falta de mecanismos de informação para inovações faz com que a informação circule mais lentamente, mas também com que eventualmente só parte da informação circule (Swanson e Claar 1991).

Para esta situação contribuíram certamente: a) a não existência de serviços de extensão rural; b) a falta de formação de técnicos dentro do Ministério sobre estas questões; a falta de tradição ou de abertura para uma colaboração efectiva entre as estruturas do sector agrícola e as ligadas à conservação e gestão do território.

Apesar deste quadro, as medidas agro-ambientais são consideradas um sucesso, por uma áreas considerável estar coberta. na realidade, muitos chefes de exploração candidatam parte da sua exploração a uma medida, porque ela lhes permite manter uma prática que já tinham e que na realidade não pensavam abandonar, recebendo para isso um prémio. O verdadeiro impacto das medidas é difícil de avaliar. Para todos os entrevistados, as medidas são vistas como uma ajuda ao rendimento, sendo a componente ambiental ou de conservação muito pouco focada. Para aqueles que focam, a ideia de que as próprias medidas podiam ser utilizadas para formação de técnicos, ou para projectos de demonstração e de

contacto com os chefes de exploração parece bastante estranha. Para alguns técnicos do Ministério da Agricultura, não é considerada pertinente a questão ambiental em Portugal, uma vez que a nossa agricultura tem características extensivas, e que naturalmente continuará assim...

## **Conclusão**

Dos casos considerados, pode concluir-se que diversos factores contribuem para a definição e aplicação do programa: a) as condições naturais e a estrutura fundiária, b) os principais problemas ambientais relacionados com a agricultura, c) a experiência e a sensibilização já existentes quanto à perspectiva agro-ambiental, e d) os objectivos definidos nacionalmente e as estratégias de implementação seguidas. Estes factores ligam-se num sistema complexo, e dificilmente podem ser compreendidos separadamente.

Parece importante reconhecer que as questões agro-ambientais são várias, e que não podem ser todas tratadas da mesma forma. Esta complexidade é também sentida pelos chefes de exploração, que vêem os problemas de acordo com o tipo de exploração que têm (Mormont, Bouchat e Doumont 1993). São assim mais abertos a novas abordagens se os problemas e o programa lhes forem claramente explicados, com base na região que conhecem, e preferencialmente na sua própria exploração. Se os motivos e os objectivos dos programas agro-ambientais não são claramente explicados a todos os actores envolvidos, é difícil motivar os chefes de exploração e fazê-los considerar as medidas como mais do que um apoio ao rendimento (Alphandery 1995; Scholtes 1999). A falta de uma estratégia definida para a informação e sensibilização dos utilizadores leva-os a utilizarem as medidas existentes, quando as chegam a conhecer, numa atitude de self-service, sem qualquer tipo de integração dentro da exploração ou da exploração na área em que se localiza; noutros casos leva a que só uma minoria mais esclarecida e motivada utilize as medidas, mantendo-se a maioria desatenta e desinteressada.

Das experiências analisadas pode-se compreender que

- projectos locais específicos relacionados com problemas identificados levam a um maior interesse dos chefes de exploração, outros proprietários e até da comunidade local - e podem resultar em mudanças de atitude a longo prazo em direcção a uma gestão sustentável das áreas em questão e envolventes;

- para a motivação e participação dos chefes de exploração e proprietários a nível local, o envolvimento dos técnicos e consultores com quem contactam é um factor fundamental; mesmo se os chefes de exploração estão motivados e organizados entre eles, o apoio dum técnico com as necessárias ligações na administração pública pode ser o requisito básico para a sustentabilidade a longo prazo do projecto.

O facto de haver um contacto pessoal com o agricultor, ainda mais se a sua exploração ser considerada em particular, é um factor extremamente positivo para a sua sensibilização. Só o facto de questões ambientais e de conservação serem discutidas com o agricultor resulta numa maior atenção deste em relação a essas questões (Mormont, Bouchat e Doumont 1993). Por outro lado, um técnico que funciona como um animador, entusiasmado e interessado, é sempre potenciador do aumento de interesse dos chefes de exploração.

As operações locais francesas são os casos onde a abordagem agro-ambiental melhor consegue promover a integração e o envolvimento de todos os actores, numa perspectiva de longo prazo, e mais conduz a uma mudança nas atitudes dos chefes de exploração. Esta abordagem corresponde ao que foi implementado também no Plano Zonal de Castro Verde, que é sempre apresentado como um caso de sucesso de aplicação das medidas agro-ambientais em Portugal, ou nos projectos aplicados a uma área específica desenvolvidos na Dinamarca. Para além de levarem ao reconhecimento de um futuro e responsabilidades comuns na área em questão, estes projectos promovem as capacidades de intervenção e de “governância” locais, sendo todas estas qualidades consideradas fundamentais à verdadeira transição para a sustentabilidade (O’Riordan e Voisey 1998).

Para além das características apontadas acima, nestas iniciativas foram considerados como factores fundamentais também: a) a criação de um enquadramento adequado, onde as possibilidades e os objectivos são definidos claramente, b) um conhecimento profundo da área considerada e dos problemas existentes e sentidos pelos chefes de exploração, c) a existência e disponibilidade de um animador, não só com bom contacto com os chefes de exploração mas também com fortes ligações às estruturas oficiais que dinamizam o programa e que podem resolver as questões que vão surgindo - sem o empenhamento da administração, mesmo os mais dinâmicos projectos locais dificilmente se manterão.

Em face dos crescentes desafios agro-ambientais, não se deverão perpetuar modelos que já mostraram dar resultados que ficam muito aquém das potencialidades desta nova abordagem; têm sim que ser pensadas abordagens inovadoras que aproveitem a experiência já acumulada e definam soluções específicas para cada caso específico.

### **Referências bibliográficas**

- Andersen E., Henningsen A. and Primdahl J., 2000. Denmark: implementation of new agri-environmental policy based on Regulation 2078. In: Buller H., Wilson G. and Holl A. (Eds.), *Agri-environmental Policy in the European Union*, pp.71-94. Ashgate. England
- Baldock D. and Lowe P., 1996. The development of European agri-environment policy. In: Whitby M. (Ed.). *The European Environment and the CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation*. CAB International, Wallingford
- Baudry J., 1989. Interactions between Agricultural and Ecological Systems at the Landscape Level. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 27: 119-130
- Brouwer F. and Lowe P., 1998. *CAP and the Rural Environment in Transition. A panorama of national perspectives*. Wageningen Press, Wageningen
- Buller H., 1999. The agri-environmental measures. In: Lowe P.D. and Brouwer F. (Eds.), *CAP Regimes and the European Countryside*. CAB International, Wallingford
- Buller H., 2000. Regulation 2078: patterns of implementation. In: Buller H., Wilson G. and Holl A. (Eds.), *Agri-environmental Policy in the European Union*, pp.71-94. Ashgate. England
- Clark J.R., Jones A., Potter C. e Lobley M., 1997. Conceptualising the evolution of the European Unions agri-environment policy: a discourse approach. *Environment and Planning*, vol.29: 1869-1885
- Cloke P., 1987. *Rural Planning: Policy into Action ?* Harper & Row, London
- Comissão Europeia, 1999. *State of Application of Regulation (EEC) nr.2078/92: Evaluation of Agri-Environmental Programmes*. DG VI Commission Working Document, VI/7655/98, Bruxelas



- Eden P. and Vieira M., 2000. Portugal: agri-environmental policy and the maintenance of biodiversity-rich extensive farming systems. In: Buller H., Wilson G. and Holl A. (Eds.), *Agri-environmental Policy in the European Union*, pp.203-217. Ashgate. England
- Ferrinho H., 1993. *Comunicação educativa e desenvolvimento rural*. Nova Agricultura. Ed.Afrontamento, Porto
- Furze B., DeLacy T. and Birkhead J., 1996. *Culture, conservation and biodiversity: the social dimension of linking local level development and conservation through Protected Areas*. John Wiley & Sons, Chichester
- Hansen B. and Primdahl J., 1991. *Miljøfølsomme områder: evaluering af MFO-ordningens iværksættelse og betydning*. DSR, Landskabsserie nr.1, Frederiksberg
- Hansen B., 1997. *Driftsfællesskaber ved forvaltning af naturområder*. Park- og Landskabsserien, nr.15, Forskningscentret for Skov og Landskab, Copenhagen
- Just F., Noe E. and Rasmussen L., 1996. *Korridorer i landskabet. En evaluering af Miljøministeriets eksempelprojekt nr.7*. South Jutland University Centre, notat 36/96. Esbjerg
- Louloudis L., Beopoulos N. and Vlahos G., 2000. Greece: late implementation of agri-environmental policies. In: Buller H., Wilson G. and Holl A. (Eds.), *Agri-environmental Policy in the European Union*, pp.71-94. Ashgate. England
- Lowe P., Ray C., Ward N., Wood D. and Woodward R., 1998. *Participation in Rural Development: A Review of European Experience*. Centre for Rural Economy, Newcastle upon Tyne
- Macfarlane R., 1998. Implementing Agri-environment Policy: A Landscape Ecology Perspective. *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(5): 575-596
- Mehra M. E Jorgensen A.M., 1997. *Towards Sustainable Development for Local Authorities – Approaches, Experiences and Sources*. Environmental Issues series nr.5, European Environmental Agency, Copenhagen
- Mormont M., 1996. *De Bruxelles à la ferme: environnement et agriculteurs en Belgique*. *Études Rurales*, janvier-juin: 157-169

- Mormont M., 1999. Un questionnement durkheimien du développement durable. Environment, qui participe ? *Environment et Société*, 21:69-79
- Mormont M., Bouchat D. and Doumont F., 1993. Les réseaux d'information des agriculteurs et l'environnement. Rapport à la Région Wallonne. F.U.L., Arlon
- Noblit G.W. and Hare R.D., 1988. *Meta-Ethnography: Synthesizing Qualitative Studies*. Sage, Newbury Park
- Norton B. 1997. A community-based approach to multigenerational environmental valuation. In: Arler F. and Svennevig I. (Eds.), *Cross-Cultural Protection of Nature and the Environment*, pp.17-28. Odense University Press, Odense.
- O'Riordan T. and Voisey H., 1998. *Agenda 21. The Transition to Sustainability. The Politics of Agenda 21 in Europe*. Earthscan, London
- Onate J.J., Malo J.E., Suarez F. and Peco B, 1998. Regional and environmental aspects in the implementation of Spanish agri-environmental schemes. *Journal of Environmental Management*, 52:227-240
- Patton M.Q., 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2nd Ed., Sage Publications, London
- Pinto-Correia T. and Sorensen E.M., 1998. Analysing current changes in farm structure in two Danish parishes: types of farmers and their strategies. *Forest and Landscape Research*, vol.1, 5: 491-503
- Pinto-Correia T., 2000 a. As medidas agro-ambientais como instrumento integrado para a preservação da paisagem rural: a importância da sensibilização dos técnicos locais e dos chefes de exploração. *Geolnova* 1: 81-98
- Pinto-Correia T., 2000 b. Future development in Portuguese rural areas: how to manage agricultural support for landscape conservation ? *Landscape and Urban Planning*, 5: 95-106
- Potter C., 1998. Conserving Nature: agri-environmental policy development and change. In: Ilbery B. (Ed.), *The Geography of Rural Change*. Longman, United Kingdom
- Ribeiro T., 1993. *O Jardim Comum Europeu – Novos Desafios Ambientais*. Grupo de Sezimbra. Quetzal Editores/F.L.A.D., Lisboa

- Schaarup G. et al, 1993. Indsatsomraader. En resultatorienteret arbejdsform med lokalbefolkningens medvirken. Landskabskontoret, NordyllandsAmt, Aalborg
- Scholtes P., 1999. EVAGRI - Evaluation des mesures agri-environmentales en Région Wallonne, Analyse Sociologique. Arlon
- Schramek J., Biehl D., Buller H. E Wilson G. (Eds.), 1999. Implementation and Effectiveness of Agri-Environmental Schemes established under Regulation 2078/92. Repport of Project FAIR 1 CT95-274, Frankfurt
- Trzyna T.C. (Editor), 1995. A Sustainable World: Defining and Measuring Sustainable Development. IUCN. International Centre for Environment and Public Policy, California
- Visser A.M., 2000. Flersidig arealanvendelse, baeredygtig brug og forvaltning af det aabne land ? Dansk Naturpolitik I baeredygtighedens perspektiv, pp.148-161. Naturraadet, Copenhagen
- von Meyer H., 1994. Agricultura e Ambiente na Europa. In: Ribeiro T. (Editora), O Jardim Comum Europeu, Novos Desafios Ambientais. Quetzal Editores, Lisboa
- Whitby M. (Editor),1996. The European Environment and the CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation. CAB International, Wallingford