

1º CONGRESSO DE ESTUDOS RURAIS
SOCIEDADE, CONHECIMENTO E POLÍTICA

Política Agro ambiental

Isabel Rodrigo*

ISA

Resumo

O presente texto tem, fundamentalmente, dois objectivos. O primeiro é situar a política agro ambiental europeia no contexto histórico europeu e das instituições comunitárias. O segundo é comentar aspectos relevantes que ajudam a compreender algumas das dificuldades dos países do sul da União Europeia (UE) na aplicação e adesão dos agricultores à política agro ambiental.

Após uma breve incursão pela política ambiental europeia, tendo em vista ilustrar o posicionamento dos países da Europa do sul relativamente a esta política, são comentados factores relevantes que justificaram o estatuto de excepção da agricultura europeia do controlo da política ambiental. De seguida, analisam-se aspectos relevantes do contexto histórico internacional e europeu e das instituições comunitárias que conduziram à necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento agrário europeu, procurando evidenciar que as primeiras referências da política agrária ao que mais tarde viria a designar-se por política agro ambiental surgem associadas às alterações introduzidas ao modelo da Política Agrícola Comum (PAC), mais concretamente quando esta adopta instrumentos de política não exclusivamente orientados para a modernização e intensificação agrícola e se esboçam os primeiros contornos da política do desenvolvimento rural. Por fim, após uma apresentação sucinta dos principais aspectos, tendo em conta os objectivos a que nos propusemos, da política agro ambiental (Reg. (CEE) 2078/92) e do Reg. 1257/1999, a análise centra-se em aspectos ilustrativos das dificuldades dos países do sul da UE na aplicação dos respectivos programas agro ambientais.

* Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural – Instituto Superior de Agronomia.

O presente texto tem, fundamentalmente, dois objectivos. O primeiro é situar a política agro ambiental europeia no contexto histórico europeu e das instituições comunitárias. O segundo é comentar aspectos relevantes que ajudam a compreender algumas das dificuldades dos países do sul da União Europeia (UE) na aplicação e adesão dos agricultores à política agro ambiental.

A análise desenvolve-se em torno de seis temas. No primeiro faz-se uma breve incursão pela política ambiental europeia tendo por objectivo ilustrar o posicionamento dos países da Europa do sul relativamente a esta política. No segundo são comentados factores relevantes que justificaram o estatuto de excepção da agricultura europeia do controlo da política ambiental. De seguida, os temas três e quatro centram-se em aspectos do contexto histórico internacional e europeu e das instituições comunitárias que conduziram à necessidade de repensar o modelo de desenvolvimento agrário europeu. Procuramos evidenciar que as primeiras referências da política agrária ao que mais tarde viria a designar-se por política agro ambiental surgem associadas às alterações introduzidas ao modelo da Política Agrícola Comum (PAC), mais concretamente quando esta adopta instrumentos de política não exclusivamente orientados para a modernização e intensificação agrícola e se esboçam os primeiros contornos da política do desenvolvimento rural. No tema cinco faz-se uma apresentação sucinta dos principais aspectos, tendo em conta os objectivos a que nos propusemos, da política agro ambiental (Reg. (CEE) 2078/92) e do Reg. 1257/1999, aprovado em 17 de Maio, que revogou o referido em primeiro lugar. Finalmente, no último tema são comentados aspectos ilustrativos das dificuldades dos países do sul da UE na aplicação dos respectivos programas agro ambientais.

A política ambiental europeia

Na sequência da Conferência de Estocolmo (1972), a Comunidade Europeia dá início, na Reunião de Paris, realizada em 1972, à sua política ambiental. Esta surge com algum atraso relativamente à política ambiental internacional, como ilustram os casos do Japão (com a lei de protecção ambiental de 1967), da Suécia (criação da Swedish Agency for Nature Protection em 1967) e dos EUA (criação do US Environmental Protection Agency 1969) (Andersen & Liefferink: 1997: 4).

Os Programas de Acção Ambiental constituem as bases programáticas de apoio à legislação ambiental europeia e são apoiados por Directivas, instrumento legal a ser incorporado no direito interno dos Estado Membros. Embora o primeiro Programa de Acção Ambiental tenha sido publicado em 1973 (O.J. C112, 20 Dezembro 1993), só a partir da

entrada em vigor do Acto Único (1987) é que a integração da protecção ambiental nas diferentes políticas sectoriais da Comunidade Europeia passou a constituir uma exigência legal. Este lapso temporal é explicado pela ausência de base legal nos textos fundadores da UE para incluírem a política ambiental, entretanto contornada pelos Artigos 100 e 235 do Tratado de Roma (1957) que possibilitavam, indirectamente, a sua inclusão (Fernández: 1996: 113).

A definição do conteúdo da política ambiental europeia foi essencialmente da responsabilidade da Alemanha, Holanda e Dinamarca (Andersen & Liefferink: 1997; Pehle: 1997; Liefferink: 1997; Andersen: 1997). A experiência técnica e administrativa acumuladas por estes países, através das respectivas políticas internas, influenciaram directamente a política europeia e, indirectamente, a dos restantes países ao introduzirem na agenda da UE problemas ambientais que lhes eram específicos, assim como parâmetros técnicos e instrumentos legais e administrativos de controle que lhes eram familiares.

Mais recentemente, a base de apoio ao modelo de política ambiental europeia é reforçada com a integração na UE da Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995, e com as recentes alterações introduzidas no sistema de voto sobre as decisões desta política, que passaram a ficar subordinadas aos princípios supranacionais, em detrimento do modelo inter governamental onde os estados membros constituem as unidades-base da decisão política. Por um lado, a larga experiência em política ambiental da Áustria, Finlândia e Suécia e a importância política que estas sociedades atribuem à questão ambiental reforçaram as componentes técnicas e sociais do modelo ambiental europeu. Por outro, estes países em conjunto com a Holanda, Dinamarca e Alemanha ao perfazerem vinte e nove votos no Conselho de Ministros, isto é mais três dos necessários para se constituírem em maioria qualificada, reforçaram o poder e apoio político de um modelo moldado às necessidades das realidades sociais da Europa do norte, em particular¹.

Quando os países da Europa mediterrânea integram a UE, concretamente a Grécia (em 1981), Portugal e Espanha (em 1986), já a política ambiental europeia estava em fase de relativa clarificação e consolidação de objectivos. Para estes países, com uma experiência de gestão ambiental muito reduzida, a integração europeia em matéria de política ambiental representou, essencialmente, a exigência de incorporação de legislação europeia no direito interno. Foi aliás esta legislação que veio a constituir os pilares do controle da poluição ambiental, e ainda os fundamentos da política ambiental daqueles três países.

Nas decisões tomadas no âmbito da política ambiental europeia a estratégia dominante dos países do sul da UE tem sido defensiva. A sua reduzida experiência técnica

¹ A composição de votos no Conselho de Ministros destes países é a seguinte: Alemanha (10 votos), Holanda (5 votos), Dinamarca (3 votos), Suécia (4 votos), Áustria (4 votos), Finlândia (3 votos).

e administrativa em questões ambientais, que se reflecte na fraca capacidade negocial das decisões a tomar, e a não existência de uma cultura e tradição conservacionista, que está em parte subjacente ao modelo e funcionamento da política ambiental europeia, não lhes tem permitido incluir na agenda desta política problemas que lhes são específicos. Referimo-nos, por exemplo, aos problemas da erosão dos solos, da desertificação física e dos incêndios florestais. É neste contexto que os países do sul da UE têm sido predominantemente receptores de problemas com os quais, em larga medida, não se identificam e muito menos os podem identificar como prioritários (Fernández: 1996).

Ou seja, a política ambiental europeia é recente não só em termos internacionais mas também em relação a outras políticas da UE, concretamente a PAC, que data de 1958. Para além deste aspecto existem outros que distinguem claramente a importância destas duas políticas. Com efeito, para além da primeira se reger pelo princípio da subsidiariedade, enquanto a PAC se rege pelo princípio da exclusividade, é regulamentada principalmente por Directivas, o que permite aos Estados Membros uma relativa margem de manobra não só na concretização dos objectivos definidos pelo modelo europeu mas também temporal, em contraste com a política agrícola cujo principal instrumento legal (Regulamentos) restringe aos Estados Membros a possibilidade de adopção de variantes ao modelo agrícola europeu. De notar ainda outras diferenças significativas. Concretamente, a política ambiental é horizontal, uma vez que os seus princípios devem ser integrados nas outras políticas europeias, é sobretudo normativa e dispõe de reduzidos meios financeiros. Por seu lado a PAC é uma política sectorial, essencialmente intervencionista e beneficia de parte significativa do montante global do orçamento europeu (Lowe & Baldock: 2000). As distinções enumeradas reflectem-se na forte autonomia da PAC relativamente a pressões e influências externas aos respectivos interesses e objectivos, nomeadamente no que respeita ao controlo das externalidades ambientais de origem agrícola, por parte da política ambiental, como de seguida passamos a analisar.

O estatuto de excepção da agricultura europeia do controlo ambiental

A necessidade de adoptar medidas com vista a minimizar e corrigir as externalidades ambientais negativas de origem agrícola foi repetidamente apontada pela política ambiental europeia. Tendo constado logo do Primeiro Programa de Acção Ambiental (1973-1976), a referida matéria é reafirmada quatro anos mais tarde, no Segundo Programa de Acção Ambiental (1977-1982/ O.J. C139, 13 Junho 1977). Posteriormente, o Terceiro Programa de Acção Ambiental, publicado em 1983, é ainda mais explícito e ambicioso quando afirma a necessidade de "promover a criação duma estratégia global, tornando a política ambiental

parte do desenvolvimento económico e social, [daí resultando] uma maior consciencialização da dimensão ambiental, nomeadamente na área da agricultura [e] (...) reforço dos efeitos positivos e redução dos efeitos negativos da agricultura no ambiente" (O.J. C46, 17 Fevereiro 1983, in Baldock & Lowe: 1996: 12; Lowe & Baldock: 2000: 39-40). Embora no Quarto Programa de Acção Ambiental (1987-1991) os acima referidos objectivos tenham sido reafirmados é só com o Quinto Programa de Acção Ambiental (1993-2000) que a política ambiental europeia regista uma significativa mudança de direcção. Com efeito, neste Programa foram identificados não só os principais dez problemas/temas ambientais mas também os cinco sectores económicos (agricultura, indústria, energia, transportes e turismo) que mais contribuíam para a criação de cada um deles. No que refere à agricultura foi explicitado que "as práticas agrícolas em muitas regiões da Comunidade conduziram à sobre exploração e degradação dos recursos naturais de que a agricultura depende: solo, água e ar" (Comissão Europeia: 1992: 15, Parágrafo 25). Para cada um dos dez temas ambientais e cinco sectores foram definidos pelo Programa objectivos de política, os instrumentos e prazos temporais para a sua concretização e ainda os principais actores responsáveis pela sua concretização (Lowe & Baldock: 2000).

Apesar da insistente referência da política ambiental europeia às externalidades ambientais negativas de origem agrícola, a estrutura institucional da PAC manteve-se, até recentemente, incólume do controlo ambiental. Com efeito, as pressões ambientais na política agrícola fizeram-se sentir, sobretudo, de forma indirecta. A ilustrar o referido está a Directiva 80/778/CEE de Julho de 1980, relativa à qualidade da água das águas destinadas ao consumo humano, e a Directiva 91/676/CEE, relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, da responsabilidade da Direcção Geral do Ambiente (DG XI). Embora o estatuto de excepção da PAC relativamente ao controlo ambiental tenha sido abalado por estes instrumentos legais comunitários é de notar que apesar da Directiva de 1980 incluir os nitratos nas substâncias indesejáveis, os pesticidas nas substâncias tóxicas e fixar os respectivos limites da concentração máxima admissível (Anexo I da Directiva 80/778/CEE), já a Directiva Nitratos apresentava um campo de acção muito mais restrito: para além de circunscrito às designadas "zonas vulneráveis", estas eram identificadas pelos Estados Membros que dispunham de relativo espaço de manobra temporal para aplicação da legislação.

Para além da PAC identificar a política ambiental com a defesa de interesses não agrícolas, logo exteriores à sua área de actuação, o carácter sectorial de funcionamento da UE também não favorece a aproximação, e eventual interferência, entre as duas políticas. Por seu lado, a consolidação dos interesses económicos e políticos agrários no contexto das instituições comunitárias, em parte consequência do avanço temporal da criação da PAC face às restantes políticas comunitárias, e as características das estruturas e

funcionamento administrativo da política agrícola no interior destas instituições são outros factores que criam dificuldades a uma eventual interferência da política ambiental nos objectivos da política agrária europeia. Os aspectos enumerados ajudam a compreender o estatuto de excepção da PAC do controlo ambiental e a total autonomia que beneficiou quando definiu os mecanismos e instrumentos de protecção ambiental do meio rural, adoptados no início da década de 90. Referimo-nos às Medidas Agro ambientais (Reg. (CEE) 2078/92).

Para além dos aspectos institucionais enumerados, são ainda de referir factores de natureza económica, política, técnica e sociológica que também contribuíram para justificar a exclusão da política agrícola do controlo ambiental.

A função estratégica da agricultura nas economias da Europa do norte e da própria UE foram factores económicos relevantes que explicam aquela exclusão. A importância desta função transparece nas políticas proteccionistas adoptadas pela PAC, que fomentaram o aumento da produção e produtividade agrícolas europeia, e ainda na falta de interesse e resistência manifestada por alguns países na aplicação de medidas de controle ambiental que pudessem conduzir a uma redução da produção (Moyano: 1996; Moyano & Garrido: 1998).

Por seu lado, as associações, federações de cooperativas e câmaras agrícolas, que foram ganhando importância política nas décadas de 50 e 60, desempenharam um papel importante, a nível nacional e da UE, nos processos de negociação de legislação especial com vista à exclusão da agricultura do controle da poluição ambiental (Moyano; 1996; Moyano & Garrido: 1998; Hervieu & Lagrave: 1992). A título ilustrativo refere-se a importante função política desenvolvida pelas associações agrícolas britânicas no adiar do controle da contaminação dos recursos hídricos de origem agrícola (Seymor *et al.*: 1996).

Entre os factores de natureza técnica que contribuíram para isentar a agricultura do controle ambiental são de destacar algumas das características específicas das poluições de origem agrícola. Referimo-nos, por exemplo, ao carácter difuso e às dificuldades da sua detecção, no curto prazo, e à identificação, com exactidão, do verdadeiro agente poluidor, em larga medida consequência da dispersão territorial das explorações (Baldock & Lowe: 1996; Moyano & Garrido: 1998; Seymor *et al.*: 1996). Estas características, para além de dificultarem a transposição de critérios e mecanismos de controle de poluições já utilizados noutros sectores, exigiam também a criação de metodologias específicas de regulação ambiental.

Finalmente, entre os aspectos de ordem sociológica merecem referência a imagem idealizada da agricultura como sendo uma actividade praticada em equilíbrio e em harmonia com a natureza (Mormont: 1994) e a representação simbólica dos agricultores enquanto protagonistas de uma ética profissional de respeito para com o ambiente e a natureza

(Thompson: 1995). Estas representações da agricultura e dos agricultores ajudam a explicar que estes últimos tivessem sido, por exemplo, socialmente desculpabilizados pelo uso de pesticidas e, conseqüentemente, pela degradação da qualidade da vida animal e da saúde pública provocada por estes produtos. Com efeito, embora as conseqüências ambientais negativas dos pesticidas fossem publicamente reconhecidas, para o que muito contribuiu o livro de Raquel Carson "Silent Spring" (1962), as responsabilidades do seu uso foram durante muitos anos atribuídas às indústrias de agro-químicos.

De referir ainda a importância de construções ideológicas que atribuem um carácter vital à função preenchida pela agricultura e pelos agricultores no funcionamento das sociedades. Embora estas construções estejam ideologicamente mais estruturadas nas sociedades onde o campesinato desempenhou papel decisivo na consolidação da estabilidade e identidade nacional, como ilustra a importância que a agricultura continua a assumir na imagem económica nacional de países como a França e a Dinamarca, é de salientar o recurso frequente a estas construções pelos interesses agrários para imporem politicamente os seus objectivos. O apelo da PAC ao aumento da produção e da produtividade, nas décadas de 50 e 60, e a identificação da agricultura como o "petróleo verde da nação", pela sociedade francesa, são dois exemplos da utilização daquelas construções ideológicas com finalidades económicas e políticas, que simultaneamente reforça o seu poder simbólico junto da opinião pública.

As dificuldades de manutenção do modelo da PAC

No início da década de 80, a conjuntura económica internacional e europeia sugerem a necessidade de introduzir no modelo da PAC medidas com finalidades não exclusivamente orientadas para a intensificação dos métodos de produção e modernização das estruturas agrícolas. A nível da conjuntura económica internacional é de referir a descida acentuada dos preços dos produtos agrícolas. Para esta descida contribuíram a redução da procura destes produtos durante a década de 70, em parte devida aos problemas financeiros das economias não ocidentais em desenvolvimento, e o aumento da sua oferta, em resultado da excessiva capitalização do sector agrícola durante as décadas anteriores. A acompanhar as dificuldades do sector agrícola no contexto dos mercados internacionais, iam-se acumulando, a nível europeu, factos sociais, políticos e económicos que igualmente apontavam a necessidade de reformulação do modelo da PAC.

Entre os factos sociais e políticos sobressaem as acções de protesto e denúncia dos movimentos ecologista e ambientalista das responsabilidades da PAC na degradação ambiental e a adopção, por alguns países, de critérios ambientais na regulação da

actividade agrícola. A defesa da necessidade de reformulação do modelo da PAC por grupos ambientalistas e ecologistas, principalmente originários de países da Europa do norte em particular da Holanda, Dinamarca e Alemanha, foi acompanhada por propostas concretas, nomeadamente a agricultura biológica, a produção integrada e modalidades de protecção das culturas alternativas à luta química. Estas propostas e a sua receptividade junto da opinião pública pressionaram alguns países do norte da UE a adoptar as primeiras medidas de controle das poluições de origem agrícola. A título ilustrativo refere-se a Dinamarca que, no início da década de 80, reformulou a lei geral de protecção ambiental nacional, em vigor desde 1973 e que isentava a agricultura, para passar a incluir nas medidas de controlo ambiental a contaminação de origem agrícola das águas superficiais e subterrâneas (Andersen: 1997)².

Paralelamente, a recessão económica dos finais da década de 70, em consequência das crises energéticas de 1973 e de 1979, fazia ressaltar a necessidade de reduzir o uso das energias não renováveis e a importância de se encontrarem fontes de energia alternativas. Os efeitos daquela recessão recaíram, sobretudo, na indústria pesada tradicional que, sujeita a um controlo ambiental mais restrito, se viu forçada a reestruturar os processos produtivos com vista a eliminar fontes poluidoras da água e da atmosfera (Baldock & Lowe: 1996: 9), e a procurar energias alternativas, com o consequente aumento dos custos das matérias primas. Embora as referidas crises não tenham afectado directamente o modelo agrário da PAC nem os agricultores europeus, ambos começam no entanto a ser fortemente contestados pela opinião pública. Aquele modelo pelas externalidades ambientais negativas que produzia e pela sua forte dependência de energias não renováveis. Os agricultores pelos benefícios que os estatutos de protecção ambiental e económico da PAC lhes proporcionavam. Enquanto o primeiro estatuto os isentava de qualquer tipo de controlo ambiental, o segundo abrigava-os da competição das forças de mercado.

Dos factores de ordem económica destacam-se o aumento das pressões internacionais no seio do GATT, relativamente ao nível e à forma de protecção da PAC, e o acumular de excedentes pela agricultura europeia em sectores básicos, como os cereais, a carne e o leite, em resultado do aumento da produtividade, produção total e auto aprovisionamento, durante as décadas anteriores, proporcionado pelas medidas de modernização das estruturas produtivas e do protecção económico da política agrícola europeia. Com os avultados encargos financeiros gerados pelos excedentes agrícolas,

² De notar que o carácter pioneiro de um número significativo de países do norte da Europa no que respeita à legislação ambiental está enraizada em aspectos históricos e culturais específicos dessas sociedades. Por exemplo, a primeira legislação nacional sobre poluição industrial elaborada pela Dinamarca em 1880 decorre da necessidade de controlar a qualidade da água, em consequência da epidemia de cólera que assolou o país em 1850 (Andersen: 1997).

difíceis de escoar dada a situação internacional e acentuados pela integração da Grécia (1981), da Espanha e Portugal (1986), surgem os primeiros sintomas de crise no interior da PAC.

A necessidade de controlar estes sintomas em conjugação com as pressões de países favoráveis à liberalização dos mercados agrícolas, como o Reino Unido, levam a Comunidade Europeia a alterar significativamente a sua atitude em relação à agricultura. É neste contexto que as implicações ambientais negativas do modelo da PAC começam a ser discutidas no âmbito da UE. De notar que nos debates realizados nas instituições comunitárias sobre as referidas implicações, estas são equacionadas como uma vertente da crise provocada pelos excedentes agrícolas. Ou seja, a questão agro ambiental nunca é problematizada de forma a poder vir a ganhar um estatuto de autonomia.

Os primórdios da política agro ambiental

Tendo em vista atenuar a crise que afectava o modelo agrário europeu, a Comunidade Europeia para além de adoptar restrições na política de preços e mercados, reorienta a política de estruturas e começa a introduzir a questão rural na política agrária. Como procuramos evidenciar, os primórdios da política agro ambiental não são explicitados pela legislação comunitária mas encontram-se indirectamente contidos, quer em Directivas e Regulamentos adoptados no âmbito da política de estruturas, quer na lenta, mas progressiva, incursão da política agrária pelo tema do desenvolvimento rural, que emerge também associado às alterações no funcionamento institucional da UE, que ocorrem na segunda metade da década de 80.

i) Directivas e Regulamentos comunitários

A Directiva 75/268/CEE, sobre a agricultura de montanha e de determinadas zonas desfavorecidas, é identificada como o primeiro elemento de uma política conservacionista do meio rural. Esta medida de política surge na sequência das Directivas “sócio estruturais” adoptadas em 1972, que estavam orientadas para a melhoria das estruturas agrárias e foram elaboradas no âmbito do “Memorandum” apresentado pela Comissão em 1968 (“Plano Mansholt”). A adopção da referida Directiva, que a literatura atribui à recente integração do Reino Unido (1972) e ao seu interesse em manter os apoios financeiros que vinha canalizando para as explorações agrícolas localizadas em zonas de montanha, vem favorecer a manutenção da prática agrícola, via incentivos financeiros, em áreas com riscos

de desertificação (Arnalte *et al.*: 1998: 81; Baldock & Lowe: 1996; Dax & Hellegers: 2000; Lowe & Baldock: 2000).

Volvida uma década é aprovado o Reg. (CEE) 797/85, relativo à Melhoria das Estruturas Agrícolas, e com ele o Artigo 19. Este Artigo contemplava a possibilidade dos estados membros aplicarem regimes de ajudas aos agricultores que adoptassem práticas de produção agrícola “compatíveis com as exigências de protecção do espaço natural” em “zonas sensíveis do ponto de vista ambiental”³ (Artigo 19 do Reg. (CEE) 797/85). Este regime de ajudas era de aplicação facultativa e não participado pelo orçamento comunitário⁴.

A sugestão do Artigo 19 partiu do Reino Unido. A insistência deste país na aprovação do Artigo 19 é explicada pela literatura com base em três ordens de razões. Em primeiro lugar, a inclusão da referida medida no Reg. 797/85 contribuía para a recuperação da imagem do país no contexto da política ambiental europeia. Sem nunca ter assumido um lugar de liderança na definição da política ambiental da UE, o Reino Unido ganhou nesta matéria, em meados da década de 80, reputação de retardatário pela forte resistência a uma política ambiental europeia mais exigente (Baldock & Lowe:1996: 13). Em segundo lugar, são de salientar as pressões do movimento ambientalista e a ameaça que estas representavam para os interesses neo corporativos agrícolas britânicos representados pelo National Farmer Union (NFU). Por um lado, os grupos ambientalistas exigiam a adopção urgente de medidas que compensassem os agricultores britânicos pela perda de rendimento resultante do não cultivo de terras com elevado interesse paisagístico, e que a legislação agrícola nacional não permitia satisfazer (Baldock & Lowe: 1996). Por outro lado, a aceitação de medidas agro ambientais, consubstanciadas nas ESA, por parte da NFU representou uma estratégia de entendimento entre esta organização e as associações de protecção da natureza tendo em vista manter o controlo da gestão do território, o qual vinha sendo fortemente contestado pelos não agricultores, bem como a possibilidade de novas fontes de rendimento (Facchini: 1996:6). Finalmente, a defesa da conservação de espaços considerados relevantes do ponto de vista paisagístico e de habitats semi-naturais, muitos deles localizados em áreas agrícolas marginais, relegava para segundo plano a questão

³ As designadas Environmental Sensitive Areas (ESAs) na terminologia inglesa.

⁴ Com a re orientação da política de estruturas, ocorrida em meados da década de 80, esta deixa de estar baseada numa política de modernização das explorações, embora esta finalidade se mantenha como ilustra o Reg. 797/85, e passa a incluir medidas com outras finalidades. Entre estas finalidades destacam-se aqui as de conservação ambiental dos espaços rurais. Neste âmbito são de assinalar o Reg. 1760/87 (que introduz um regime de ajudas destinado a fomentar a extensificação da produção e a reconversão de produtos excedentários) e o Reg. 1094/88 (que introduz um regime de ajudas destinado à retirada de terras da produção, “set-aside”) que poderão ser consideradas medidas que indirectamente visaram favorecer a conservação ambiental dos espaços rurais. Porém, dado que esta possibilidade de conservação está muito dependente das características sociais e ecológicas dos territórios rurais o impacto ambiental da aplicação daqueles Regulamentos não é inequivocamente positivo, pelo que estas medidas de política não nos parecem poder ser equiparadas à Directiva 75/268/CEE.

das poluições de origem agrícola e o seu eventual controlo. Deste modo, a defesa daquelas causas, se por um lado, não molestava os interesses agrícolas nem a continuidade da agricultura intensiva britânica, por outro, gozava de grande receptividade junto da opinião pública. Paralelamente, esta defesa e receptividade iam sendo reforçadas por estudos elaborados por entidades governamentais sobre, por exemplo, os efeitos negativos da agricultura intensiva na evolução de habitats semi-naturais (Baldock & Lowe: 1996: 70). Embora a Holanda recorresse à Directiva 75/268/CEE para incentivar a prática de sistemas de produção tradicionais em terras alagadas, evitando drená-las, objectivo que se poderia equiparar ao que o Reino Unido pretendia, foi contudo acordado que a legislação comunitária explicitasse os esquemas de incentivos propostos pelo Reino Unido (Baldock & Lowe: 1996: 14).

O Artigo 19 foi adoptado por um número restrito de países: Reino Unido, Alemanha, Holanda e Dinamarca, o que evidencia distintas sensibilidades face às questões ambiental e conservacionista, mas igualmente prioridades partilhadas de forma diferenciada pelos vários Estados Membros. Para os países da Europa do sul as prioridades radicavam na intensificação agrícola e na modernização das estruturas produtivas, a fim de reduzir nestes domínios as diferenças significativas das respectivas agriculturas, comparativamente às do norte da UE, mais intensivas e modernizadas⁵. Deste modo, para estes países os apoios a conceder aos agricultores deveriam decorrer como uma contrapartida social e não ambiental. Posteriormente à aprovação do Reg. (CEE) 797/85, o Regulamento 1760/87 veio permitir a comparticipação do orçamento comunitário, até um determinado limiar (25%), nas compensações atribuídas aos agricultores no âmbito do Artigo 19. Esta alteração explica que entre 1989 e 1991 a Itália, França, Luxemburgo, Irlanda e Espanha tenham aplicado o Artigo 19, embora com um carácter experimental e, portanto, restrito a zonas com áreas muito reduzidas (Baldock & Lowe: 1996: 15;17; Buller: 2000).

Finalmente, há a referir a Directiva 91/676/CEE (Directiva Nitratos), relativa à redução da poluição causada ou induzida por nitratos de origem agrícola. Esta Directiva, representa a proposta mais significativa para controlar os efeitos da contaminação da actividade agrícola e definir medidas de prevenção. No seu âmbito foi solicitado que os estados membros identificassem as respectivas “zonas vulneráveis”, elaborassem e executassem, para estas zonas, programas de acção com vista a reduzir a poluição das águas causada por compostos azotados de acordo com as regras e quantidades máximas de azoto especificadas, e, finalmente, formulassem “Códigos de Boas Práticas Agrícolas”, a aplicar voluntariamente pelos agricultores. Para além desta há ainda a referir a Directiva 91/414, relativa ao registo das substâncias activas dos produtos fitofarmacêuticos no mercado

⁵ A reduzida adesão destes países ao Reg. 1760/87 (extensificação da produção), Reg. 1094/88 (“set-aside” de terras aráveis) e Artigo 19 são exemplos ilustrativos da prioridade que atribuíam àqueles objectivos.

comunitário, adoptada em co responsabilidade pela Direcção Geral da Agricultura (DG VI) e do Ambiente (DG XI), e a Directiva 79/409 (Directiva Aves) e a Directiva 92/43 (Directiva Habitats) (Brower & Berkum: 1997: 65-68; Lowe & Baldock: 2000). Estes dois últimos documentos estabelecem as bases para a protecção e conservação da fauna selvagem e dos habitats da Europa, apontando para a criação de uma rede ecologicamente coerente de áreas protegidas designada por Rede Natura 2000. As áreas abrangidas por esta Rede, a serem definidas pelos Estados Membros, são as designadas Zonas de Protecção Especial (Directiva Aves) e Zonas Especiais de Conservação (Directiva Habitats).

Para finalizar, é de fazer notar que, num horizonte temporal provavelmente não muito longo, se poderá colocar à política agrária um novo desafio. Este desafio enquadra-se nos objectivos contidos na Directiva 80/778/CEE, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano, que definem, entre outros aspectos, um limite de Concentração Máxima Admissível de 50 mg/l para os nitratos, de 0,1 µg/l para qualquer tipo de pesticida individual e de 0,5 µg/l para o total dos pesticidas⁶. A concretização dos limites aos pesticidas poderá colocar limitações importantes a determinados sistemas de produção agrícola (Comissão Europeia: CH 3.2: n/d).

ii) Alterações no funcionamento institucional da UE

As alterações introduzidas no funcionamento institucional da UE foi a outra via de integração da questão ambiental no âmbito da PAC, também aqui subjacente à problemática do desenvolvimento rural.

O novo discurso e atitude da Comissão face à agricultura tornam-se explícitas a partir de meados da década de 80, como ilustra o conteúdo de dois documentos da responsabilidade da Comissão. Referimo-nos ao "Livro Verde da Comissão", publicado em 1985, e ao "Futuro do Mundo Rural" publicado em 1988. Em larga medida, as referências destes dois documentos às implicações ambientais da actividade agrícola integram sugestões há muito formuladas no âmbito da política ambiental europeia e sempre recusadas, quer pelos grupos de pressão agrários, quer pelas estruturas institucionais e administrativas da PAC. De notar que tais referências surgem ainda de forma não estruturada e subordinadas a uma política de desenvolvimento rural, que começava a ser encarada pelas instituições comunitárias com uma via que poderia ajudar a ultrapassar as dificuldades do seu modelo de política agrária. Estas dificuldades traduziam-se nos excedentes agrícolas, nos efeitos sociais da progressiva desprotecção dos preços agrícolas, em consequência das restrições aprovadas na política de preços e mercados em

⁶ Embora a Directiva 80/778 tenha sido revogada pela Directiva 98/83 de 3 de Novembro de 1998, as restrições às substâncias referidas não sofreram alterações.

1984 e 1988, e ainda no êxodo agrícola e rural que contribuía para aumentar as já elevadas taxas de desemprego que caracterizavam as economias do norte da UE.

O novo discurso e atitude da Comissão relativamente às interacções da agricultura e ambiente traduzem-se nas novas funções que passam a ser atribuídas à agricultura. Nomeadamente, no “Livro Verde da Comissão” é explicitado que “face à pergunta se [a Comunidade Europeia] deseja manter um grande número de agricultores (...) a resposta só pode ser positiva. A necessidade de manter um tecido social nas regiões rurais, de conservar o ambiente natural e de salvaguardar a paisagem criada ao longo de dois milénios de agricultura”, constituem razões suficientes para aquela decisão (Comissão Europeia: 1985: II). Posteriormente, no documento “O Futuro do Mundo Rural”, considerado como a primeira formulação coerente a nível comunitário de uma política de desenvolvimento rural, é explicitado que “a protecção do ambiente e a conservação do património natural da Comunidade” constitui uma das três preocupações fundamentais da Comissão em matéria de desenvolvimento rural (COM (88) 501 final: 13-14).

Para além destes documentos, os princípios de “protecção do ambiente e conservação do espaço rural”, ainda associados à questão rural, são explicitados no Regulamento 2052/88, que constitui a normativa básica da Reforma dos Fundos Estruturais, e no “primeiro documento MacSharry” quando defende a necessidade de uma “política activa de desenvolvimento rural”, no início da década de 90 (COM (91) 100 final: 9-10).

Finalmente, em Maio de 1992 é aprovada pelo Conselho de Ministros a Reforma da PAC que contempla, com algumas modificações, as linhas programáticas do documento MacSharry. Nesta reforma é de salientar a inclusão do Programa agro ambiental (Reg. (CEE) 2078/92), que passa a constituir uma das três “Medidas de Acompanhamento” da reforma, e ainda o empenhamento do Conselho Agrícola da Comunidade Europeia em tornar a protecção ambiental uma parte integrante da PAC.

Sem pretender retirar importância às funções da política agro ambiental: minimizar e corrigir externalidades ambientais negativas de origem agrícola, é de notar que esta política está contudo subordinada aos interesses da PAC. Com efeito, a adopção da política agro ambiental pela PAC ocorreu num contexto histórico marcado pela necessidade de redução dos excedentes agrícolas e dos consequentes encargos orçamentais daí decorrentes, e ainda de satisfazer compromissos acordados no âmbito do GATT, nomeadamente os relativos à redução do proteccionismo da agricultura europeia. Dado que as medidas agro ambientais estão incluídas na designada “caixa verde”, os apoios financeiros canalizados para os agricultores por esta via são definidos nos acordos multilaterais como medidas de redução ao proteccionismo. É neste âmbito que se explica o interesse da Comissão em precisar os prémios e indemnizações concedidos pelos programas agro ambientais e em

diferenciá-los das “ajudas directas ao rendimento” (COM (97) 620 final: 5, 26, 32). Ao mesmo tempo, os apoios concedidos no quadro destes programas foram, em muito, considerados ainda que implicitamente como uma via alternativa à das subvenções dos preços dos produtos agrícolas e, deste modo, um contributo para garantir, ou pelo menos compensar, os rendimentos dos agricultores.

Com base no exposto não será ousado afirmar que a PAC abraçou a dimensão ambiental porque esta lhe facilitou a concretização dos dois objectivos enumerados: redução dos excedentes e satisfação dos compromissos acordados no âmbito do GATT. De outra forma a Comissão poderia ter feito uso de instrumentos já disponíveis, concretamente o Artigo 19. Contudo, o campo de acção deste instrumento era demasiado restrito para satisfazer tais objectivos. Como também reconhecem Balbock & Lowe “as respostas de algumas políticas agrícolas não exprimem convicções profundas mas a compreensão da coincidência existente entre os objectivos de uma melhoria ambiental e a necessidade de reduzir a produção agrícola, contribuindo desse modo para aliviar os problemas com os excedentes e orçamentais” (1996:12-13).

A política agro ambiental

O Reg. (CEE) 2078/92, em vigor até finais de 2000, foi revogado pelo Regulamento (CE) Nº 1257/1999 de 17 de Maio, “relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural”⁷. Este Regulamento, que “estabelece o quadro do apoio comunitário a favor de um desenvolvimento rural sustentável”, identifica as “Medidas Agro Ambientais” com uma das nove “Medidas de Desenvolvimento Rural” e explicita que “o apoio aos métodos de produção agrícola destinados a proteger o ambiente e a manter o espaço natural (agro ambiente) deve contribuir para a realização dos objectivos das políticas comunitárias de agricultura e de ambiente” (Capítulo VI, Artigo 22º, do Reg. 1257/99). No Regulamento de 1999, os objectivos gerais das Medidas Agro Ambientais, a natureza dos contratos a estabelecer com os agricultores e os apoios a conceder, como contrapartida dos compromissos agro ambientais, são muito idênticos aos definidos no Reg. 2078/92. Uma diferença que importa registar é o aumento significativo dos montantes máximos anuais elegíveis para apoio comunitário.

Segundo o Regulamento (CE) Nº 1257/1999, o apoio concedido como contrapartida dos compromissos agro ambientais é anual e calculado com base na perda de rendimento, nas despesas adicionais resultantes dos compromissos e na necessidade de proporcionar um incentivo. Por seu lado, o custo de investimentos não produtivos em infra estruturas

⁷ O Reg. (CEE) Nº 1750/1999 da Comissão estabelece as regras de execução pormenorizadas do Reg.1257/99.

necessários para o respeito dos compromissos pode igualmente ser tido em conta no cálculo do nível da ajuda anual (Artigo 24º). Os apoios concedidos continuam a ser estabelecidos de acordo com os termos de um contrato que define o tipo de práticas agrícolas a realizar pelo agricultor na exploração agrícola (ou a deixar de realizar). A duração dos contratos continua a ser plurianual, por um período mínimo de cinco anos, e de base individual, entre o agricultor que deseja participar no programa agro ambiental e os poderes públicos nacionais ou regionais, consoante a estrutura política administrativa de cada país.

A aplicação do programa agro ambiental continua a ser obrigatória para os Estados Membros e co financiada pelos fundos comunitários. Mantêm-se as disposições financeiras até agora aplicadas no âmbito do Reg. 2078/92: nas regiões objectivo 1 a taxa do financiamento nacional é de 25%, e de 50% nas outras regiões (Artigo 47 do Reg. (CE) Nº 1257/1999). Apesar do polémico debate que o financiamento comunitário das Medidas Agro Ambientais pela secção "Garantia" do FEOGA gerou no âmbito da PAC, quando o Reg. 2078/92 foi aprovado, a política agro ambiental continua a ser financiada por esta secção do FEOGA (Artigo 35º do Reg. 1257/99). Na origem da referida polémica estão dois aspectos. Por um lado, sendo aquela secção do FEOGA que financia a política de mercados, as "Medidas Agro ambientais" passaram a integrar o "núcleo central" da PAC. Por outro, e esta foi possivelmente a principal razão daquele debate, a secção "Garantia" do FEOGA não está sujeita às mesmas restrições orçamentais que a secção "Orientação", pelo que as referidas medidas não estão sujeitas à definição de um limiar fixo anual no orçamento comunitário⁸.

O Regulamento 2078/92 definia duas modalidades de adopção das medidas agro ambientais, devidamente explicitadas nos quatro parágrafos do seu Artigo 3. Uma modalidade obrigatória que correspondia aos designados "programas zonais", isto é, programas verticais aplicados "numa zona homogénea do ponto de vista ambiental" e que pelas suas características justificavam a aplicação dos esquemas de ajuda definidas no Artigo 2 do Regulamento. A outra modalidade era facultativa e quando adoptada deveria ser aplicada à totalidade do território nacional, pelo que era designada por "programa horizontal".

Os objectivos da política agro ambiental (Reg. 2078/92) foram traduzidos em sete tipos de medidas agro ambientais, a saber, (a) reduzir significativamente, ou continuar a reduzir, o uso de fertilizantes inorgânicos e/ou de produtos fitofarmacêuticos, ou adoptar ou manter os métodos biológicos de produção agrícola; (b) proceder por outros meios distintos de a) a uma extensificação das produções vegetais, incluindo as forrageiras, ou à recuperação de

⁸ No Artigo 19, o co-financiamento comunitário tinha o limite máximo de 25% e era suportado pelas duas secções do FEOGA.

sistemas de produção extensivos tradicionais ou a uma reconversão das terras aráveis em pastagens extensivas; (c) reduzir o efectivo pecuário bovino ou ovino por unidade de superfície forrageira; (d) adoptar outras práticas agrícolas ou pecuárias compatíveis com a protecção do ambiente, dos recursos naturais e conservação do espaço natural e da paisagem, ou aumentar o efectivo de raças locais, ameaçadas de extinção; (e) manter em bom estado as terras agrícolas ou florestais abandonadas; (f) retirar terras agrícolas da produção por um período mínimo de 20 anos, tendo em vista uma utilização com finalidades ambientais, nomeadamente para constituir reservas de biótipos ou parques naturais ou para protecção das águas; (g) assegurar a gestão de terras destinadas ao acesso público e às actividades de lazer. Finalmente, o Artigo 2 do Reg. 2078/92 contemplava ainda, com carácter facultativo, ajudas para a realização de acções de formação, com vista a melhorar os conhecimentos dos agricultores relativamente às práticas agrícolas e florestais compatíveis com o ambiente, e de campos de demonstração.

De referir dois últimos aspectos. A total autonomia dos Estados Membros para eleger, dos tipos de medidas permitidos pelo Regulamento, os que considerassem mais adequados às respectivas realidades, e o início da aplicação da política agro ambiental europeia em 1993.

Dificuldades de aplicação na Europa do sul da política agro ambiental

Na análise das principais dificuldades de aplicação nos países da Europa do sul da política agro ambiental (Reg. 2078/92) identificamos, num primeiro momento, as que mais se fizeram sentir ao nível da estrutura e funcionamento da administração pública, e que identificamos com as dificuldades institucionais e administrativas, orçamentais e financeiras e ainda com as dificuldades técnicas e experiência profissional. De seguida enumeramos aspectos de natureza sociológica igualmente importantes para se compreender a fraca adesão dos agricultores dos países do sul da UE à política agro ambiental. Para ilustrar estes aspectos centramo-nos nas características do movimento associativo agrário e nas atitudes dos agricultores relativamente àquela política. A análise centra-se nos casos de Portugal, Espanha e Grécia.

i) Estrutura e funcionamento institucional e administrativo

A Alemanha, França, Holanda, Reino Unido e Espanha foram os primeiros países da Europa dos doze a aplicar a Política Agro Ambiental, logo em 1993. Portugal iniciou o respectivo Programa Agro Ambiental (PAA) em 1994, a Itália em 1995 e a Grécia só em

1996. Embora o Programa Agro Ambiental espanhol tenha começado em 1993 a sua aplicação efectiva foi demasiado lenta (Viladomiu & Rosell: 1998; Comissão Europeia: VI/7655/98: Parte I: 25). O atraso e lentidão dos países mediterrâneos na adopção e aplicação efectiva da política agro ambiental contrasta, por exemplo, com a prontidão da Áustria, Finlândia e Suécia que aderiram a esta política (1996) imediatamente à integração europeia (1995).

A complexidade do processo de negociação dos PAA e a reduzida experiência de gestão institucional e administrativa da política agro ambiental explicam, em parte, o atraso e lentidão dos países da Europa do sul na aplicação desta política. Para além destes, a heterogeneidade e complexidade das agriculturas do sul, a dispersão na atribuição de competências e de procedimentos legais entre diferentes entidades administrativas e ainda a pesada estrutura burocrática que lhe está associada foram outros factores que dificultaram a definição do conteúdo e a aplicação dos programas agro ambientais nos países do sul (Varela-Ortega & Sumpsi: 1998: 232; Bordin *et al.* :1998: 259; Paniagua: 2001).

ii) Aspectos orçamentais e financeiros

Contrariamente aos sistemas de preços e mercados e de ajudas directas, que são financiados na sua totalidade pelo orçamento comunitário, os Programas Agro Ambientais são co financiados pelo orçamento da UE. Do total da verba do FEOGA gasta com o Reg. 2078/92, até 15 de Abril de 1998 (5467 milhões de ECUS), mais de metade (55%) tinha sido absorvida pela Áustria, Finlândia, Suécia e Alemanha, e somente 8% por Portugal, Espanha e Grécia. Embora tendo usufruído de um montante significativo da verba comunitária gasta com a política agro ambiental, é de assinalar que a taxa de co financiamento nacional dos países referidos em primeiro lugar é mais elevada, comparativamente à dos países mediterrâneos, dado que a maior parte da área abrangida nos contratos estabelecidos ao abrigo do Reg. 2078/92 está sobretudo localizada em zonas não objectivo 1.

Com efeito, em Portugal e na Grécia a totalidade da área abrangida pelo Reg. 2078/92 está localizada em zonas objectivo 1, correspondendo, respectivamente, a 0,6% e 16,8% do total da superfície agrícola útil (SAU) destes países. Em Espanha, 3,7% do total da SAU ao abrigo daquele Regulamento está localizada em zonas objectivo 1 e unicamente 0,1% noutras zonas. De notar que a nível da UE dos 15, em termos de percentagem da SAU abrangida pelo Reg. 2078/92 sobressaem as zonas não objectivo 1 (28% da SAU, que correspondem a 20 % do total das explorações), comparativamente às zonas objectivo 1

(10% da SAU, que correspondem a 7% do total das explorações) (Comissão Europeia: VI/7655/98: Parte I: 23-25)⁹.

Os elementos quantitativos enumerados permitem concluir que as sociedades do norte da UE canalizam para os respectivos PAA recursos financeiros mais avultados, comparativamente às do sul. Esta decisão política deve ser equacionada na sua dupla dimensão. Se por um lado aquelas sociedades reconhecem grande importância social e política à questão agro ambiental, por outro os recursos económicos e, conseqüentemente, as disponibilidades orçamentais que dispõem permitem-lhes satisfazer este reconhecimento. Estas disponibilidades, que estão associadas ao nível de riqueza e de desenvolvimento dos Estados Membros, tendem a ser mais modestas nos países do sul. A este propósito é de referir que algumas Comunidades Autónomas em Espanha, nomeadamente a da Catalunha, não aplicaram os PAA por dificuldades orçamentais (Viladomiu & Rosell: 1998). Em Itália, as dificuldades em disponibilizar o montante de co financiamento nacional contribuíram para o reduzido alcance da política agro ambiental neste país (Bordin *et al.*: 1998: 259).

Os montantes orçamentais nacionais disponibilizados para os programas agro ambientais reflectiram-se no montante das ajudas fixado pelos Estados Membros e, conseqüentemente, na adesão dos agricultores aos referidos programas.

Volvidos seis anos do início da política agro ambiental constatava-se a existência de uma grande amplitude de variação dos montantes pagos aos agricultores entre Estados Membros, quer para a mesma medida, quer no conjunto das medidas agro ambientais. As discrepâncias observadas, embora justificadas pela norma estabelecida pelo Reg. 2078/92 que dava aos Estados Membros a liberdade de fixarem, nos respectivos PAA, os montantes concretos a atribuir (Artigo 4), reflectem as diferenças nos montantes financeiros nacionais disponibilizados para os PAA e, conseqüentemente, introduzem importantes assimetrias sociais entre regiões e entre agricultores. Com efeito, perante idêntica medida agro ambiental, os agricultores dos países com menores recursos financeiros recebem ajudas com montantes significativamente mais baixos que os dos países mais ricos. A grande variação na distribuição da verba gasta pelo sector agro ambiental no interior da UE é reconhecida pela Comissão. A análise da proporção entre o gasto total co financiado e a SAU em 1998, levou a Comissão a concluir, num documento publicado em 1998, que “os dados obtidos oscilam entre um mínimo de menos de 20 ecus por hectare na Grécia e um máximo de mais de 130 ecus por hectare de SAU na Áustria” (Comissão Europeia: VI/7655/98: Parte IV: 60).

⁹ Os valores indicados relativos à percentagem de explorações sujeitas a contratos no âmbito do Reg. 2078/92, referem-se somente a catorze Estados Membros, por omissão de informação da Alemanha.

Dado que a adopção das medidas agro ambientais é voluntária para os agricultores, embora a sua aplicação seja obrigatória para os Estados Membros, as discrepâncias nos montantes das ajudas fixadas entre estes reflectem-se nas taxas de adesão dos agricultores aos PAA. Por exemplo, a grande adesão na Áustria à política agro ambiental é parcialmente explicada pelos elevados montantes dos prémios pagos em conjugação com as reduzidas exigências impostas (Brouwer & Lowe: 1998: 27). O mesmo sucede com alguns programas alemães (Viladomiu & Rosell: 1998). Nos países do sul as ajudas tendem a ser financeiramente menos atractivas (Moyano & Garrido: 1998; Viladomiu & Rosell: 1998; Buller: 2000). Constatase, com efeito, que em países onde os prémios pagos ao abrigo dos PAA são baixos é economicamente mais compensador para os agricultores optarem por programas que dispõem de ajudas com montantes financeiros mais elevados, como os definidos no âmbito da reforma das OCM dos cereais ou oleaginosas. Aliás, esta conflitualidade entre instrumentos de política (Winter: 2000) é referida pela Comissão Europeia no seu documento Agenda 2000, publicado em Julho de 1997. Como consta do documento, “a política rural na União Europeia apresenta-se como uma justaposição da política de mercados agrícolas, da política estrutural e da política ambiental, com instrumentos bastante complexos e com uma falta de coerência global” (COM (97) 2000 final: Vol. I: 24).

iii) Conhecimentos técnicos e experiência profissional agro ambiental

No documento de trabalho da Comissão relativo à avaliação do programa agro ambiental (1998) encontram-se descritas as três estratégias adoptadas pelos estados membros na adopção da estrutura jurídica estabelecida no Reg. 2078/92. Enquanto Espanha, Itália e Portugal definiram os respectivos PAA em torno do citado Regulamento, identificando-se nos respectivos PAA a própria terminologia daquele, os restantes países articularam só parcialmente ou mantiveram a sua política, parcialmente adaptada àquela legislação (Comissão Europeia: VI/7655/98: Parte IV: 58)¹⁰. A estratégia dos países do sul traduz a sua reduzida familiaridade com os procedimentos jurídicos mas também técnicos da política agro ambiental. De notar que Portugal, Espanha e Grécia, para além da Bélgica e Luxemburgo, iniciaram as respectivas políticas agro ambientais só posteriormente à Reforma da PAC de 1992 e à adopção do Reg. 2078/92. Os restantes Estados Membros ou já aplicavam uma política agro ambiental à margem da PAC ou antes da adesão, ou

¹⁰ Na descrição das estratégias o documento da Comissão não faz referência à Grécia. Sobre as estratégias adoptadas pelos vários Estados Membros relativamente à definição dos respectivos PAA ver também, por exemplo, Buller (2000); Legg (2000) e Lowe & Baldock (2000).

iniciaram esta política com a entrada em vigor do Reg. (CEE) 797/85 (Comissão Europeia: VI/7655/98: Parte IV: 58-59).

A definição do conteúdo, aplicação e monitorização das medidas agro ambientais exigem conhecimentos técnicos e experiência profissional baseada na complementaridade e capacidade de diálogo entre os campos científicos da agronomia e da biologia, em particular, ultrapassando portanto a exclusividade do domínio agronómico. Exigem ainda que os técnicos responsáveis pelo preenchimento daquelas funções possuam uma visão não exclusivamente sectorial da agricultura, ou seja, não exclusivamente baseada no acto produtivo, e que perspectivem modelos de agricultura, para além do modelo intensivo e modernizado. Em suma, o preenchimento das referidas funções exige uma cultura técnica e profissional agro ambiental. Baseada num processo gradual de aprendizagem, a referida cultura técnica e profissional agro ambiental conjuga não só experiência e conhecimentos específicos da questão agro ambiental, mas igualmente uma mudança de atitude e de mentalidades dos técnicos relativamente às novas funções a preencher pela agricultura, definidas pela política agro ambiental.

Até à adopção da política agro ambiental (1992), a modernização e intensificação da agricultura constituíram a prioridade, praticamente em exclusivo, das políticas agrárias dos países do sul da UE. Por outro lado, a formação académica dos técnicos que presentemente têm a responsabilidade de elaborar, divulgar e monitorizar a política agro ambiental foi profundamente centrada no acto produtivo e num modelo de agricultura intensivo e especializado. A ainda reduzida cultura técnica e profissional agro ambiental, que caracteriza a estrutura administrativa e técnica dos países do sul, reflectiu-se, por exemplo, nas dificuldades encontradas para incluir nos respectivos PAA os problemas ambientais específicos às realidades do sul e na transposição para estas realidades de modelos e experiências de países do norte da Europa. Estes modelos e experiências, embora ajustados àquelas realidades, não encontraram idêntica receptividade nos países do sul como ilustram, por exemplo, os modelos das ESAs aplicados em Espanha.

iv) Movimento associativo agrário

A experiência dos países do norte da UE sugere a existência de uma relação estreita entre o envolvimento do movimento associativo agrário (associações, cooperativas e sindicatos) na política agro ambiental e a adesão dos agricultores a esta política. O papel desempenhado pelas estruturas associativas nesta adesão depende muito da sua participação activa na definição do conteúdo das medidas agro ambientais e do montante das ajudas a atribuir, na divulgação e monitorização da política agro ambiental e, finalmente, nas acções de formação que organizam no âmbito desta política.

A importância do movimento associativo agrário na adesão dos agricultores à política agro ambiental é aqui ilustrado com o caso espanhol. Em Espanha, os PAA com maior adesão foram os que responderam a uma procura de organizações agrícolas e estavam orientados para problemáticas específicas. Referimo-nos ao “Programa de conservación de los humedales de Las Tablas de Daimiel”, orientado para compensar os agricultores das restrições ao uso da água para regadio em consequência do plano de extracção dos regadios sobre-explorados da Mancha Occidental e Campo de Montiel; o “Programa de la zona del Avellano de Cataluña”, orientado para o combate da erosão, e o “Programa de conservación del paisaje y prevención de incendios en sistemas extensivos de pastoreo” de Castilla y León, que respondeu à necessidade de conservação de terras comunais. Constata-se ainda que os PAA com adesão mais reduzida foram os da responsabilidade de grupos não agrários, como o “Programa de estepes cerealísticas de Castilla y León”, inspirado no modelo e experiência das ESAs britânicas (Viladomiu & Rosell: 1998). Isto é, programas que subordinam a função produtiva da agricultura e submetem o acto produtivo a critérios exteriores a uma visão agrícola do rural.

Estes exemplos permitem retirar três conclusões. Em primeiro lugar, a adesão das estruturas associativas agrárias aos programas agro ambientais depende muito do seu envolvimento activo na definição do conteúdo destes programas. Em segundo lugar, o envolvimento activo das estruturas associativas agrícolas permite introduzir nas medidas agro ambientais critérios que, na perspectiva dos agricultores, lhes conferem validade e interesse. Consequentemente facilitam a receptividade dos agricultores a estas medidas. Finalmente, as medidas orientadas, sobretudo, para o acto produtivo são as que apresentam maior receptividade junto dos agricultores.

A importância da participação do movimento associativo agrícola no acompanhamento dos PAA, faz-se sentir principalmente em medidas que, pela sua especificidade, exigem um apoio técnico mais metódico, como sucede com as medidas relativas à redução do uso de fertilizantes inorgânicos e produtos fitofarmacêuticos, às modalidades de protecção das plantas alternativas à luta química, e ao modo biológico de produção agrícola. Por exemplo, na Itália a adesão a este tipo de medidas está claramente associado a zonas onde já existia apoio técnico daquela natureza, associações de agricultura biológica e serviços de extensão orientados para a protecção integrada (Brouwer & Lowe: 1998: 27; Bordin *et al.* :1998: 259). Em Portugal constata-se idêntica situação no que refere à protecção integrada (Amaro: 1999).

Apesar dos exemplos descritos, é de notar que o movimento associativo agrário está fortemente implantado e desenvolvido sobretudo entre os agricultores da Europa do norte, como sucede na Holanda, Dinamarca e França. Nas agriculturas do sul, para além das estruturas associativas evidenciamos ainda debilidades na sua organização e capacidade

de mobilização dos agricultores estão também ainda pouco sensibilizadas para a política agro ambiental. Com efeito, os esforços do movimento associativo agrário nos países do sul continuam ainda largamente concentrados nos objectivos de desenvolvimento económico e de modernização da agricultura. De salientar que estes objectivos são também comuns à maioria dos agricultores, como revelam as suas atitudes relativamente à política agro ambiental, e que de seguida passamos a analisar.

v) *As atitudes dos agricultores*

No documento de “Avaliação do Programa Agro Ambiental”, elaborado pela Comissão (1998), pode constatar-se a reduzida adesão dos agricultores do sul aos programas nacionais. A percentagem de explorações que até Abril de 1998 estavam abrangidas por estes programas era de 0,3% na Grécia, 3% em Espanha, 7% na Itália e de 31 % em Portugal. Estes valores contrastam com os da Áustria (78%), da Finlândia (77%) e da Suécia (64%) (Comissão Europeia: VI/7655/98: Parte I: 22).

De seguida fazemos referência a alguns aspectos sociológicos que ajudam a compreender as atitudes dos agricultores do sul à política agro ambiental. Para além de não estarem familiarizados com o tipo de contrato definido na política agro ambiental (a ajuda financeira depende da realização de determinadas práticas agrícolas durante um período mínimo de cinco anos), a problemática agro ambiental é também ainda exterior às representações sociais de espaço rural e aos fundamentos da identidade profissional dos agricultores. Procuramos ilustrar estes aspectos com base em estudos de casos.

Nas representações sociais dos agricultores do sul o espaço rural é identificado essencialmente com um espaço cultivado e produtivo. Nestas representações, moldadas por uma visão agrícola do rural, os atributos naturais e estéticos dos espaços rurais, como os habitats, os recursos biológicos e sua diversidade e ainda os elementos culturais identificadores de paisagens, não são privilegiados nem valorizados enquanto tal. Os resultados de um estudo de avaliação das alterações introduzidas pelas obras de emparcelamento e hidráulica agrícola nos Campos do Baixo Mondego, localizados na região litoral-centro de Portugal, ajudam a compreender estes aspectos (Baptista *et al.*: 1998).

Contrariamente à opinião de grupos ecologistas, que denunciavam os impactes ambientais das referidas obras na degradação da qualidade estética da paisagem, dos habitats e dos recursos biológicos, os agricultores eram favoráveis à realização das mesmas. A melhoria das condições de trabalho e um aumento da remuneração da força de trabalho familiar, proporcionados pelas obras de emparcelamento e hidráulica agrícola, são elementos, facilmente quantificáveis, que explicam a atitude dos agricultores.

Porém, a identificação dos Campos do Baixo Mondego com um espaço de trabalho, e não com uma paisagem ou ecossistema, é um outro aspecto a adicionar aos anteriores que reforça e ajuda a justificar a atitude dos agricultores. Por um lado, a sua experiência vivida com os Campos não lhes permite o distanciamento suficiente para os poderem conceber como uma paisagem, ou seja, projectar neles um olhar exterior, “contemplativo e desinteressado, atributos necessários a uma apreensão e apreciação estética da paisagem” (Sylvestre: 1998: 133). Por outro, a cumplicidade que os agricultores mantêm com o espaço cultivado dos Campos confere-lhes um conhecimento das suas características geográficas, agronómicas e ecológicas que são, com efeito, construídas, e não criadas pela natureza. Finalmente, no referencial da sua identidade profissional de agricultores, e não de ecologistas, são os elementos culturais da paisagem que podem prejudicar o trabalho na terra, e não o contrário.

Como foi referido, a atribuição das ajudas financeiras ao abrigo dos contratos agro ambientais está dependente da realização de práticas agrícolas que minimizam as externalidades ambientais negativas, o que implica em muitas situações uma alteração às práticas adoptadas. A introdução de alterações às práticas agrícolas, em particular às práticas intensivas, está muito dependente, entre outras coisas, dos conhecimentos técnicos dos agricultores, do tipo de apoio técnico que dispõem e da sua sensibilidade e percepção da existência de uma relação entre as práticas agrícolas e as respectivas externalidades ambientais negativas. Com efeito, a gestão activa dos ecossistemas exige mais conhecimentos, tempo e trabalho do que o mero acto produtivo, dado que em vez de aplicarem regras, já largamente rotinizadas, os agricultores têm de adoptar princípios gerais à sua situação específica e elaborar as suas próprias regras específicas (Röling: 1993: 269).

Relativamente aos conhecimentos e apoio técnico é de notar a elevada taxa de analfabetismo que caracteriza os agricultores do sul e a sua reduzida participação em acções de formação profissional agrícola, para além, como já foi referido, da deficiente estrutura e organização do movimento associativo agrário e o conseqüente escasso apoio técnico que este pode prestar. Para além destes aspectos não serem favoráveis à introdução de alterações às práticas agrícolas, é ainda de salientar que a adesão a estas alterações está muito dependente das externalidades ambientais negativas poderem ser identificadas pelos agricultores, como ilustra um estudo realizado em 1992 na Grécia central. Dos vinte agricultores inquiridos só cinco admitiam a possibilidade de existência de poluições de origem agrícola. Apesar de relatarem a influência dos elementos ambientais na eficácia e segurança do processo produtivo, como os factores climáticos e a irrigação, as externalidades ambientais negativas das práticas agrícolas intensivas eram dificilmente

apercebidas e, deste modo, relegadas para segundo plano (Beopoulos & Damianakos: 1977: 212).

O carácter difuso, não imediato e não visível das poluições de origem agrícola dificulta aos agricultores a aquisição de um conhecimento empírico das consequências ambientais negativas das práticas agrícolas intensivas. Por seu lado, na ausência deste conhecimento, a importância atribuída pela política agro ambiental à introdução de alterações nas práticas intensivas é apreendida com dificuldade pelos agricultores. Um estudo realizado na província da Andaluzia, em Espanha, sobre a percepção dos problemas ambientais evidencia que o discurso sobre o ambiente dos agricultores inquiridos, que praticavam uma agricultura intensiva na localidade de El Ejido, estava circunscrito aos respectivos territórios de trabalho e de residência. Por outro lado, a questão ambiental era concebida como algo que depende dos “outros”. Embora os inquiridos identificassem a gestão do ambiente como o principal problema ambiental ela não dependia, na sua opinião, dos agricultores, mas das instituições e das decisões das políticas (Moyano *et al.*: 1998: 64). Esta atitude é reforçada pelo facto de as prioridades dos agricultores do sul continuarem centradas no desenvolvimento económico e de a questão ambiental ser aí identificada como um obstáculo, e não como uma vantagem (La Calle Dominguez & Velasco Arranz: 1997: 65).

A importância atribuída pelos agricultores do sul ao desenvolvimento económico e modernização da agricultura reflecte-se na prioridade que atribuem à intensificação do acto produtivo, mesmo quando possuem experiência dos efeitos de restrições ambientais no exercício da actividade. Um estudo realizado em Portugal revela que os agricultores do Alentejo (sul do país) inquiridos, embora possuíssem uma relativa experiência individual do risco natural (por exemplo, seca, erosão dos solos) e técnico e apesar de já praticarem uma agricultura intensiva, ambicionavam intensificar ainda mais activamente o processo produtivo. Esta atitude contrastava com a dos inquiridos de Trás os Montes (nordeste do país) que não dispunham daquela experiência, adoptavam práticas agrícolas menos agressivas do ponto de vista ambiental e não mostravam interesse na intensificação. Sem retirar validade a factores de natureza económica e sócio demográfica, é de salientar que a avaliação dos inquiridos sobre as possibilidades futuras dos modos como praticavam a actividade agrícola e como eles próprios se integravam no mundo exterior aos seus territórios de trabalho também contribuíam para estruturar as diferentes atitudes registadas face à intensificação do acto produtivo. Como os autores do estudo aliás referem, “os agricultores portugueses foram convidados, sem o desejarem, a queimar etapas de um processo de desenvolvimento que eles consideravam dever passar pela intensificação dos seus sistemas de produção. Os que já deram esse passo, (...) não estão dispostos a rever esta escolha, os que não estão integrados naquele processo [de intensificação] não

imaginam que a sua integração na agricultura europeia possa assumir uma outra modalidade" (Billaud & Pinton: 1999: 69-70).

É de esperar que os agricultores que mais beneficiaram de apoio financeiro e de formação técnica prioritariamente orientada para a procura de um aumento de produtividade, ao abrigo da política agrícola nacional e comunitária sejam os que praticam uma agricultura mais intensiva e compreendam com maior dificuldade a recente revisão de objectivos do modelo de desenvolvimento agrário europeu. Porém, a reduzida taxa de adesão dos agricultores do sul à política agro ambiental leva-nos a concluir que aquela dificuldade faz-se sentir não só em relação às medidas agro ambientais orientadas para a redução das poluições agrícolas, mas igualmente às que visam objectivos de gestão dos espaços rurais. Os aspectos específicos ao primeiro tipo de medidas, acima comentados, ajudam a compreender a reduzida adesão dos agricultores à introdução de alterações nas práticas intensivas. Por seu lado, a relutância dos agricultores em aderirem às medidas com objectivos de gestão do espaço rural está relacionada com estes objectivos. Baseados no preenchimento de funções ou serviços de natureza não agrícola/produziva estes objectivos não fazem parte dos fundamentos da identidade profissional dos agricultores. Com efeito, aquela relutância tende a ser tanto maior quanto a identidade profissional dos agricultores se baseia fundamentalmente sobre o acto produtivo (Rémy: 1995; 1998).

Bibliografia

Amaro, Pedro 1999 *Para a optimização da protecção integrada e da produção integrada até 2006*, Edições ISA.

Andersen, Mikael S. & Liefferink, Duncan 1997 "Introduction: the impact of the pionners on EU environmental policy", in: *European environmental policy: The pionners*, Andersen, Mikael S. & Liefferink, Duncan (eds.) Manchester University Press, pp. 1-39.

Andersen, Mikael S. 1997 "Denmark: the shandow of the green majority", in: *European environmental policy: The pionners*, Andersen, Mikael S. & Liefferink Duncan (eds.), Manchester University Press, pp. 251-286.

Arnalte, Eládio *et al.* 1998 *El desarrollo rural: Políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo*, Parlamento Europeu, Serie Agricultura, Montes y Desarrollo Rural, AGRI - 106, Documento de trabalho.

Baldock, David & Lowe, Philip 1996 The development of european agri-environment policy", in: *The european environmental and CAP reform: Policies and prospects for conservation*, M. Whitby (ed.), CAB International, pp. 8-25.

- Baptista, Fernando Oliveira *et al.* 1998 *Os agricultores e o projecto hidroagrícola do Baixo Mondego*, Instituto Superior de Agronomia, Departamento de Economia Agrária e Sociologia Rural, Lisboa.
- Beopoulos, Nikos & Damianakos, Stathis 1997 "Grece: le cache-cache entre la modernité et la tradition", in: *Vers un rural postindustriel*, sous la direction de Marcel Jollivet, L'Harmattan, pp. 175-231.
- Billaud, Jean-Paul & Pinton, Florence "De l'institution à l'individu: esquisse du paysage agri-environnemental dans trois pays européens", *Économie Rurale*, 249, pp.62-70.
- Buller, Henry 2000 "The agri-environmental measures (2078/92)", in: *CAP Regimes and the european countryside*, F. Brower & P. Lowe (eds.), CAB International, pp. 199-219.
- Bordin, Alessandro *et al.* 1998 "Italy", in: *CAP and the rural environment in transition: a panorama of national perspectives*, in Brower, Floor & Lowe, Philip (eds.), Wageningen Pers, pp. 241-266.
- Brower, F. M. & van Berkum, S. 1997 *CAP and the environment in the European Union: analysis of the effects of the CAP on the environment and assessment of existing environmental conditions in policy*, Wageningen Pers.
- Brower, Floor & Lowe, Philip 1998 "CAP reform and the environment", in: *CAP and the rural environment in transition: a panorama of national perspectives*, in Brower, Floor & Lowe, Philip (eds.), Wageningen Pers, pp. 13-38.
- COM (88) 501 final 1988 *El futuro del mundo rural*.
- COM (91) 100 final 1991 *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión de la Comisión*.
- COM (97) 2000 final 1997 *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*.
- COM (97) 620 final 1997 *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen sur l'application du Règlement (CEE) n° 2078/92*.
- Comissão Europeia 1985 "Perspectives de la politique agricole commune. Le Livre Vert de la Commission", *Notes rapides de l'Europe Verte*, 33.
- Comissão Europeia *Towards sustainability: a European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development*, Commission of the European Communities, Brussels, COM (94) 453.
- Comissão Europeia 1999 *PAC 2000. Evolution du monde rural*, Direcção Geral de Agricultura (DG VI), Internet:
http://www.europa.eu.int/comm/dg06/publi/cap2000/rd/rd_fr/index.htm.

- Dax, Thomas & Hellegers, Petra 2000 "Policies for less favoured areas", in: *CAP Regimes and the european countryside*, F. Brower & P. Lowe (eds.), CAB International, pp. 179-197.
- Facchini, François 1999 "La mise en oeuvre de l'Article 19 du Règlement CEE 797/85 en France et en Grande Bretagne", *Économie Rurale*, 252, pp. 3-8.
- Fernández, Susana Aguilar 1996 "La europeización de la política medioambiental: la tensión Norte-Sur en la Unión Europea", *Política y Sociedad*, 23, pp.111-120.
- Hervieu, Bernard & Lagrave, Rose-Marie (eds.) 1992 *Les syndicats agricoles en Europe*, L'Harmattan.
- La Calle Dominguez, Juan José & Velasco Arranz, Ana 1997 "Espagne: La ruralité: un concept mort-né?", in: *Vers un rural postindustriel*, sous la direction de Marcel Jollivet, L'Harmattan, pp. 45-75.
- Legg, Wilfrid 2000 "The environmental effects of reforming agricultural policies", in: *CAP Regimes and the european countryside*, F. Brower & P. Lowe (eds.), CAB International, pp. 17-30.
- Liefferink, Duncan "The Netherlands: a net exporter of environmental policy concepts", in: *European environmental policy: the pioneers*, Andersen, Mikael S. & Liefferink, Duncan (eds.), Manchester University Press, pp. 210-250.
- Lowe, Philip & Baldock, David 2000 "Integration of environmental objectives into agricultural policy making, in: *CAP Regimes and the european countryside*, F. Brower & P. Lowe (eds.), CAB International, pp. 31-52.
- Moyano, Eduardo & Garrido, Fernand 1998 "Acción colectiva y política agroambiental en la Unión Europea", *Política y Sociedad*, 28, pp. 85-101.
- Moyano, Eduardo 1996 "Spain", in: *The european environment and CAP reform: Policies and prospects for conservation*, M. Whitby (ed.), CAB International, pp. 86-104.
- Moyano, Eduardo et al. 1996 *Percepción de los problemas medio ambientales por la población andaluza*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas e Junta de Andalucía, Março, (2 Tomos).
- Mormont, Marc 1994 "La agricultura en el espacio rural europeo", *Agricultura y Sociedad*, 71.

- Paniagua, Angel Mazorra 2001 "Agri-environmental policy in Spain. The agenda socio-political developments at the national, regional and local levels, *Journal of Rural Studies*, 17, pp. 81-97.
- Pehle, Heinrich 1997 "Germany: Domestic obstacles to an international forerunner", in: *European environmental policy: the pioneers*, Andersen, Mikael S. & Liefferink, Ducan (eds.), Manchester University Press, pp. 161-209.
- Rémy, Jacques 1995 "Le manant, le savant et l'esthète: identités professionnelles et mesures agri-environnementales", *Natures - Sciences - Sociétés*, 3 (3), pp. 252-257.
- Rémy, Jacques "Agriculture, environnement et démocratie : du Vercors à Nature 2000", in: *Écologie et Société*, Francis Aubert & Jean -Pierre Sylvestre (Coord.), Educagri, pp. 115-131.
- Röling, Niel 1993 "Agricultural knowledge and environmental regulation in the Netherlands: a case study of the Crop Protection Plan", *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIII, (2).
- Seymour *et al.* 1997 "Environmental 'others' and 'elites': rural pollution and changing power relations in the countryside", in *Revealing rural 'others'*, Paul Milbourne (ed.), Pinter, pp. 57-74.
- Sylvestre, Jean Pierre 1998 "Sensibilité paysagère et sensibilité écologique dans les représentations et les usages de l'espace rural", in: *Écologie et Société*, Francis Aubert & Jean -Pierre Sylvestre (Coord.), Educagri, pp. 133-144.
- Thompson, Paul 1995 *The spirit of the soil. Agriculture and environmental ethics*, Routledge.
- Varela-Ortega, Consuelo & Sumpsi, José, M. 1998 "Spain", in: *CAP and the rural environment in transition: a panorama of national perspectives*, Brower, Floor & Lowe, Philip (eds.), Wageningen Pers, pp. 201-240.
- Viladomiu, Lourdes & Rosell, Jordi 1998 "La política agroambiental en España: análisis de las dificultades en la aplicación del Reglamento (CEE) 2078/92", *III Congreso Nacional Economistas Agrários*, Lleida, Septiembre, 12 p..
- Winter, Michael 2000 "Strong policy or weak policy? The environmental impact of the 1992 reforms to the CAP arable regime in Great Britain", *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 47-59.