



A. Estado, Poderes e Sociedade

B. Estruturas Produtivas, Trabalho e Profissões

C. Educação e Desenvolvimento

D. Território, Ambiente e Dinâmicas Regionais e Locais

E. Cultura, Comunicação e Transformação dos Saberes

F. Família, Género e Afectos

G. Teorias, Modelos e Metodologias

Sessões Plenárias

TRADUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS AGRO-AMBIENTAIS EM PORTUGAL^[1]

Maria Teresa Patrício, Aida Valadas de Lima*, Eleutério Sampaio**

Introdução

A reorientação da Reforma da PAC no sentido de uma agricultura sustentável introduz uma nova dimensão na agricultura portuguesa que importa analisar.

Nesta comunicação procura-se traçar o contexto de implementação das medidas agro-ambientais em Portugal. Este objectivo desdobra-se em duas questões:

- 1) Análise da forma como se “traduziu” e se tem vindo a aplicar o Regulamento CEE nº 2078/92, na dimensão relativa à extensificação e/ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos;
- 2) Uma primeira reflexão sobre as atitudes dos agricultores candidatos face a estas medidas. Com base nos resultados obtidos através de um Inquérito aplicado aos agricultores das Regiões Agrárias de Trás-os-Montes e do Alentejo exploram-se algumas dimensões das atitudes destes agricultores, de forma a contribuir para a caracterização motivacional dos principais protagonistas de práticas agrícolas que pretendem ser consentâneas com a preservação do meio ambiente.

Tradução e aplicação do Regulamento CEE nº 2078/92

O Regulamento CEE nº 2078/92 introduz uma série de medidas que, de um modo geral, pretendem combater os efeitos poluentes resultantes da prática da agricultura intensiva, encorajando práticas agrícolas extensivas.

A este objectivo geral, acresce o apoio e incentivo à prática da agricultura biológica, por um lado e a formas de lazer em espaço rural por outro, privilegiando, designadamente, a conservação da paisagem. As outras medidas que, com o Regulamento 2078/92 constituem as designadas medidas

de acompanhamento da Reforma da PAC, a saber: os Regulamentos CEE nºs 2079/92 e 2080/92 pretendem ainda, mais especificamente do que no caso do Regulamento em análise, reduzir os excedentes agrícolas, no sentido de um equilíbrio de mercados. De facto, a introdução das medidas agro-ambientais no contexto geral da reforma da PAC é indiciadora de regulamentação cujos dispositivos apresentam duas facetas: uma faceta ambiental, com objectivos explícitos de procura de uma articulação harmoniosa entre agricultura e ambiente; e, uma faceta agrícola, mais implícita mas efectiva, que corresponde a um objectivo de redução dos excedentes da produção agrícola. A avaliação dos subsídios acordados aos agricultores deriva directamente desta óptica, já que deve, em princípio, corresponder à compensação de uma perda de rendimento ligada a uma diminuição da produção.

A aplicação das medidas agro-ambientais passou, em cada país, por um processo de adaptação ou “tradução” do nível europeu aos níveis nacional e local.

Em Portugal, se bem que o programa destas medidas se especifique em quatro grandes grupos, a saber:

- 1) Diminuição do efeito poluente da agricultura;
- 2) Extensificação e/ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos;
- 3) Conservação dos recursos e da paisagem rural;
- 4) Formação profissional,

as medidas, até agora introduzidas dirigem-se, essencialmente, à manutenção de práticas agrícolas tradicionais extensivas e à conservação dos recursos e da paisagem rural, visando

refrear situações de “desertificação de vastas zonas do Interior do País” (IEADR, 1994: 21).^[2] De facto, a “tradução” das medidas agro-ambientais, em Portugal, consistiu em procurar dar

conta, simultaneamente, da preservação do ambiente natural e de tendências demográficas e sociais problemáticas que afectam parte significativa do espaço rural português. O objectivo definido pelo Ministério da Agricultura, relativamente à aplicação das medidas traduz-se em (procurar) dar resposta aos nossos problemas concretos, designadamente nas regiões mais desfavorecidas, com evidentes fragilidades estruturais e caracterizadas por uma acentuada regressão demográfica, baixo nível de vida das populações e envelhecimento das mesmas” (IEADR, 1994: 1).

Neste sentido, parece estar-se perante uma das modalidades de articulação agricultura/ambiente que se caracteriza por uma manutenção da agricultura em nome da qualidade do território e da paisagem. A entrada da variável ambiente como uma das variáveis decisivas do futuro dos espaços rurais processa-se, aqui, através da redefinição do agricultor como gestor do território (Mormont, 1994). A mobilização para as questões ambientais, por parte dos agricultores apresentará, então, contornos diferentes dos apresentados por parte de agricultores com práticas agrícolas intensivas, cujo esforço ambiental terá repercussões qualitativas e quantitativas apreciáveis, implicando, nalguns casos, uma reconversão de anteriores práticas agrícolas. Voltaremos a esta questão, aquando da análise das atitudes dos agricultores inquiridos.

As medidas agro-ambientais introduzidas pelo Estado Português são, assim, medidas de manutenção da agricultura tradicional e/ou extensiva e foram introduzidas ao nível nacional, regional e sub-regional. Algumas delas aplicam-se a regiões específicas, destinando-se à preservação de um tipo particular de produção (por exemplo as referentes ao figueiral de Torres Novas ou às amendoeiras do Algarve ou, ainda, à vinha do Douro); a maior parte, no entanto, diz respeito à extensificação e/ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais, procurando combinar objectivos que encorajem práticas agrícolas compatíveis com a preservação do meio ambiente, com objectivos de aliviar tendências demográficas e sociais, características de espaços agrícolas marginalizados. A agricultura portuguesa, ao contrário da agricultura dos países da Europa do Norte, caracteriza-se por ser uma agricultura predominantemente extensiva e, como tal, coloca outro tipo de problemas ambientais que não são equiparáveis aos colocados pela agricultura intensiva. Estes últimos são, no entanto, observáveis em certas regiões agrícolas onde a produção agrícola intensiva, designadamente a horticultura em regime de forragem ou a exploração pecuária intensiva, têm expressão. A poluição do solo e das águas provocada por estas práticas é tanto mais de assinalar, quanto acresce uma outra situação, a saber: a indisciplina na aplicação de produtos fitopatológicos. As outras medidas, contempladas no Regulamento CEE nº 2078/92, destinadas à agricultura intensiva foram introduzidas em Portugal, apenas, em meados de 1995.

A lógica produtivista associada à questão de um excedente agrícola, que sintetiza as preocupações ambientais identificadas pelos países do norte, não é, assim, relevante para Portugal. Tal como noutros países do sul, recentemente chegados à problemática ambiental, em Portugal, a evolução recente da agricultura tem colocado um outro conjunto, quer de problemas económicos e sociais, quer de problemas ambientais. O abandono da terra e a consequente desertificação têm conduzido a tendências para a erosão do solo e degradação da paisagem agrícola e rural. Um dos indicadores-síntese da crise agrícola é o do êxodo agrícola e rural, sobretudo no interior do país.

Evolução recente da agricultura portuguesa

Se tomarmos a evolução da agricultura, de 1960 a 1990, e ensaiarmos uma análise global que, ainda que sumariamente, tenha presente as questões da produção, população e estrutura das explorações agrícolas, salienta-se o seguinte:

A estagnação da produção agrícola, a par do peso que o sector representava, em termos de população, revela ter a agricultura portuguesa constituído uma reserva de força de trabalho para outros sectores de actividade económica, quer em âmbito nacional, quer, sobretudo durante a década de 60 até meados da década de 70, em âmbito extranacional (emigração para a Europa) (Lima, 1991). A população activa agrícola que, em 1950, representava cerca de metade da população activa total e, em 1970, 36%, situava-se, no início do anos 80, à volta dos 28% para representar cerca de 17%, em 1991. No que respeita à evolução da estrutura das explorações agrícolas, o aspecto mais saliente traduz-se pela importância crescente das explorações agrícolas familiares, com formas e ênfases de inserção mercantil marcadamente heterogéneas.

Acresce a importância numérica, cada vez maior, das muito pequenas e pequenas explorações, sobretudo em detrimento das explorações médias. Se bem que o indicador utilizado (SAU) não seja o indicador mais interessante para proceder a uma estratificação económica das explorações, pode concluir-se pelo reforço das assimetrias ao nível das explorações agrícolas (Lima, 1991). A existência de critérios diferentes, na delimitação da unidade exploração agrícola a inquirir, torna a comparabilidade entre os dois últimos recenseamentos agrícolas (RAC 79 e RGA 89) difícil e, esconde a importância das muito pequenas explorações agrícolas, sobretudo, nas regiões onde têm expressão, isto é, no Norte e Centro do País. Segundo o INE (Portugal Agrícola, 1993), de 1979 a 1989, terá

havido um decréscimo de cerca de 224.000 explorações. No entanto, a consideração de novos critérios no RGA 89, critérios que, *grosso modo*, pretendem uma standardização com os adoptados pela União Europeia, terá implicado uma redução do universo de inquirição em cerca de 350.000 pequenas explorações (Rolo, 1992).

A agricultura de pluriactividade ou a agricultura a tempo parcial era já, no início da década de 80, o sector maioritário em número de explorações, representando cerca de 48,1% do total, às quais corresponderia 32,1% da área total. A esmagadora maioria deste sector encontrava-se (encontra-se) confinado à pequena agricultura do Norte e Centro Litorais, representando o grosso destas explorações uma agricultura a tempo parcial de base camponesa, de carácter defensivo, funcionando como retaguarda de outras fontes de rendimento, designadamente as oriundas do salário industrial (Lima, 1991). A pequena agricultura de plurirendimento representava cerca de 37,8% do número total de explorações e 9,1% da área. A esmagadora maioria destas explorações que se mantinham graças à combinação de trabalho agrícola com outros rendimentos, como juros de poupança, reformas ou pensões sociais, remessas da emigração, localizavam-se no Norte e Centro Interiores, coincidindo, na maior parte dos casos com situações de envelhecimento da população agrícola (Lima, 1991).

No que respeita, sobretudo, à pequena agricultura a importância do “*part-time*” agrícola é mais um dos indicadores síntese do processo de transformação da agricultura portuguesa, sob o impacto de processos de industrialização e urbanização recentes (Lima, 1986).

Comparativamente, as características estruturais da agricultura no Alentejo não terão sofrido mudanças significativas, predominando práticas agrícolas extensivas (Cordovil, 1984).

A agricultura intensiva encontra-se regionalmente muito localizada no Centro e Norte Litorais. Como resultado das tendências atrás esboçadas, as assimetrias entre o Interior e o Litoral assumem particular relevância, quer do ponto de vista económico e social, quer do ponto de vista ambiental. O espaço rural do Interior do País está, então, confrontado com sérios problemas resultantes do êxodo rural e do abandono da terra. A população envelhecida pratica uma agricultura tradicional, com fraco nível de inserção mercantil, quer a jusante, quer a montante da produção.

O que podemos designar como a primeira fase de aplicação das medidas agro-ambientais parece vir, assim, ao encontro do contexto social actual, predominante no espaço rural do Interior, tendo por objectivo principal a manutenção das práticas agrícolas presentes nesse espaço.

A problemática da relação entre agricultura e ambiente, inseparável que é das transformações da agricultura como sector económico, emerge, em Portugal, fortemente associada à manutenção de uma actividade agrícola tradicional, podendo ser vista, pelos agricultores, sobretudo, como uma política de apoio à agricultura. Neste sentido, como já sugerimos, a forma como a questão ambiental será percebida pelos agricultores é tributária do contexto particular de aplicação das medidas.

Uma primeira análise dos resultados

Introdução

O interesse de uma análise das medidas agro-ambientais, do ponto de vista da sociologia, baseia-se, principalmente, no facto dessa análise poder estabelecer uma ligação entre a percepção de uma degradação do ambiente através da prática da agricultura e o debate social sobre as relações entre agricultura e sociedade. De facto, “a recente visibilidade social da importância das questões ambientais tem colocado novos desafios à análise da relação sociedade/ambiente, e, no que à agricultura e ao espaço rural diz respeito, constitui um dos elementos, nas condições sociológicas e ecológicas actuais, da revalorização social do rural” (Lima e Caninhas, 1995).

No contexto da Reforma da PAC, parece estar-se em presença de uma nova forma de relacionamento agricultura/sociedade que se traduzirá por dois eixos fundamentais:

- a) Como instrumento de ordenamento do território e defesa dos recursos naturais e paisagísticos;
- b) Como instrumento de controlo ambiental de uma agricultura intensiva, com vista a compatibilizar critérios económicos com critérios de sustentabilidade ecológica.

Em suma, duas lógicas na articulação agricultura/ambiente protagonizadas pelas medidas agro-ambientais. Se o primeiro eixo aponta para conferir aos agricultores um papel de “guardiões da natureza e da paisagem”, o segundo eixo confere-lhes o papel de produtores, cujo processo de produção terá em linha de conta a minimização e/ou correcção dos efeitos poluentes da agricultura intensiva, modelo dominante da anterior PAC e que encontrou (encontra) maior expressão nos países europeus mais desenvolvidos.

Em Portugal, as medidas agro-ambientais foram introduzidas nos finais de 1994 e, como vimos, na vertente relativa à extensificação ou manutenção dos sistemas de agricultura tradicional extensiva. As duas regiões seleccionadas para o estudo das atitudes dos agricultores foram as Regiões Agrárias

de Trás-os-Montes e do Alentejo, duas regiões fortemente tocadas por problemas de êxodo rural e abandono da terra.

Em Trás-os-Montes candidataram-se às medidas 12.405 agricultores, enquanto que no Alentejo apenas o fizeram 1.036 agricultores. Em relação ao número total de agricultores em cada uma das regiões, os candidatos às medidas agro-ambientais representam, respectivamente, 15,4% e 2,2%, em Trás-os-Montes e no Alentejo.

A diferente difusão e disponibilização da informação, por parte das autoridades locais, bem como, o facto de Trás-os-Montes, ter sido a região à qual o programa atribuiu maior número de medidas, explicará, pelo menos nesta primeira fase de implementação das medidas, o desfazamento observado relativamente ao número de candidatos.

Por razões comparativas (ver nota 1) o projecto definiu um total de 200 inquéritos por país, distribuídos por duas regiões agrárias (100 inquéritos em cada região).

Percepções e atitudes relativamente à relação agricultura e ambiente

Começamos por carrear alguns elementos de caracterização dos agricultores candidatos às medidas. Dos 140 agricultores cerca de 36% têm 65 e mais anos; mais de metade — 62,1% — têm apenas o nível básico de escolaridade. Do ponto de vista da dimensão das explorações verifica-se que cerca de 58% são chefes de uma exploração agrícola de muito pequena e/ou pequena dimensão; estão instalados, há mais de 10 anos, 75,2%; para cerca de 47% destes agricultores, a prática do pousio é habitual; cerca de 29% exerce outra actividade fora da exploração; 47,1% declara ter sucessor. Em síntese, estamos perante agricultores que constituem um grupo relativamente homogéneo do ponto de vista económico e social. Esta homogeneidade traduzir-se-á naquilo a que alguns autores têm vindo a designar por uma agricultura residual, no sentido de “evidenciar, sobretudo, a natureza problemática (das) explorações agrícolas (destes agricultores) do que propriamente afirmar a sua completa inviabilidade” (Barros, 1981: 134).

A primeira exploração dos dados relativos à articulação agricultura/ambiente, tendo como contexto a implementação das medidas em análise, indicia uma leitura, por parte dos agricultores, consentânea com a forma como esta política lhes foi apresentada. Tratando-se, essencialmente, como vimos, da manutenção de práticas agrícolas preexistentes, a adesão dos agricultores passa por uma tradução das medidas em conformidade com essas práticas. Assim, a esmagadora maioria dos agricultores (73,4%) vêem as medidas agro-ambientais como um programa de apoio à agricultura; apenas 10,1% as percebe como um programa de protecção ambiental.

Quando inquiridos sobre quais os sectores que causam maiores problemas ambientais, ao nível da região onde habitam, 34,1% declaram não existir qualquer sector responsável por danos desta natureza; 17,4% identificam a indústria e 16,7% os transportes e vias de comunicação. A agricultura é causadora de problemas ambientais para apenas 10% dos agricultores.

Do total dos agricultores candidatos, 25,4% esperam como resultado prático das medidas a manutenção da exploração a curto prazo; 23,9% a redução dos custos de produção; e 18,8% um rendimento adicional por tempo limitado.

Na avaliação das medidas relativamente aos objectivos de protecção ambiental, 31,6% referem que a situação “não melhorará nem piorará”, o mesmo acontecendo no que se reporta aos impactos sobre a exploração agrícola — 38,6% declaram que a situação, ao nível da sua exploração agrícola, “não melhorará nem piorará”.

Das medidas aos motivos de candidatura

Das 12 medidas agro-ambientais propostas para as regiões estudadas, a respeitante ao olival tradicional é a mais representada (44,4% do número total de candidaturas). De facto, numa primeira análise dos sistemas de cultivo, conclui-se que 41,4% dos agricultores candidatos têm no olival a sua produção dominante — mais de 50% da SAU.

As condições de elegibilidade daquela medida implicam “uma área mínima de 0,5 ha de olival; o olival deve ter uma densidade mínima de 40 árvores por ha; quando consorciado, deve constituir, pelo menos, 80% do povoamento; os olivais **Error! Bookmark not defined.** devem estar **Error! Bookmark not defined.** implantados há mais de 20 anos” (IEADR, 1994: 40). Os compromissos, por parte dos agricultores, implicam, por sua vez, a manutenção, durante 5 anos, do olival “em boas condições de exploração”, a “não (utilização de) herbicidas e fitofarmacêuticos, excepto em casos excepcionais devidamente aconselhados pelo Sistema de Avisos” e a manutenção “em bom estado de conservação (dos) muretes e muros de suporte, caso existam” (IEADR, 1994: 40).

A segunda medida mais contemplada foi a referente aos amendoais tradicionais de sequeiro, com 11,2% do número total de candidaturas. Esta medida contempla os agricultores de Trás-os-Montes que tenham um mínimo de 0,5 ha e pelo menos 70 árvores por ha.

Analisemos, então, os motivos subjacentes às candidaturas. Para cada candidatura, cada agricultor apresentava a razão ou motivo pelo qual se candidatava (e assim se explica que o número de respostas não seja de 140, mas sim de 209). Em Trás-os-Montes, cada agricultor candidatou-se, em média, a duas medidas, enquanto que, no Alentejo, cada agricultor candidatou-se, apenas, a uma única medida. Os motivos foram agrupados em 3 categorias de razões: económicas, ambientais e de preservação ou manutenção da exploração.

Motivos de Candidatura às Medidas Agro-Ambientais

MOTIVOS	Total	%	Alent.	%	T-M	%
Económicos	131	63,3	46	60,5	85	64,9
Ambientais	5	2,4	0	0,0	5	3,8
Preservação/Manutenção	57	27,5	16	21,1	41	31,3
Não sabe	14	6,8	14	18,4	0	0,0
TOTAL	207	100,0	76	100,0	131	100,0

Fonte: Inquérito, 1995.

A maior parte dos candidatos aponta razões económicas como motivo de candidatura às medidas. Incluem-se nesta categoria respostas como redução de custos, rendimento adicional e montante dos subsídios. Do total de candidaturas, 63,3% de candidaturas apontam para motivos de ordem económica.

Os motivos classificados como de preservação/manutenção da exploração agrícola constituem 27,5% do total das respostas. Os motivos ambientais apenas têm expressão em Trás-os-Montes — 2,4% do total. A opção por “não sabe” representa 6,8%, localizando-se, na sua totalidade, no Alentejo. Através da análise dos motivos de candidatura reforça-se o mesmo tipo de conclusões referidas aquando da análise das percepções e atitudes dos agricultores. A motivação económica destaca-se, seguida da motivação preservação/manutenção. Os motivos ambientais estão praticamente ausentes.

Conclusão

A tradução e a aplicação das primeiras medidas de política de ambiente na agricultura portuguesa parecem inscrever-se numa aproximação à relação agricultura/ambiente, em termos de ordenamento do território e defesa dos recursos naturais e paisagísticos.

A manutenção da agricultura tradicional e/ou extensiva como sistema favorável ou em simbiose com a natureza e o ambiente vai contextualizar as primeiras reacções dos agricultores e, porventura, marcar a emergência da problemática ambiental na agricultura portuguesa. Esta abordagem, se traduz o contexto económico e social da agricultura do Interior do País, pode comportar alguns riscos: o de criar uma percepção das medidas agro-ambientais centrada nas preocupações da União Europeia relativamente aos problemas criados pelos excedentes de produção, questão que não é relevante em Portugal; o risco de, ao apostar na manutenção do que existe, sem objectivos claros, após os 5 anos de vigência do programa, falhar a introdução da problemática ambiental, falhando, paralelamente, o objectivo de, com as presentes medidas, se amenizar o fenómeno do abandono da terra.

Referências Bibliográficas

- BARROS, Afonso, 1981, “Modalidades da pequena agricultura”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 7/8, pp. 111-134.
- CORDOVIL, Francisco Cabral, 1984, “Transformação da estrutura das explorações agrícolas em Portugal nas últimas três décadas (1950-1980) e efeitos previsíveis da adesão à CEE”, in *Economia e Socialismo*, nº 61, pp. 15-38.
- INSTITUTO DAS ESTRUTURAS AGRÁRIAS E DESENVOLVIMENTO RURAL, 1994, *Medidas Agro-Ambientais*, Lisboa, Ministério da Agricultura.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1993, *Portugal Agrícola*, Lisboa, INE, IEADR, Caixa Geral de Depósitos.
- LIMA, Aida Valadas de, 1986, “Sobre a Agricultura a tempo parcial, em Portugal”, in *Análise Social*, nº 91, pp. 371/379.
- LIMA, Aida Valadas de, 1991, “Velhos e novos agricultores em Portugal”, in *Análise Social*, nº 111, pp. 335-359.
- LIMA, Aida Valadas, CANINHAS, Helena, 1995, “Os agricultores e o meio ambiente - práticas e representações”, policopiado.

MORMONT, Marc, 1994, *Vers un encadrement environnemental des agriculteurs?*, Belgica, Fondation Universitaire Luxembourgeoise.

PATRÍCIO, Teresa, LIMA, Aida, Valadas, SAMPAIO, Eleutério, 1995, "The attitudes of Portuguese farmers towards agri-environmental measures: some results of an empirical study", XVI Congress of the European Society for Rural Sociology, Prague, July 31 - August 4, 1995, Policopiado.

ROLO, Joaquim Cabral, 1992, "Fontes de informação e estudos básicos sobre o sector agrícola português", in *Temas de Economia e Sociologia Agrárias*, Lisboa, DEESA, INA.

[1] Esta comunicação insere-se num projecto financiado pela *E. C. Comissão D. G. XII for Science, Research and Development*. O projecto intitulado "Sociological enquiry into the conditions required for the success of the supporting environmental measures within the reform of the Common Agricultural Policy" é um projecto comparativo entre três países europeus, Portugal, França e Alemanha envolvendo o CIES/ISCTE, o CNRS/Paris e o Katalyse/Colónia.

* *ISCTE/CIES*

[2] Finais de 1994.