

Alterações climáticas: política pública e práticas agrícolas dos agentes económicos

O envolvimento alargado dos agentes económicos no desafio climático exige a observação quer dos resultados da aplicação de medidas de política, quer das (boas) práticas agrícolas “ambientais” mobilizadas pela diversidade dos agricultores. Observa-se a execução do PDR2020, a afetação regional das ajudas por via da PAC e o estado, diferenciado, de um indicador “ambiental” ao nível dos produtores agrícolas.

Na sequência das Estratégias Nacionais de Adaptação às Alterações Climáticas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010) e de Adaptação da Agricultura e das Florestas às Alterações Climáticas (MAMAOT, 2013), o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020 (PDR2020) estabeleceu como um dos seus objetivos estratégicos a “promoção de uma gestão eficiente e proteção dos recursos”, colocando em destaque, como prioridade, o apoio à “passagem para uma economia hipocarbónica e resiliente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal”. Assim, o PDR2020 inscreveu na respetiva arquitetura uma grande área de intervenção: “Ambiente, eficiência no uso de recursos e clima”; a qual reúne as medidas “agricultura e recursos naturais”, “conservação dos recursos florestais” e “manutenção da atividade agrícola em zonas desfavorecidas”. No que se segue, assume-se a premissa de que a “atuação necessária para responder [aos] desafios [das alterações climáticas] implica o envolvimento alargado de todos os agentes setoriais (...): produtores agrícolas e florestais e suas organizações, comunidade científica e administração pública” (MAMAOT, 2013). E reflete-se que o desafio das mutações climáticas terá de enraizar-se sob duas dimensões indissociáveis da diversidade nacional agrorural: a regional e a dos agentes que moldam os campos. A questão: estamos a enfrentar o desafio à luz daquelas dimensões?

Aplicação de medidas de política pública: resultados na ótica regional

Traz-se aqui a primeiro plano a dimensão diversidade regional face ao ambiente-mutação climática. Antes, porém, uma anota-

ção genérica.

Retendo o montante global de despesa pública programado para o PDR2020 (4 174 243 mil euros) verifica-se que o consignado à componente “Ambiente, eficiência no uso de recursos e clima” é muito expressivo (47%); se lhe adicionarmos o previsto para algumas das medidas inseridas na área de intervenção “competitividade e organização da produção” e com maior articulação à problemática “ambiente-clima” (eficiência dos regadios existentes; seguros; calamidades e restabelecimento do potencial produtivo), alcança-se a quota de 57%. Fixe-se o andamento da execução daqueles montantes: no final de janeiro de 2017 estava contratada uma despesa pública (participações nacionais e da União Europeia) de 16% da dotação total programada que compara com 9% no que respeita a “Ambiente... e clima”. Mas, sobretudo, pondere-se o conjunto das ajudas proporcionadas pela Política Agrícola Comum (PAC) por via dos Fundos Europeus Agrícola de Garantia (FEAGA) e Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER); é o que se espelha nos pagamentos efetuados em 2015-16 pelo dispositivo da PAC e, em especial, os com mais incidência na problemática “ambiental/adaptação às mudanças climáticas. Em relação a esta, demarcou-se um grupo restrito de medidas em que se perceciona ser mais mitigado o propósito na ótica ajuda ao rendimento-investimento face à voluntariedade dos desígnios “ambientais” (vd. cx. I).

Antes do mais realça-se que as medidas “investimentos em ativos físicos” (contempla “os investimentos não rentáveis necessários para atingir objetivos ambientais”) e “agroambiente e clima” (visa as “práticas agrícolas que contribuam para a proteção

Joaquim Cabral Rolos . INIAV, I.P.



do ambiente, da paisagem, dos recursos naturais, e para a atenuação dos efeitos e adaptação às alterações climáticas”) significaram 75% dos auxílios prestados em 2015 e 2016 pelo conjunto das medidas “ambientais” que se individualizaram.

Em sequência, os sublinhados da leitura do quadro I:

- i. A posição cimeira do Alentejo no benefício global dos apoios financeiros públicos em 2015 (36% do total do Continente) mantém-se, embora se atenue (26%), para o segmento das ajudas sob o apelativo de “ambientais”.
- ii. O referido esbatimento da quota-parte do Alentejo é o resultado lógico do menor peso das ajudas “ambientais” no total dos pagamentos recebidos – cerca de 10%, abaixo dos 14% na média do Continente e da proporção de qualquer outra região.
- iii. Relevante é o contraste do apoio médio “ambiental” por unidade de trabalho (UTA) entre, por um lado, as regiões Norte e Centro – inferior à média do Continente (546€) – e, por outro lado, o Alentejo e, mais ainda, devido ao nível dos apoios na AMLisboa (2 178 €/UTA), no conjunto da AML e do Algarve. Situação que, adinta-se, subsiste se a relação dos pagamentos se fizer com o n.º de produtores/explorações agrícolas.

Diversidade dos agentes e de intensidade de boas práticas agrícolas

Dos conhecidos contrastes estruturais na agricultura nacional, de par com os acima aflorados (quadro I) salientam-se (quadro 2 e cx. 2):

- (a) A diferenciada dimensão económica das

QUADRO 1 – A PARTIÇÃO REGIONAL DA AJUDAS PÚBLICAS (TOTAL E “AMBIENTAIS”), DA SUPERFÍCIE E DO TRABALHO AGRÍCOLAS

		Ajudas públicas ^(a)					SAC ^(d)	N.º explorações com SAU	UTA
		Total	“Ambientais” ^(b)	% “Ambientais” no Total	“Ambientais” / /UTA (€)	Total/UTA (€)			
CONTINENTE		100	100	13,9	546,2	3928,4	100	100	100
Norte	Litoral	12,9	12,7	13,8	305,2	2219,0	5,0	17,4	22,8
	Interior	16,1	17,2	14,8	457,0	3078,4	12,8	22,5	20,6
Centro	Litoral	9,6	14,4	20,9	458,7	2191,4	4,9	16,3	17,2
	Interior	12,2	13,6	15,6	390,6	2505,5	11,0	21,5	19,1
Alentejo		36,3	25,9	9,9	1009,5	10 165,4	61,0	15,1	14,0
AML e Algarve ^(c)		13,0	16,1	17,2	1379,8	8009,6	5,2	7,2	6,4

^(a) Pagamentos a beneficiários do FEAGA e do FEDER em 2015 (1000€): total = 1341 562, “ambientais” = 186 539 – fonte: IFAP. ^(b) vd. cx. 1. ^(c) Às regiões que na UE (pelo padrão de nível de vida; coesão) se classificam como “menos desenvolvidas” – Norte, Centro e Alentejo – contrapõem-se a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e o Algarve (“região de transição”) – as regiões fixadas têm a configuração da versão NUT II e III de 2013 (INE). ^(d) SAC (Superfície Agrícola Cultivada – vd. quadro 2), n.º de explorações e UTA (Unidade de Trabalho anual agrícola) – fonte: INE (2012), RA2009.

Cx. 1 – AS MEDIDAS “AMBIENTAIS” FIXADAS

IV/A.4 – Contribuir para melhorar o desempenho económico e ambiental das explorações agrícolas e das empresas rurais, aumentar a eficiência dos setores de transformação e comercialização de produtos agrícolas, criar infraestruturas necessárias ao desenvolvimento dos setores agrícola e florestal, e apoiar os investimentos não rentáveis necessários para atingir objetivos ambientais.

IV/A.5 – Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais.

IV/A.15 – Incentiva a utilizar práticas agrícolas para a proteção do ambiente, da paisagem, dos recursos naturais, e para a atenuação dos efeitos e adaptação às alterações climáticas.

IV/A.16 – Apoio à reconversão e/ou manutenção das práticas da agricultura biológica.

IV/A.20 – Responde, quer às necessidades de promoção da gestão sustentável e melhoria

da condição das florestas e zonas arborizadas, incluindo a manutenção e a melhoria da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos solos e a luta contra as alterações climáticas, quer à necessidade de conservar os recursos genéticos das florestas.

IV/B.1.1 – Formação profissional e ações de informação: promoção de formação técnica e económica, incluindo a aplicação de métodos de produção compatíveis com a manutenção e valorização da paisagem e com a proteção do ambiente.

IV/B.1.11 – Disponibilizados apoios a medidas de prevenção e reparação dos efeitos de catástrofes naturais como forma de contribuir para o eixo referente à competitividade agrícola.

IV/B.2.11 – Pagamentos silvoambientais.

IV/B.2.12 – Restabelecimento do potencial silvícola em florestas atingidas por catástrofes

naturais e incêndios.

IV/B.2.13 – Investimentos não produtivos: realizados nas florestas para cumprir compromissos assumidos ao abrigo da medida relativa a pagamentos silvoambientais ou outros objetivos ambientais.

IV/B.2.4 – Pagamentos agroambientais: cobrem parcialmente os custos incorridos e as perdas de rendimento dos agricultores e outros gestores de terras por se comprometerem, a título voluntário, a aplicar métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção e a melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos, e da diversidade genética.

IV/B.2.6 – Apoio a investimentos não produtivos necessários para o cumprimento de compromissos assumidos no âmbito de regimes agroambientais ou de outros objetivos agroambientais.

Fonte: Pagamentos efetuados aos beneficiários do FEAGA e do FEADER, http://www.ifap.min-agricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico/GC_pagamentos#.WXDNLunOW70. A arrumação dos dados para 2015, por concelhos, deve-se a Francisco Cordovil.

explorações agrícolas – a 3,7 ha em média de superfície agrícola cultivada (SAC) das pequenas unidades, detendo perto de 25% da SAC, correspondem 160,7 ha das grandes, fruindo cerca de 40% da SAC;

(b) O distinto modelo jurídico organizativo, onde é marcante o desigual peso da origem da prestação de trabalho (sobretudo familiar ou com predomínio do recurso ao assalariamento) – e, assim, para 6 ha de SAC por exploração na agricultura familiar, registam-se 132 ha na agricultura não familiar com os estatutos de empresário cuja família retira a maior parte dos rendimentos da exploração e de sociedade;

(c) A muito forte articulação no rendimento das famílias de provenientes com origem fora da unidade (de salários, de pensões/reformas, etc.): próximo de 25% da SAC é

do domínio da agricultura familiar para quem a exploração não constitui a primazia no rendimento da família.

É neste cenário que importa examinar o índice “ambiental”. Índice que expressa a soma de indicadores relativos às variáveis: agricultura em modo de produção biológico (MPB); superfície destinada a culturas temporárias com intervenção no solo sem o reviramento da leiva (os métodos não convencionais: “mobilização reduzida”, “sementeira direta”, ...); enrelvamento da entrelinha em culturas permanentes; análise de terras; destino do material das podas das culturas arbóreo-arbustivas – incorporação no solo e outros, que não a simples queima. E que se amarra à média do conjunto das modalidades de agricultura (o total das explorações portuguesas em atividade no ano agrícola de 2008-09 – INE, RA2009). O panorama

global daqueles indicadores: agricultura em MPB, 0,4% das explorações e 3% da SAC⁽¹⁾; mobilização do solo por métodos não convencionais, 24% da SAC; enrelvamento da entrelinha, perto de 10% as explorações com culturas permanentes que declararam fazê-lo; produtores que procederam a análise de terras, 8%; destino do material de poda, 16% assinalaram a incorporação no solo e 34% que o canalizavam para outros fins que não a mera queima, o que significa uma quota de 50% de casos com destruição dos resíduos através da queima. São proporções bem modestas, a indicarem parca preocupação com procedimentos orientados para práticas mais consentâneas ao ambiente e

⁽¹⁾ Com a informação revelada pela DGADR/GPP (ano de 2015) e pelo último Inquérito às Explorações Agrícolas do INE (2013), o significado do MPB mede-se por 1,6% do n.º de explorações e cerca de 8% da superfície agrícola cultivada.

QUADRO 2 – MODALIDADES DE AGRICULTURA EM PORTUGAL: IMPORTÂNCIA E CONTRASTES NO ÍNDICE “AMBIENTAL”

Modalidades de agricultura			N.º de expl. c/ SAU (%)	SAU (%)	SAC ⁶ (%)	SAC/Exploração (ha)	Índice “ambiental” (boas práticas) ⁷	
TOTAL	TOTAL			100	100	100	10,2	1,0
	AF ¹	Total		95,9	55,9	48,3	6,1	0,8
		Rendimento Fam. > 50% fora da exploração ³	Total	84,4	32,7	23,9	4,2	0,7
	AñF ²	Total		4,1	44,1	51,7	107,0	3,2
		Empresários ⁵ e Sociedades		2,7	34,6	36,5	131,9	3,8
Pequena *	TOTAL			91,0	31,7	24,4	3,7	0,7
	AF	Total		89,4	29,1	19,8	3,5	0,7
		Rendimento Fam. > 50% fora da exploração	Total	82,0	23,8	14,6	3,2	0,6
Média	TOTAL			6,4	26,7	34,9	40,7	2,6
	AF	Total		5,2	16,8	19,2	32,4	1,9
		Rendimento Fam. > 50% fora da exploração		2,2	6,5	7,4	29,7	2,0
	AñF	Total		1,2	9,9	15,6	76,7	3,6
		Empresários e Sociedades		0,9	6,6	7,1	70,7	3,7
Grande	TOTAL			2,7	41,5	40,7	160,7	3,0
	AF	Total		1,3	10,0	9,2	77,5	2,3
		Total		1,3	31,5	31,5	245,1	3,7
	AñF		Empresários e Sociedades		1,2	26,8	28,6	226,5

Cx. 2 – MODALIDADES DE AGRICULTURA, INDICADORES DE PRÁTICAS AGRÍCOLAS E NOTAS AO QUADRO 2

* Em função da Dimensão Económica medida em Valor da Produção: pequena = menos de 25 000 €/ano; média = 25 000 a 100 000€; grande = + de 100 000€/ano.

¹ AF = Agricultura Familiar = Os produtores singulares autónomos (mais de metade do trabalho na expl. é feito pela mão de obra familiar).

² AñF = Agricultura não Familiar = Inclui os produtores singulares empresários (mais de metade do trabalho na exploração é feito por mão de obra assalariada), as sociedades e outras formas (Fundações, Estado, baldios...).

³ O rendimento do agregado familiar do produtor tem origem em mais de 50% de fontes exteriores à exploração agrícola (salários, atividade empresarial...).

⁴ As pensões são prevalecentes enquanto ori-

gem dos rendimentos das famílias.

⁵ Inclui os empresários cujos rendimentos familiares têm origem em mais de 50% na exploração.

⁶ Superfície agrícola cultivada equivale à superfície agrícola utilizada (SAU) com a exclusão da superfície de pastagens pobres em terra limpa.

⁷ O índice de boas práticas, que designámos por “índice ambiental”, corresponde a uma média dos seguintes indicadores (em %): (a) explorações e superfície em modo de produção biológico (nos totais de n.º de explorações com SAU e na superfície agrícola cultivada); (b) superfície mobilizada por métodos não convencionais – a superfície mobilizada para culturas temporárias (anuais) em cultura principal por método não convencional (o

não reviramento da leiva), ou seja, o conjunto de: “mobilização reduzida”, “mobilização na zona (ou na linha)” e “sementeira direta”; (c) n.º de ocorrências (no total de explorações com culturas permanentes) que assinalaram a prática da instalação de culturas herbáceas, permanentes ou temporárias, na entrelinha de culturas permanentes; (d) análise de terras – n.º de explorações, no total de explorações com SAU, que registaram ter efetuado análises na exploração, nos últimos 3 anos; (e) os destinos do material de poda das culturas permanentes (n.º de ocorrências): incorpora no solo e outros destinos que não a queima (“queima com aproveitamento de energia”, “venda para a produção de energia”, “outras vendas”, “camas/alimentação animal”, “outros”).

Fonte: INE (2012), Recenseamento Agrícola 2009 [RA2009] (apuramento específico, desenhado por J. Cabral Rolo e F. Cordovil, INIAV, I. P., solicitado ao INE pelo GPP/MA que também procedeu à validação da congruência da informação).

de mitigação/adaptação às alterações climáticas. Mas o relevante que interessa destacar são os contrastes entre modalidades de agricultura: em todos os indicadores a pequena agricultura familiar emerge em inferioridade. Sobrelevem-se, apenas, os referentes à análise de terras e à superfície mobilizada por métodos não convencionais; para aquele, a 5% das explorações da agricultura familiar de pequena dimensão – que abrangem 90% do universo das explorações portuguesas – correspondem 55% da agricultura não familiar de grande dimensão; para o segundo, a proporção de 10% naquela modalidade ascende a cerca de 35% na gran-

de agricultura não familiar e supera este valor nas unidades de empresários e sociedades de média dimensão.

Por fim, a quantificação do índice “ambiental” e a constatação da enorme discrepância das medidas entre as situações no âmbito da pequena agricultura familiar e as da agricultura não familiar de média e de grande dimensão (de 0,5 para 4 vezes o padrão médio do conjunto das unidades agrícolas).

Nota final

Do descriptivo ressalta a diferenciada incidência regional de apoios públicos na senda do desafio alterações climáticas

perante um panorama, bem contrastado, de minguada orientação dos agentes económicos pelas boas práticas agrícolas: inferioridade das agriculturas de menor dimensão de natureza familiar e inferioridade da intensidade das ajudas nas regiões de dominância daquelas modalidades de agricultura. E, assim, fica a interrogação: a atuação necessária para responder aos desafios das alterações climáticas está, de facto, a implicar o envolvimento alargado de todos os agentes setoriais (...): produtores agrícolas e florestais e suas organizações, comunidade científica e administração pública? ☺