

# As medidas agro-ambientais como instrumento integrado para a preservação da paisagem rural: a importância da sensibilização dos técnicos locais e dos chefes de exploração

**Teresa Pinto-Correia**

Departamento de Planeamento Biofísico e Paisagístico

Universidade de Évora

Colégio Luís Verney

7000 ÉVORA (PORTUGAL)

Tel.: +351.266745332

Fax: +351.266744971

e-mail: rntpc@uevora.pt

## Resumo

*Este artigo pretende apresentar a síntese dos resultados da investigação levada a cabo no âmbito do projecto “Strategies for a strengthened integration of sustainability concepts in rural planning and management: building up ethics into decision-making”, sobre a experiência de implementação das medidas agro-ambientais em diferentes países europeus. O Regulamento CEE 2078/92, que define o enquadramento para as medidas agro-ambientais, permite que cada estado-membro conceba e aplique um conjunto de medidas próprio, adaptado às suas especificidades e necessidades. Assim, os objectivos e o conteúdo deste pacote de medidas varia de país para país, tal como a sua forma de divulgação e de implementação. Os resultados são assim necessariamente diversos, nalguns casos mais imediatos e fundamentalmente económicos, noutras mais com uma perspectiva integrada e de longo prazo. A importância da sensibilização e participação dos chefes de exploração e dos proprietários, assim como a sua motivação através dos técnicos e consultores locais, é hoje reconhecida, tanto pelas instituições comunitárias como por instâncias ao nível nacional e por especialistas, investigadores e técnicos, como um dos factores fundamentais para as possibilidades de sucesso das agro-ambientais na perspectiva de integração definida inicialmente pela União Europeia. O texto debruça-se sobre as várias formas como este factor tem sido levado em consideração, e sobre a variedade de situações e perspectivas resultante nos vários países.*

**Palavras-chave:** agro-ambientais, paisagem, participação, técnicos locais

## Résumé

*Cet article présente la synthèse des résultats de la recherche entreprise dans le cadre du projet d'investigation « Strategies for a strengthened integration of sustainability concepts in rural planning and management : building up ethics into decision-making », sur l'expérience d'application des mesures agro-ambientales en divers pays européens. Le règlement CEE 2078/92, qu'établit le cadre pour les mesures agro-ambientales, permet que chaque état-membre conçoive et applique un groupe de mesures adaptées à ses spécificités et besoins. Les objectifs et le contenu de ce paquet de mesures varient donc d'un pays à l'autre, ainsi que sa forme de divulgation et d'application. Les résultats sont alors nécessairement divers, quelques-uns plus immédiats et fondamentalement économiques que d'autres où domine une perspective intégrée de longue durée. L'importance de la sensibilisation et participation des chefs d'exploitation et des propriétaires, ainsi que sa motivation à travers des techniciens et des consultants locaux est aujourd'hui reconnue, tant par les institutions communautaires que par les instances à niveau national et par spécialistes, investigateurs et techniciens, comme un des facteurs fondamentaux pour agrandir les possibilités de succès des mesures agro-ambientales dans la perspective définie initialement par l'Union Européenne. Le texte aborde les diverses formes comme ce facteur a été pris en considération, et la variété de situations et perspectives résultantes dans plusieurs pays.*

**Mots-clés:** agro-ambiental, paysage, participation, techniciens locaux.

## Abstract

*This paper aims at the presentation of the partial results of the research work realised within the research project "Strategies for a strengthened integration of sustainability concepts in rural planning and management: building up ethics into decision-making", concerning the experience in different European countries in implementing the agri-environmental measures. The EEC Reg. 2078/92, which defines the framework for the agri-environmental measures, allows each country to conceive and apply a set of own measures, adapted to its specific characteristics and needs. Thus, the objectives and the content of this set of measures varies from country to country, as well as its divulgation and implementation methods. The results are thus necessarily diverse, in certain cases more immediate and mainly economic, in others more with an integrated and long-term perspective. The important role of the awareness and participation of farmers and land owners, motivated by the enthusiasm of the local technicians and advisers, is today acknowledged by the European decision makers, as well as by national entities, and by*

*experts, both researchers and technicians, as one of the main factors for the success of the agri-environmental measures in the integrated perspective defined initially by the European Union. This paper concerns the various ways in which this factor has been taken in consideration and the diversity of situations and perspectives they correspond to diversity which well illustrates its importance.*

**Keywords:** agri-environment, landscape, participation, local technicians.

## Introdução

A paisagem constitui um sistema dinâmico, onde diferentes factores (litologia, relevo, clima, solos, flora, fauna, ocupação humana) se influenciam mutuamente e evoluem em conjunto ao longo do tempo, determinando e sendo determinados pela estrutura global (Forman e Godron 1986; Naveh e Lieberman 1994; Zonneveld 1990). A expressão visual deste sistema, num determinado momento, constitui a paisagem que pode ser vista por cada observador, segundo a sua percepção e os seus interesses específicos.

A paisagem rural europeia é uma paisagem cultural, condicionada pelas condições naturais mas continuamente transformada pela actividade humana, a agricultura e silvicultura. Apesar das elevadas taxas de urbanização, na Europa a maioria do território continua a ser maioritariamente rural, sendo 60% do território ocupado por agricultura, com culturas permanentes ou anuais, e 30% por florestas, sistemas silvo-pastoris e pastagens naturais. A diversidade das paisagens rurais europeias reflecte assim a diversidade de condições naturais no conjunto do território europeu, mas também a diversidade de sistemas agrícolas que se foram desenvolvendo em estreita relação com essas condições, criando um mosaico diversificado e com uma identidade específica, parte do nosso património cultural e histórico (Aalen 1996; Caldeira Cary 1997; Meeus et al 1990; Pinto-Correia e Ramos 2000; Ribeiro 1986).

Resultando do impacto da actividade humana sobre o suporte biofísico de base, a paisagem é por natureza dinâmica, estando em constante mutação. No entanto, nas últimas décadas, com o processo de mecanização, concentração e especialização da agricultura, as paisagens rurais europeias têm registado transformações extremamente aceleradas e radicais, contrastando com as pequenas adaptações e mudanças progressivas registadas até meados deste século (Vos and Meekes 1999). Os sistemas agrícolas e os usos específicos adaptados às condições naturais foram substituídos por métodos de produção tecnologicamente avançados e menos dependentes do suporte natural, e portanto também menos respeitadores do seu equilíbrio. Estas transformações levaram a maiores níveis de produção mas, também, a uma homogeneização dos sistemas e à sua menor adaptação aos recursos naturais, resultando numa degradação ambiental e numa simplificação da paisagem (von Meyer 1994).

Assim, a consideração e preocupação quanto às paisagens rurais europeias tem vindo nos últimos anos a crescer ao nível internacional e a sua preservação, através de uma gestão prudente e integrada, é defendida nas estratégias formuladas para o mundo rural, segundo as orientações da Agenda 2000 (Comissão Europeia 1999; Washer et al 1999), em relatórios sobre o estado do ambiente (Stanners and Bordeau 1995), e em orientações específicas quanto à paisagem (Conselho da Europa 1996, 1998a) e 1998b); ECNC 1997; Green 1996; Darwill 1996).

### **As medidas agro-ambientais**

Em consequência da degradação ambiental sentida a vários níveis na Europa, nos anos setenta começaram a manifestar-se as primeiras preocupações ambientais por parte de técnicos e do público, tendo estas preocupações vindo a intensificar-se sobretudo durante a década de oitenta. Diversas estratégias e políticas para a defesa do ambiente foram criadas nessa década, tanto ao nível europeu como ao nível nacional. Em 1992, com a reforma da Política Agrícola Comum (CAP), a componente ambiental foi introduzida também na gestão do sector agrícola, associada à necessidade de reduzir a produção e os excedentes na Europa.

Para além da introdução das preocupações pelo ambiente e pela natureza de uma forma geral, na reforma da CAP de 1992 foram adoptadas as chamadas medidas de acompanhamento, com três pacotes específicos: reforma antecipada, medidas agro-ambientais e florestação.

O Regulamento (CEE) 2078/92 constitui o enquadramento das medidas agro-ambientais, criadas para apoiar métodos de produção agrícola compatíveis com a protecção do ambiente e a manutenção das características específicas e diversificadas da paisagem rural europeia (Whitby 1996). Os objectivos deste regulamento são, concretamente:

- combinar os efeitos benéficos sobre o ambiente com a redução da produção agrícola;
- contribuir para apoiar a diversificação do rendimento agrícola e para o desenvolvimento rural.

Para atingir estes objectivos, foi criado um sistema de financiamento para apoiar (Comissão Europeia 1999):

- a) práticas agrícolas que reduzam o efeito poluente da agricultura, o que também deverá contribuir, através da redução da produção, para um maior equilíbrio do mercado;
- b) uma extensificação da produção de culturas anuais e da produção de gado, incluindo a conversão de terras aráveis em pastagens extensivas;

- c) formas de uso do solo agrícola compatíveis com a protecção e a melhoria da qualidade do ambiente, dos recursos naturais, da paisagem, do solo e da diversidade genética;
- d) a manutenção de áreas agrícolas e florestais abandonadas, quando tal seja necessário por razões ambientais ou devido ao risco de fogo ou de catástrofes naturais, contribuindo também para evitar o despovoamento das áreas rurais;
- e) *set-aside* de terras agrícolas a longo prazo, por razões predominantemente ambientais;
- f) gestão do espaço para a abertura ao acesso público e a actividades de recreio;
- g) educação e formação dos agricultores em formas de agricultura compatíveis com os requisitos da protecção ambiental e da manutenção da paisagem rural.

Os programas agro-ambientais são concebidos ao nível nacional ou regional (Baldock e Lowe 1996; Onate et al 1998). São geridos por entidades nacionais ou regionais, depois de terem sido aprovados pela Comissão Europeia. Os conteúdos e os objectivos dos vários programas nacionais são extremamente diversos, reflectindo o maior ou menor peso dos vários objectivos definidos globalmente, e também as condições ambientais, a política nacional, a tradição administrativa e a cultural (Buller 1999; Clarck et al 1997; Schramek et al 1999). Da mesma forma, tanto o tipo de entidade responsável pela gestão do programa agro-ambiental como o processo utilizado para a sua divulgação são extremamente diversos (Comissão Europeia 1999).

Enquanto os Estados Membros são obrigados a definir e a implementar estes programas, a participação dos agricultores é voluntária. As medidas agro-ambientais não constituem um instrumento regulador e só intervêm no conjunto de actividades definidas pelas decisões do agricultor. Os agricultores assinam um contrato com a administração quanto a uma ou mais medidas, comprometendo-se por cinco anos a respeitar certas práticas em áreas determinadas da exploração, mediante o pagamento anual de uma soma estabelecida.

## O papel dos agentes locais

Tal como referido anteriormente, a consideração das questões ambientais e de conservação da natureza na agricultura prende-se com uma procura crescente, pela sociedade em geral, de formas de desenvolvimento sustentável. Investigando a integração deste conceito na formulação de diferentes políticas, Ted Trzyna (1995 a) e b)) salienta que o desenvolvimento sustentável é um processo social e político mas, sobretudo, um princípio moral, que progressivamente foi sendo introduzido na formulação de políticas nos últimos anos, através da adaptação do comportamento ético dos políticos responsáveis às questões ambientais emergentes. No entanto, as decisões quanto ao uso do solo e dos recursos não são tomadas

durante o processo de formulação das políticas e estratégias, mas sim na administração quotidiana dessas políticas e da legislação e planeamento, feita pelos técnicos, e na gestão corrente feita pelos agricultores em cada exploração (Cloke 1987; Baudry 1989; Furze 1996).

Em consequência, para o sucesso na implementação das políticas para o ambiente a para a conservação da natureza, o envolvimento dos agentes locais tem sido reconhecido como fundamental. Nas áreas rurais, estes são tanto os técnicos locais ligados à agricultura e a outros sectores, assim como também outros agentes ligados ao processo de desenvolvimento local (Mehra et al 1997; Ribeiro 1993). Embora o processo de tomada de decisões seja complexo e implique o balanço entre diversos valores e interesses (Beatley 1991), a boa comunicação e a transferência efectiva de informação entre os diferentes indivíduos envolvidos ao nível local são sempre condições básicas para o desenvolvimento endógeno (Ferrinho 1993).

Confirmando a importância do envolvimento destes técnicos locais, a Comissão Europeia, no seu mais recente relatório de avaliação dos programas agro-ambientais (Comissão Europeia 1999), salienta a importância de um suporte de extensão rural efectivo para a implementação das medidas agro-ambientais, e conclui que a formação e os serviços de extensão foram factores cruciais em vários programas nacionais para que os agricultores aderissem às medidas com confiança.

Por outro lado, as dificuldades de implementação e a pouca adesão dos agricultores a estas medidas, quando ocorrem, estão muitas vezes associados ao baixo nível de informação e de conhecimento quanto aos problemas em questão, tanto por parte dos agricultores, como dos técnicos que estão localmente em contacto com os agricultores e os aconselham (Macfarlane 1998).

Para além dos objectivos reais dos programas agro-ambientais em cada país, o processo escolhido para a sua divulgação e para a sensibilização dos agricultores, assim como a sensibilização dos próprios técnicos responsáveis a nível local e o tipo de acção por eles desenvolvida, surgem como factores determinantes para o impacto das medidas existentes.

## **Metodologia**

O principal objectivo do estudo no qual se baseia este artigo é o de estudar as medidas agro-ambientais em diferentes países da Europa, particularmente no que diz respeito aos diversos processos de divulgação utilizados e ao papel que assumem neste processo os técnicos locais, aqueles que estão em contacto com os agricultores. Pretende-se, assim, contribuir para a compreensão dos factores que levam à aceitação, ou não, por parte dos agricultores, destas medidas e das preocupações que lhes deram origem, e também, por outro lado, ao seu impacto como instrumento para a gestão integrada da paisagem rural numa perspectiva de longo prazo.

A selecção dos países a considerar prende-se com um outro projecto europeu, terminado em 1997 (“Monitoring and Managing Changes in Rural Marginal Areas – a comparative research”), no qual foram estudadas as relações entre as mudanças no uso do solo e na paisagem rural e as decisões dos agricultores, tentando compreender os factores que condicionavam essas decisões, em diferentes áreas tomadas como estudos de caso (Lourenço et al 1997). Os países considerados foram nesse caso a Dinamarca, a Bélgica e Portugal, um no Norte, outro no Centro e outro no Sul da União Europeia, sendo seleccionados três estudos de caso em cada um deles.

O presente estudo, “Strategies for a strengthened integration of sustainability concepts in rural planning and management: building up ethics into decision-making”, surgiu na sequência do mencionado acima, uma vez que naquele a componente relacionada com o processo de divulgação das medidas e de sensibilização dos agricultores para as questões ambientais e de conservação da natureza, assim como o papel dos técnicos, não tinham sido especificamente considerados. Assim, os mesmos países foram considerados, e nestes as mesmas regiões de estudo foram seleccionadas. Para além destes, a França foi também incluída, uma vez que este país, que inclui situações muito diversas em termos de agricultura e paisagem, é rico em experiências de integração dos vários interesses no espaço rural e dos vários instrumentos de gestão do mesmo, incluindo especificamente para as medidas agro-ambientais um conjunto de aplicações com perspectivas a longo prazo e muito diversificado.

A metodologia utilizada neste estudo é exclusivamente qualitativa, baseando-se na leitura e análise de textos e documentação escrita, e sobretudo em entrevistas a diferentes actores, em cada país, envolvidos, por um lado, na concepção, e por outro no processo de divulgação e de implementação das medidas agro-ambientais. As entrevistas neste tipo de aproximação qualitativa são constituídas por um conjunto de perguntas abertas feitas a uma amostra reduzida de informadores, ao contrário do que é comum na tradição quantitativa, que se baseia em perguntas de escolha limitada a uma amostra representativa da população considerada (Silverman 1993).

Neste caso, em cada um dos quatro países, cerca de doze indivíduos diferentes foram entrevistados. A perspectiva é a de escutar estes vários actores quanto à sua experiência e à avaliação que fazem de como funciona a implementação das medidas agro-ambientais e a sua integração com objectivos gerais de gestão do espaço rural. Os entrevistados são técnicos da administração central, nacional e europeia, técnicos da administração ao nível local, consultores agrícolas, representantes de associações e de organizações de agricultores, representantes de organizações de conservação da natureza, e ainda investigadores a trabalhar sobre o mesmo tema em cada país. A contribuição de cada entrevistado é individual, mas pode ser considerada como representativa dum determinado grupo. A informação recolhida na entrevista é sempre complementada pela análise da documentação escrita relacionada.

As entrevistas são semi-estruturadas, seguindo um guião mas levadas a cabo como uma conversa informal, com uma duração entre uma e três horas. Embora a abordagem fosse a

mesma para todas as entrevistas, a sua duração e o resultado obtido não foi uniforme, uma vez que alguns indivíduos são muito abertos e conversadores, enquanto outros são mais reservados e respondem estritamente às perguntas feitas, sem acrescentar considerações pessoais ou outros comentários. Como afirmam por exemplo Eyles e Smith (1988) e Patton (1990), nas entrevistas qualitativas a formulação exacta e a ordem das perguntas não está decidida à partida, uma vez que o entrevistador tem que adaptar a entrevista a cada entrevistado. A comunicação entre o entrevistador e o entrevistado é importante, e aqueles que são observados podem influenciar de certa forma a formulação do problema e a interpretação, funcionando de facto como uma correcção constante do processo de investigação.

Tal como descreve K.Ronningen, que realizou um estudo nos mesmos moldes sobre as políticas agrícolas e gestão do espaço rural em cinco países europeus (Ronningen 1999), os objectivos de uma análise qualitativa deste tipo são sobretudo o de atingir um conhecimento em profundidade sobre o perfil e opiniões de cada entrevistado, e o assim poder compreender relações específicas, contribuindo para o desenvolvimento de hipóteses e teorias. A análise qualitativa permite também a compreensão de um fenómeno como um todo, abordando de uma forma holística um sistema complexo no contexto que o enquadra (Patton 1990).

## **A divulgação das medidas agro-ambientais em diferentes países europeus**

### **Dinamarca**

A Dinamarca tem três níveis administrativos, o local, o regional e o nacional. O nível regional tem a responsabilidade por todo o domínio do ordenamento do território e do ambiente e conservação, além de ter competências ao nível económico e de relacionamento com as empresas, e nos campos da saúde, dos transportes, da energia. Enquanto que as Câmaras municipais se ocupam das áreas urbanas, a competência do ordenamento das áreas rurais é exclusivamente da administração regional.

Nestas condições, a divulgação das medidas agro-ambientais e a competência pela contratualização com os agricultores foi desde o início atribuída à administração regional, e não ao Ministério da Agricultura, como é comum na maioria dos países. O Ministério da Agricultura neste país não tem delegações regionais ou locais: os contactos e administração a estes níveis são geralmente feitos através de acordos ou protocolos com a administração pública descentralizada e sobretudo com as associações e organizações profissionais ligadas à agricultura. Essas sim, têm representações ao nível regional e ao nível local, com técnicos que dão apoio aos agricultores ao nível da exploração.

As medidas agro-ambientais na Dinamarca são medidas horizontais, as mesmas para todo o país, com preocupações sobretudo de preservação ou melhoria da qualidade do ambi-

ente, sobretudo no que diz respeito à água subterrânea, embora haja também medidas que visam uma maior diversidade paisagística e melhores condições para uma maior biodiversidade. A partir do mesmo pacote de medidas, cada região tem autonomia para divulgar e distribuir a sua aplicação como entender.

No início, e até recentemente (1998), a estratégia seguida foi a mesma para todas as regiões: o serviço responsável pela paisagem e conservação da natureza, ao nível regional, distribuía por todos os agricultores da região, por correio, o panfleto preparado pelo Ministério da Agricultura anunciando as medidas e descrevendo as várias possibilidades, as condições exigidas, e os prémios atribuídos. Para muitas medidas, a aplicação era limitada às áreas previamente indicadas pela administração regional como “áreas especialmente sensíveis do ponto de vista ambiental”. A cartografia destas áreas, para toda a região, foi também enviada aos agricultores, devendo eles identificar a sua exploração e reconhecer as áreas susceptíveis de serem consideradas. Os agricultores interessados deviam dirigir-se telefonicamente ao serviço responsável, se quisessem mais informações, e enviar o seu formulário preenchido, ao qual se seguiria o envio de um contrato pela administração.

O resultado deste procedimento não foi animador: a taxa de adesão foi baixa, em todas as regiões, e os contratos assinados diziam na sua maioria respeito a práticas em determinadas parcelas que de qualquer forma seriam as escolhidas pelo agricultor. Ou seja, estava-se a dar financiamento para os agricultores fazerem o que de qualquer forma fariam. As razões para esta falta de interesse são, por um lado, o excesso de burocracia e de formulários a preencher pelos agricultores, do qual a maioria se queixa, e que os leva a rejeitar informação suplementar que lhes chega sob a forma de panfletos e nem sequer ler o seu conteúdo; muitos dos agricultores entrevistados tinham recebido de facto a informação que lhes tinha sido enviada quanto às medidas agro-ambientais, e sabiam vagamente do que se tratava, mas não tinham sequer aberto a documentação recebida. Por outro lado, muitos agricultores exprimiram uma clara rejeição a submeterem-se a mais limitações e regras quanto à sua actuação. E por fim, também o valor dos prémios atribuídos era em geral considerado baixo.

Por seu lado, os técnicos da administração regional queixavam-se do tempo gasto a tentar esclarecer dúvidas, sem que muitas vezes quem perguntava estivesse verdadeiramente interessado, e também do tempo necessário para corrigir os formulários mal preenchidos e aceitar as candidaturas. O tempo gasto desta forma não chegava para desenvolver projectos locais integrados ou para sensibilizar os agricultores nas áreas mais sensíveis. E o resultado das medidas aplicadas desta forma não podia ser considerado satisfatório, uma vez que a distribuição das áreas sob contrato não tinha continuidade e a sua aplicação não tinha uma perspectiva de longo prazo.

Reagindo a estas questões, algumas regiões iniciaram no fim dos anos 90 tentativas para uma melhor utilização das medidas, nomeadamente a designação de medidas verticais para projectos integrados em áreas específicas, para a preservação dos recursos naturais e da paisagem. Na região de Aarhus, na Jutelândia, deu-se prioridade a projectos de interesse

neste âmbito, propostos por grupos de agricultores, de preferência em colaboração com a comunidade local, em que se identificasse claramente um líder que pudesse ser responsável pelos contactos e por assegurar o dinamismo do projecto.

Os projectos propostos podem ser, por exemplo, a reconversão ao estado original de uma área húmida, que estivesse a ser drenada e utilizada para agricultura intensiva. Os apoios são atribuídos aos agricultores por deixarem de ter terra arável e para passarem a utilizar de uma forma extensiva os prados húmidos. O objectivo é que todos os agricultores participem, para se poder de facto converter a área. Noutros casos, em áreas particularmente ricas e sensíveis quanto a água subterrânea, propõe-se que todos os agricultores passem a utilizar as suas terras como pastagens extensivas, e atribuem-se apoios específicos para essa área. Outro tipo de projectos apoiado foi a reconversão de cursos de água a um estado próximo do natural, recuperando a meandrização e a utilização como prados húmidos das suas margens.

A estratégia seguida pela região foi a de deixar de anunciar as agro-ambientais sistematicamente, dando prioridade, nas verbas disponíveis, a este tipo de projectos. Nos projectos desenvolvidos verifica-se que vários agricultores aderem, porque há mobilização na área para uma acção concreta, com objectivos claros, sendo os resultados facilmente identificáveis. Estes projectos contribuem para a sensibilização dos agricultores que participam e parecem levar também a uma mudança de atitude e de prática com consequências prováveis a longo prazo. Por outro lado, podem também contribuir para a sensibilização da população local e de outros agricultores, e servem como exemplos para outras áreas, onde acções semelhantes se podem vir a desenvolver posteriormente.

Entretanto, os consultores agrícolas, ligados às organizações profissionais, mantiveram-se durante vários anos desligados das medidas agro-ambientais, visto não serem da sua competência. Estes consultores são técnicos que dão apoio à produção, através de visitas regulares à exploração e mesmo consultas telefónicas. Este sistema é muito eficiente, e os agricultores consideram-se satisfeitos com o apoio que recebem, e que pagam: sabem a quem se dirigir e recebem orientações claras quanto à sua produção, às inovações e às possibilidades de subsídio. No entanto, estes consultores, que dependem das organizações profissionais, têm estado até aqui exclusivamente orientados para a produção e não para as questões ambientais ou de conservação. Na última metade dos anos 90, as organizações profissionais começaram a introduzir nos seus cursos de formação contínua para consultores matérias e cursos específicos sobre ambiente, conservação e paisagem. Este tipo de formação pretende sensibilizar os consultores para estas questões, mas não os faz sentir responsáveis por sensibilizarem os agricultores, nem por implementarem acções específicas, que não lhes competem. Mas nos raros casos em que um consultor se interessa especificamente pelas questões ambientais ou de conservação da natureza, esta preocupação passa, através da relação de confiança que têm com o seu técnico, para os agricultores, que aderem assim a algumas das medidas propostas, considerando-as de uma forma integrada no conjunto dos instrumentos de apoio e gestão utilizados na exploração. A articulação entre o apoio

técnico e administrativo à produção, e a sensibilização e mobilização para uma agricultura menos agressiva, num país onde a consciência ambiental é muito elevada, parece funcionar bem. Em geral, os agricultores agradecem a possibilidade de serem apoiados de uma forma completa, para uma gestão integrada da sua exploração, em que todos os aspectos são considerados em conjunto. Estes casos são no entanto ainda bastante raros.

## **Bélgica**

Na Bélgica, a região considerada foi a Wallonie, a região de língua francesa. Embora haja áreas de agricultura intensiva, o sector agrícola nesta região em pouco se parece com a agricultura intensiva e especializada da Flandres, semelhante à da Holanda e da Dinamarca. A Wallonie é, em traços largos, caracterizada por uma agricultura virada para a pecuária, sobretudo bovinos para leite e para carne, com pastagens naturais e pastagens cultivadas e produção de cereais para forragem. Os solos mais pobres, as encostas de maior declive e ainda as parcelas menos acessíveis encontram-se florestadas por espécies de crescimento rápido.

Segundo o modelo político da Bélgica, é o Ministério da Agricultura Wallon que é responsável pelo sector na região em causa, e quem tem a competência do programa agro-ambiental. Foi assim definido um programa específico para a região Wallonne, com um conjunto de medidas horizontais, a serem aplicadas pelos agricultores interessados. Nesta região a estratégia foi a de distribuir a competência de divulgação e estabelecimento de contratos para as medidas agro-ambientais por entidades de implementação quase local, actuando numa área específica. Um dos objectivos foi o de cobrir toda a região, devendo cada uma das entidades seleccionadas agir numa área claramente limitada, e dentro dessa área estabelecer contactos com todos os agricultores. As entidades seleccionadas são na sua maioria organizações ligadas à conservação da natureza, quer associações quer a administração de parques e reservas naturais. A estas entidades foi solicitado que apresentassem um projecto para demonstração e formação no âmbito das agro-ambientais, a ser financiado pelo programa e a aprovar pelo Ministério da Agricultura regional. Os fundos adquiridos devem servir para os necessários campos de demonstração, mas sobretudo para financiar técnicos responsáveis pela divulgação e as próprias acções de animação e divulgação. Desta forma todo o território regional se encontra coberto através da acção de técnicos locais que contactam os agricultores e aos quais os agricultores se podem dirigir sem deslocações a grande distância.

Os técnicos responsáveis, em geral com formação agronómica mas com sensibilidade para as questões de ambiente e de conservação, são contratados especificamente para o trabalho ligado ao programa agro-ambiental, e recebem formação e apoio do Ministério Regional da Agricultura para tal. Devem contactar os agricultores, estabelecer um contacto pessoal e de confiança, levá-los às acções de formação e demonstração, e motivá-los a

candidatarem-se, auxiliando-os ainda na realização de um plano para a exploração, integrando os diferentes aspectos, e dando apoio à elaboração do processo da candidatura.

Não se desenvolvem projectos territoriais específicos, e mais uma vez o apoio relativo às medidas agro-ambientais está separado do apoio técnico e da administração local do sector agrícola. Mas a adesão dos agricultores é bastante elevada, motivada pela adequação das medidas às suas práticas já muitas vezes extensivas, e também pela facilidade de contacto com o técnico responsável ao nível local. Para além da aplicação concreta das medidas à sua exploração, o agricultor é também sensibilizado para as questões ambientais e de conservação e levado a pensar na sua exploração como um todo, integrando os vários aspectos, como a produção agrícola, a conservação da natureza e as actividades complementares.

## **França**

Em França, a experiência de aplicação das medidas agro-ambientais é muito rica e diversificada, sobretudo porque se privilegiou a utilização de medidas verticais, aplicadas a um território específico e concebidas localmente para esse território. Neste país a responsabilidade pela administração das medidas agro-ambientais é exclusivamente do Ministério da Agricultura, sendo os serviços regionais e locais, em estreita colaboração com as organizações de apoio técnico (com um estatuto praticamente de serviço público e não ligado às organizações profissionais), que asseguram a sua gestão.

Existem em França medidas horizontais, como em todos os restantes países, aplicáveis em todo o território segundo condições determinadas, às quais todos os agricultores se podem candidatar segundo condições específicas – por exemplo o apoio à agricultura biológica, ou à manutenção de pastagens extensivas. Mas sobretudo desenvolveram-se medidas verticais, concebidas para um território específico, visando sobretudo a preservação da paisagem rural e a conservação da natureza. As medidas verticais não se aplicam em regra a uma área muito restrita, mas sim a um pequeno território com características de paisagem homogéneas, um “pays”. Dentro desse território, os agricultores interessados podem candidatar-se às medidas específicas definidas para esse espaço. Para a definição das medidas a propor numa “Opération Locale”, embora o dossier seja proposto pela delegação local ou regional do Ministério, junta-se uma comissão composta por técnicos do Ministério ou a ele ligados, consultores, representantes dos agricultores, representantes da conservação da natureza, de instituições públicas e de associações, e representantes da população e de outros grupos de interesse, como por exemplo o turismo.

Numa região de montanha, na área oriental dos Pirinéus, num pequeno território em altitude incluindo a Reserva Natural de Nohêdes, uma das medidas específicas é, por exemplo, o apoio à manutenção das “estives”, pastagens de Verão em altitude, que se tinham vindo a degradar nos últimos anos devido ao aumento do custo da mão-de-obra e à dificuldade de

manter um pastor com os rebanhos em altitude durante todo o período de Verão. O apoio agro-ambiental é atribuído a uma pequena associação de proprietários de gado (“Groupement Pastoral”), neste caso ovelhas, para que em conjunto contratem os pastores necessários para manter o gado em altitude todo o Verão, utilizando as pastagens, terrenos camarários ou particulares, de uma forma uniforme, como tradicionalmente. Para a utilização das pastagens em terrenos privados os proprietários organizam-se também numa associação, uma “Association Foncière Pastorale”, e é com esta também que se estabelece o contrato. A divulgação e o apoio técnico, tal como o controlo, é assegurado pelos técnicos, consultores agrícolas locais.

Uma outra medida tem como objectivo o combate aos riscos de incêndio e em simultâneo a manutenção da paisagem, apoiando a manutenção e limpeza da floresta em montanha. Neste caso cada proprietário pode assinar individualmente um contrato. Na Alsácia, no outro extremo do país, nas encostas junto a Colmar, as medidas verticais definidas são por exemplo medidas para a conservação dos pomares tradicionais junto às povoações, que se encontram em risco de abandono devido à dificuldade de os rentabilizar. Neste caso o objectivo é o de manter a diversificação da paisagem tradicional e o seu carácter junto às povoações rurais.

Em qualquer dos casos apresentados, estas medidas verticais só são aplicáveis nas áreas previamente definidas como objecto da “Opération Locale”, e para as quais se ouviram os vários actores. Agricultores em áreas próximas, onde as condições são semelhantes, se não estiverem dentro dos limites do “pays” considerado, não podem concorrer às medidas propostas. Ou seja, estas medidas são definidas para um território específico, muito frequentemente com um fim de conservação da paisagem desse território, e só são aplicáveis a esse território. Também aqui a participação dos agricultores é voluntária, mas o seu interesse e adesão é grande, visto que as medidas vão em geral dar resposta directa aos problemas com que se debatem, ao darem apoio para a manutenção das práticas tradicionais locais. As medidas agro-ambientais deste tipo podem ser consideradas um sucesso, em França, nas regiões com condições marginais para a agricultura intensiva, onde vieram em muitos casos possibilitar a manutenção duma agricultura extensiva e tradicional que se encontrava ameaçada. A julgar pelas experiências analisadas, este sucesso prende-se com a especificidade de cada conjunto de medidas, claramente adequadas à pequena região à qual se aplica, e também com a abordagem de definição dessas medidas, que envolve os vários actores em causa e que cria condições para uma adesão generalizada na fase de implementação. O papel dos técnicos agrícolas é neste caso fundamental, visto serem eles a lançar o processo, frequentemente de acordo com outros agentes locais, e também a assegurar a animação e motivação do grupo de proprietários envolvidos.

Estas medidas agro-ambientais específicas, verticais, cobrem localmente pequenas áreas do território francês. Nas regiões de agricultura intensiva praticamente não têm expressão. Mesmo nas áreas mais periféricas e marginais dum ponto de vista agrícola, a cober-

tura é pontual e irregular. Mas as “Opérations Locales” existentes funcionam como pequenos laboratórios de uma gestão integrada do território, onde os agricultores são ouvidos tal como o são os outros actores, e onde se apoiam práticas agrícolas que têm também objectivos de conservação relevantes segundo várias outras perspectivas. Estas acções servem assim também como exemplos para as áreas envolventes, onde se espera que também se venham a espalhar.

## Portugal

Em Portugal, o conjunto de medidas agro-ambientais é composto por medidas horizontais, aplicáveis a todo o território ou a regiões determinadas, procurando dar resposta a problemas concretos da agricultura de cada região e apoiar os sistemas tradicionais extensivos, que correspondem a paisagens específicas. Desde que preencha as condições estabelecidas, qualquer agricultor pode assinar um contrato referente a uma ou mais medidas. A única área sujeita a medidas de carácter vertical é a área considerada no Plano Zonal de Castro Verde, onde as agro-ambientais foram concebidas para apoiar uma agricultura que mantenha as condições necessárias para a preservação de uma espécie ameaçada, a abetarda. Exceptuando o que diz respeito a este Plano Zonal, as medidas existentes são medidas concebidas e propostas centralmente pelo Ministério da Agricultura.

O processo de divulgação das medidas existentes nunca foi claramente definido. Os formulários para as candidaturas devem ser entregues nas delegações locais do Ministério da Agricultura, as Zonas Agrárias, ou em estruturas associativas reconhecidas para tal pelo Ministério. O seguimento dos processos é feito ao nível regional, e os contratos processados ao nível central. Mas nenhum destes níveis tem a competência específica da divulgação ou da sensibilização dos agricultores. O Ministério divulgou uma pequena publicação com a descrição das medidas e das condições para a sua aplicação. As revistas do sector publicaram notícias relativas às medidas existentes. Mas a circulação da informação fez-se de facto “boca a boca”, por canais informais e não claramente definidos. A não existência de serviços de extensão rural, da responsabilidade do Ministério ou outros, explica parcialmente esta situação, embora noutros países se tenha visto que a divulgação das agro-ambientais justificou a criação de mecanismos de divulgação específicos. A falta de tradição ou de abertura a uma colaboração efectiva entre as estruturas do sector agrícola e aquelas ligadas à conservação e gestão do território também certamente não contribuem para a resolução desta questão (ver o exemplo belga).

Assim, embora as medidas agro-ambientais estejam em vigor desde 1994, nos primeiros anos não eram praticamente conhecidas e tiveram pouca aplicação. Em 1997, muitos técnicos locais de associações e entidades ligadas ao sector ainda não conheciam as medidas agro-ambientais, ou pelo menos não sabiam aconselhar ou informar sobre o seu âmbito

e aplicação. Mas a informação foi-se espalhando, as medidas e as condições definidas foram-se tornando conhecidas junto dos agricultores, e com o pacote em vigor para 1998 e 1999 a situação alterou-se e a adesão aumentou significativamente. A aplicação é significativa sobretudo para as medidas aplicáveis em grandes extensões na região do Alentejo, tais como o apoio aos sistemas forrageiros extensivos e ao Montado de azinho. Estas medidas, tais como várias outras do programa, apoiam os sistemas extensivos existentes e pretendem contribuir para evitar o seu abandono e degradação. A sua aplicação não podia quase deixar de ser popular, uma vez que constituem um apoio efectivo ao rendimento dos agricultores, sem exigir uma mudança efectiva de práticas.

Mas a aplicação actual em Portugal deste instrumento não corresponde a uma lógica de longo prazo, nem se articula com as necessidades de conservação (como por exemplo se houvesse alguma coordenação com a distribuição da Reserva Ecológica Nacional ou outros Planos Zonais para as áreas protegidas), nem fomenta projectos integrados ao nível local.

## **Perspectivas**

Os processos de divulgação das medidas agro-ambientais são muito diferentes nos vários países considerados, tal como o são o tipo de medidas e a forma como foram concebidas. Esta variedade é possibilitada pelo regulamento que as criou, que respeita e defende a necessidade de moldar este tipo de medidas de acompanhamento da Política Agrícola Comum às especificidades de cada país ou região. As diferenças em causa correspondem a diferenças na agricultura dos vários países, mas sobretudo a diferentes objectivos de aplicação deste instrumento e a diferentes formas de considerar a integração da agricultura com a qualidade ambiental e com a conservação da natureza e da paisagem. Se mais países tivessem sido considerados, mais diferenças se encontrariam. Uma breve leitura dos vários programas nacionais, dos processos de divulgação e das condições de aplicação confirma essa diversidade.

O que foi analisado permite compreender que os plenos objectivos do programa agro-ambiental, por um lado a manutenção ou desenvolvimento de uma agricultura não agressiva, ou menos agressiva, dum ponto de vista ambiental, e por outro a ajuda ao rendimento dos agricultores em regiões menos favorecidas, só têm condições para ser atingidos quando há uma abordagem ao nível local onde se mobilizam os agricultores para um fim específico e definido em conjunto pelos vários actores envolvidos.

Ou seja, na Dinamarca, com um pacote de medidas ao nível nacional para apoiar uma agricultura menos agressiva para o ambiente, o interesse foi muito reduzido. Quando se desenvolvem projectos ao nível local, baseados no envolvimento dos actores em causa, o interesse é muito maior, mesmo se os apoios em termos financeiros são equivalentes aos possibilitados pelas medidas horizontais. Em Portugal, a adesão às medidas agro-ambientais

tem vindo a aumentar sucessivamente, à medida que a informação sobre as vantagens destas medidas se propaga, sendo os objectivos de apoio ao rendimento preenchidos – mas restando quanto a este objectivo averiguar se de facto os agricultores que recebem esta ajuda são os que dela mais necessitariam. Este apoio é, por outro lado, distribuído sem articulação com uma lógica de conservação, estando o impacto real destas medidas em termos de conservação das paisagens tradicionais ainda por fazer.

No Sul da Bélgica, medidas semelhantes às criadas na Dinamarca, de tipo horizontal, têm visto aumentar a sua taxa de aplicação, claramente devido à acção informadora e sensibilizadora dos técnicos que actuam ao nível local e com os quais os agricultores se podem aconselhar e aos quais se podem dirigir sempre que necessário. A perspectiva de planeamento a longo prazo dentro da exploração, integrando produção e conservação, é também uma aquisição que passa pela acção destes técnicos. Por outro lado, em França, com as “Opérations Locales”, a perspectiva de integração e de longo prazo parece assegurada, em sistemas agrícolas que combinam várias funções, enquanto de facto se apoia o rendimento dos agricultores mais carenciados. Estas operações reflectem a preocupação de acções ao nível local e de favorecer e dinamizar as iniciativas locais, baseando-se no princípio de que este interesse local é o melhor garante duma perspectiva de longo prazo e que serve de exemplo para os territórios que o rodeiam.

O que se pode verificar é que o instrumento composto pelas medidas agro-ambientais pode ser aproveitado e potenciado, servindo como motor para o desenvolvimento de uma nova perspectiva na gestão do espaço rural, quer de integração de diferentes perspectivas e interesses para a gestão a longo prazo de uma área específica, quer de integração dessas várias perspectivas ao nível da exploração. Em qualquer destes casos, há que ter em atenção muito especialmente a sensibilização e motivação dos agricultores, o que passa pela acção fundamentalmente dos técnicos e consultores ao nível local. Quanto a estes, a sua motivação para este tipo de actuação pode depender do seu interesse pessoal, mas pode também ser motivada por uma orientação geral, por acções de formação e sensibilização, por uma perspectiva de integração entre o sector agrícola e outros interesses relevantes no espaço rural. Essa perspectiva tem sido defendida quer ao nível europeu quer ao nível nacional em vários documentos e estratégias para o mundo rural. Alguns dos exemplos apresentados demonstram como é possível implementá-la na realidade.

## Referências

- AALEN F.H. (Editor), 1996. Landscape Study and Management. The Office of Public Works, Dublin
- BALDOCK D. e LOWE P., 1996. The development of European agri-environment policy. In: Whitby M. (Editor). The European Environment and the CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation. CAB International, Wallingford
- BARROS V.C., 1998. As medidas agro-ambientais em Portugal. Comunicação apresentada no Workshop “Experiências de aplicação das medidas agro-ambientais em Portugal e no Reino Unido”, Out.98, Lisboa

- BAUDRY J., 1989. Interactions between Agricultural and Ecological Systems at the Landscape Level. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 27: 119-130
- BEATLEY T., 1991. A set of ethical principles to guide land use policy. *Land Use Policy*, 8,1: 3-8
- BULLER H., 1999. The agri-environmental measures. In: Lowe P.D. e Brouwer F. (Eds.), *CAP Regimes and the European Countryside*. CAB International, Wallingford
- CALDEIRA Cary F., 1997. Paisagem e Agricultura. In: Cancela d'Abreu M. (Coordenadora), *Paisagem. Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*, Lisboa
- CLARKJ.R., JONES A., POTTER C. e LOBLEY M., 1997. Conceptualising the evolution of the European Unions agri-environment policy: a discourse approach. *Environment and Planning*, vol.29: 1869-1885
- CLOKE P., 1987. *Rural Planning: Policy into Action ?* Harper & Row, London
- COMISSÃO EUROPEIA, 1999. State of Application of Regulation (EEC) nr.2078/92: Evaluation of Agri-Environmental Programmes. DG VI Commission Working Document, VI/7655/98, Bruxelas
- CONSELHO DA EUROPA, 1996. The Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy - a vision for Europe's Natural heritage. Council of Europe, UNEP and ECNC, Strasbourg, Genève and Tilburg
- CONSELHO DA EUROPA, 1998 a). Landscapes: the setting for our future lives. *Naturopa 86*. Strasbourg
- CONSELHO DA EUROPA 1998b). Recommendation 40 (1998) sur le Projet de Convention Européenne du Paysage. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg
- DARWILL T., 1996. Council of Europe: Heritage Landscape Sites. In: Aalen F.H. (Editor), *Landscape Study and Management*. The Office of Public Works, Dublin
- ECNC, 1997. Action Theme 4: European Landscapes - Draft Action Plan for European Landscapes. European Centre for Nature Conservation, Tilburg
- EYLES J. and SMITH D. (Editors), 1988. *Qualitative methods in human geography*. Polity Press
- FERRINHO H., 1993. *Comunicação educativa e desenvolvimento rural*. Nova Agricultura. Ed. Afrontamento, Porto
- FORMAN R. e GODRON M., 1986. *Landscape Ecology*. Ohn Wiley & Sons, New York
- FURZE B., DE LACY T. e BIRCKHEAD J., 1996. *Culture, Conservation and Biodiversity*. Wiley, New York
- GREEN B., 1996. Landscape Conservation or Landscape Preservation ? In: Aalen F.H. (Editor), *Landscape Study and Management*. The Office of Public Works, Dublin
- LOURENÇON., MORMONT M., SORENSEN E.M., PINTO-CORREIA T., JORGE R., MACHADOC., VENTURA A. e SCHOLTÉS P., 1997. Monitoring and Managing Changes in Rural Marginal Areas: a comparative research. Final Repport of a European Reserach project funded by the European Commission, AIR3 – CT 93 1455. Socinova, U.N.L. e AJAP, Lisboa
- MACFARLANE R., 1998. Implementing Agri-environment Policy: A Landscape Ecology Perspective. *Journal of Environmental Planning and Management*, 41(5): 575-596
- MEEUS J.H., WIJERMANS M.P. and VROOM M.J., 1990. Agricultural Landscapes in Europe and their Transformation. *Landscape and Urban Planning*, 18: 289-352
- MEHRA M. e JORGENSEN A.M., 1997. Towards Sustainable Development for Local Authorities – Approaches, Experiences and Sources. *Environmental Issues series nr.5*, European Environmental Agency, Copenhagen
- NAVEH Z. e LIEBERMAN A., 1994. *Landscape Ecology – Theory and Application*. Springer-Verlag, new York
- ONATE J.J., MALO J.E., SUAREZ F. e PECO B., 1998. Regional and environmental aspects in the implementation of Spanish agri-environmental schemes. *Journal of Environmental Management*, 52: 227-240
- PATTON M.Q., 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2nd Ed., Sage Publications, New York
- PINTO-CORREIA T., 1999. Working with farmers for nature management: the role of local involvement. In: Bowler I., Bryant C. and Firmino A. (Editores), *Progress in Research on Sustainable Rural Systems*. International Geographical Union Commission on "The Sustainability of Rural Systems". Centro de Estudos de Geografia e Planeamento regional, Série Estudos, 2
- PINTO-CORREIA T., 2000. Future Development in Portuguese Rural Areas: how to manage agricultural support for landscape conservation ? *Landscape and Urban Planning (aceite para publicação em Janeiro 2000)*
- PINTO-CORREIA T. e RAMOS I.L., 2000. As Identidades Locais em Espaço Rural: as tradicionais e as novas funções da paisagem rural. *Identidades Locais e Globalização*, A Marca A.D.L. & C.M. Montemor-o-Novo (in press)
- RIBEIRO O., 1986. *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*. Sá da Costa, Lisboa
- RIBEIRO T., 1993. *O Jardim Comum Europeu – Novos Desafios Ambientais*. Grupo de Sezimbra. Quetzal Editores/ F.L.A.D., Lisboa
- RONNINGEN K., 1999. Agricultural policies and countryside management. A comparative European study. Dr.polit thesis. Department of Geography, Trondheim

- SCHRAMEK J., BIEHL D., BULLER H. e WILSON G. (Eds.), 1999. Implementation and Effectiveness of Agri-Environmental Schemes established under Regulation 2078/92. Report of Project FAIR 1 CT95-274, Frankfurt
- SILVERMAN D., 1993. Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction. Sage Publications, London
- TRZYNA T.C. (Editor), 1995 a). A Sustainable World: Defining and Measuring Sustainable Development. IUCN. Intern. Centre for Environment and Public Policy, California
- TRZYNA T.C., 1995 b). Linking Values and Policy for Sustainable Development: an international strategy to build the sustainability ethic into decision-making. Partnership for A Sustainable World, IUCN Commission on Environmental Strategy and Planning, California
- VON MEYER H., 1994. Agricultura e Ambiente na Europa. In: Ribeiro T. (Editora), O Jardim Comum Europeu, Novos Desafios Ambientais. Quetzal Editores, Lisboa
- VOS W. and MEEKES H., 1999. Trends in European cultural landscape development: perspectives for a sustainable future. *Landscape and Urban Planning*, 46: 3-14
- WHITBY M. (Editor), 1996. The European Environment and the CAP Reform. Policies and Prospects for Conservation. CAB International, Wallingford
- ZONNEVELD I.S., 1990. Scope and concepts of Landscape Ecology as an emerging Science. In: Forman R. E Zonneveld I.S. (Editors), *Changing Landscapes: An Ecological Perspective*. Springer Verlag, New York