

Avaliação da integração da dimensão ambiental na política agrícola da União Europeia

A agricultura tem um impacto acentuado no ambiente da União Europeia, num sentido tanto positivo, como negativo. A política agrícola comum (PAC) é uma das principais forças motrizes do sector agrícola que, como tal, pode influenciar positivamente a gestão do ambiente pelos agricultores. No presente documento investiga-se se as medidas políticas relevantes são bem direccionadas na perspectiva da biodiversidade. Esta investigação baseia-se nos resultados de um projecto de elaboração de indicadores agro-ambientais de monitorização da integração das preocupações ambientais na política agrícola da União Europeia (operação IRENA ⁽¹⁾). Foi integrado progressivamente na PAC um amplo leque de instrumentos políticos agro-ambientais. Porém, o impacto desses instrumentos está dependente de uma aplicação eficaz a nível nacional. A análise geográfica demonstra que a sobreposição espacial entre as zonas Natura 2000 e os programas agro-ambientais poderia ser melhorada, para atingir objectivos ambientais importantes. No presente estágio, será necessário desenvolver mais esforços no domínio da recolha de dados e da avaliação política, com vista a avaliar plenamente os efeitos ambientais da PAC.

Agricultura e ambiente na UE-15

O projecto IRENA descreve a interrelação entre agricultura e ambiente na UE-15, com base em 35 indicadores agro-ambientais. Demonstra que a agricultura tem um impacto significativo no solo e nos recursos hídricos. Por exemplo, a agricultura é responsável por cerca de 50 % do consumo de água na Europa Meridional e contribui com cerca de 50 % da poluição total por azoto dos rios da UE-15. É também responsável por cerca de 10 % das emissões totais de gases com efeito de estufa e por 94 % das emissões de amoníaco na UE-15. Por outro lado,

a agricultura pode ser uma fonte de energia renovável, por exemplo, através da produção de biogás ou de biocombustíveis. A agricultura é também muito importante do ponto de vista da preservação da biodiversidade e das paisagens da Europa. Se bem que a prática de uma agricultura intensiva seja prejudicial para a biodiversidade, os sistemas agrícolas extensivos podem contribuir para preservar a biodiversidade na Europa, como o evidencia a análise do uso do solo nas zonas protegidas da rede Natura 2000 da UE-15 (ver figura 1). Uma percentagem significativa dos habitats destes sítios de conservação da natureza, nomeadamente na região mediterrânica e nas zonas

montanhosas, está dependente da prática de uma agricultura extensiva. Ora para manter os sistemas agrícolas extensivos nessas zonas é necessário com frequência apoio político específico.

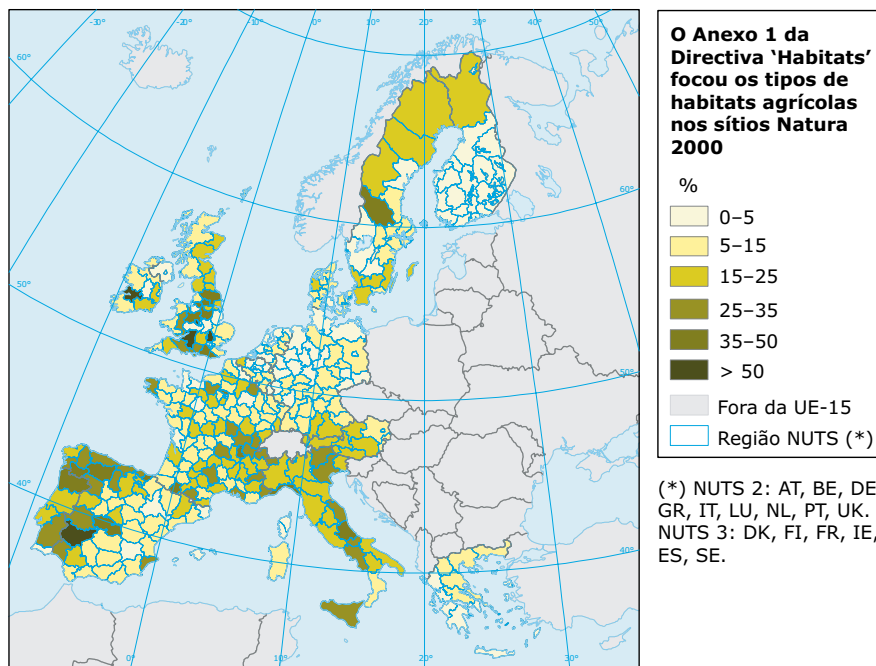
Política agrícola e integração da dimensão ambiental

O êxito da integração dos objectivos ambientais na política sectorial depende de três factores: uma concepção cuidadosa do quadro político, uma aplicação adequada da política em causa e o acompanhamento e avaliação política. Estes três aspectos são

⁽¹⁾ A operação IRENA desenvolveu 35 indicadores agro-ambientais na UE-15 numa tarefa conjunta entre várias Direcções-Gerais da Comissão Europeia (DG da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Direcção-Geral do Ambiente, Eurostat e Direcção-Geral do Centro Comum de Investigação) e a Agência Europeia do Ambiente que coordenou o projecto. Mais informações sobre os relatórios e resultados IRENA estão disponíveis em: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Figura 1 Percentagem de habitats de sítios Natura 2000 que dependem da prática de uma agricultura extensiva (Situação em Julho de 2004)



NUTS — Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas.
© EuroGeographics Association para as fronteiras administrativas.

Fonte: Dados Natura 2000, Centro Temático Europeu para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

brevemente analisados nas alíneas que se seguem:

Quadro político da PAC

Foram alcançados nestas últimas décadas progressos significativos no domínio da integração das preocupações de política ambiental (por exemplo, protecção da água, do solo ou da biodiversidade) na PAC. Os instrumentos políticos relevantes da política de mercado da PAC incluem as condições ambientais de elegibilidade para o apoio ao rendimento ('eco-condicionalidade'), a retirada de terras da produção e o prémio às culturas energéticas. Porém, as principais medidas de política ambiental estão integradas na política de desenvolvimento rural da PAC. Incluem os programas agro-ambientais (em que os agricultores são compensados por

uma melhor gestão ambiental), o apoio ao investimento ambiental, os pagamentos aos agricultores das zonas Natura 2000 e a formação ambiental. De um modo geral, o quadro político da PAC contém um leque de medidas promissoras. Porém, o efeito final dessas medidas está dependente da afectação de recursos orçamentais adequados e da aplicação das mesmas a nível nacional.

Aplicação de instrumentos seleccionados de política agro-ambiental

O relatório de avaliação IRENA 'Integração da dimensão ambiental na política agrícola da União Europeia' analisa a execução dos programas agro-ambientais sob dois pontos de vista: a sobreposição geográfica entre este

instrumento político e zonas onde a preocupação com a conservação da biodiversidade é maior (zonas Natura 2000) e exemplos positivos de execução desses programas.

Na figura 2 são apresentados os resultados de uma análise do direccionamento dos programas agro-ambientais, efectuada com base em indicadores agro-ambientais seleccionados. Os indicadores para os quais estão disponíveis actualmente dados a nível regional são os seguintes: 'percentagem de habitats agrícolas na área da rede Natura 2000', 'área abrangida por programas agro-ambientais' e 'área de agricultura biológica'. A análise estatística indica em que medida os programas agro-ambientais e a agricultura biológica são dirigidos para regiões onde a percentagem de habitats agrícolas na área abrangida pela rede Natura 2000 é muito elevada. Quando essa sobreposição estatística é elevada, pressupõe-se que o instrumento político está bem direccionado.

A análise estatística indica que há uma correspondência geográfica insuficiente entre os principais indicadores, o que significa que é necessário direccionar de forma mais adequada as políticas analisadas (programas agro-ambientais e agricultura biológica) para as regiões da UE-15 onde a preocupação com a conservação da biodiversidade é maior. De futuro será necessário dar mais atenção a esta questão, para assegurar que os habitats agrícolas da rede Natura 2000 sejam bem geridos.

A eficácia dos programas agro-ambientais (e de outras medidas políticas) depende não só de um direccionamento geográfico adequado, como também de uma concepção e de uma execução

eficazes do programa. Os estudos de casos analisados pela AEA fornecem exemplos positivos destes programas. Porém, outros estudos demonstram que o efeito dos programas agro-ambientais existentes sobre a biodiversidade pode ser muito irregular (Kleijn and Sutherland, 2003). Por conseguinte, é importante prestar apoio à partilha de boas práticas entre os Estados membros no que a este ponto se refere.

Acompanhamento e avaliação política

Os efeitos do quadro de política agro-ambiental da PAC e da respectiva aplicação devem ser avaliados através do acompanhamento das tendências agrícolas e ambientais. Perto de um terço dos indicadores IRENA são apoiados por dados regionais que indicam o tipo de distribuição regional das questões agro-ambientais na UE-15. É possível proceder assim a uma análise limitada das probabilidades de êxito da integração política, tal como foi atrás referido.

Contudo, muitos dos indicadores agro-ambientais IRENA relacionados com as pressões agrícolas, o estado do ambiente ou os instrumentos políticos não são apoiados por dados suficientes, nomeadamente a nível geográfico regional, o que significa que actualmente não é

possível efectuar a nível da UE-15 uma análise dos efeitos prováveis da política agro-ambiental sobre outras questões ambientais, tais como a poluição por nutrientes ou a erosão dos solos.

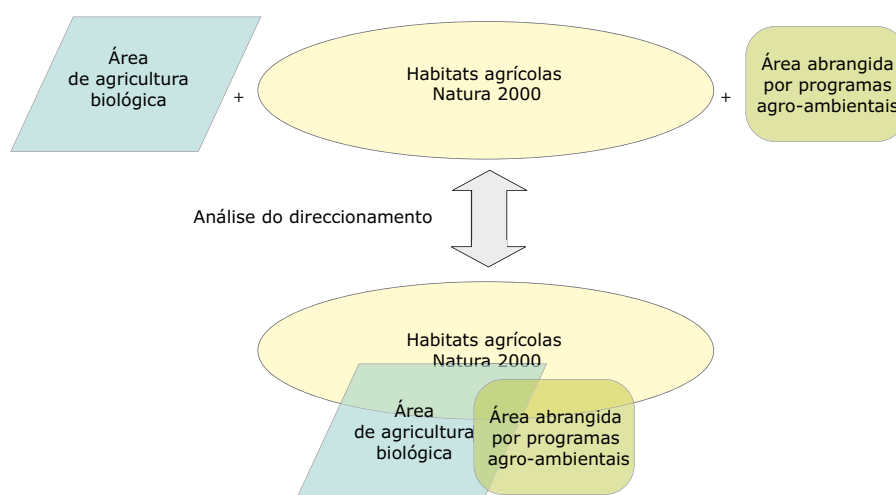
Implicações da concepção de políticas

A política agrícola comum da União Europeia proporciona uma oportunidade importante de melhorar a gestão ambiental no sector da agricultura, uma vez que o rendimento agrícola depende em grande medida do apoio prestado no âmbito da PAC. Contudo, esta oportunidade só se concretizará se as medidas políticas relevantes forem bem direccionadas do ponto de vista geográfico,

adequadamente financiadas e eficazmente aplicadas. Se for esse o caso, a PAC poderá também contribuir para a realização de outros objectivos comunitários, tais como a protecção da biodiversidade, através da rede Natura 2000.

Ora não está garantido automaticamente que a abordagem de integração da dimensão ambiental na PAC seja bem direccionada e tenha uma boa relação custo-eficácia. Uma abordagem de utilização da política agrícola para fins de protecção do ambiente deve basear-se numa monitorização ambiental exaustiva e numa avaliação política eficaz, pois só assim poderão ser

Figura 2 Esquema e resultados da análise do direccionamento para a biodiversidade



Como fazer a análise da integração política?

A avaliação da integração política é uma tarefa complexa. Em primeiro lugar, as tendências agrícolas relevantes do ponto de vista ambiental são influenciadas não só pelo quadro político da PAC, mas também por factores socioeconómicos, tecnológicos e de mercado. Por consequência, não é fácil influenciar através da política agrícola ou ambiental todas as tendências do sector agrícola que têm impacto sobre o ambiente. Em segundo lugar, a integração da dimensão ambiental a nível político é um processo complexo, que não depende apenas do quadro político ou da aplicação de certas medidas, mas também de uma cultura de cooperação adequada entre órgãos administrativos, de processos de avaliação política adequados e de outros factores (AEA, 2005a). Não foi possível abordar muitas dessas questões na análise da integração baseada nos indicadores IRENA.

tomadas decisões políticas que permitam obter uma rentabilidade ambiental máxima a partir dos recursos públicos significativos disponibilizados no âmbito da PAC. Será necessário fazer novos investimentos na monitorização ambiental e na avaliação política, para que os decisores políticos possam tomar decisões bem fundamentadas.

Conclusões

Podem ser extraídas várias conclusões do relatório da AEA 'Integração da dimensão ambiental na política agrícola da União Europeia', relacionadas com a concepção, a aplicação e a avaliação dessa política:

- 1) A política agrícola da União Europeia proporciona uma oportunidade importante de melhorar a gestão ambiental no sector da agricultura. Na sua qualidade de recurso público, deverá ser utilizada eficazmente, para maximizar os ganhos ambientais.
- 2) A concepção da PAC inclui agora um amplo leque de instrumentos políticos agro-ambientais que permitem

apoiar a aplicação de políticas ambientais de âmbito mais global, tais como a rede Natura 2000. Os programas agro ambientais, por exemplo, podem contribuir para manter sistemas agrícolas extensivos nas zonas Natura 2000. Esses sistemas são muitas vezes essenciais para preservar a qualidade ecológica dos habitats agrícolas dessas zonas.

- 3) A eficácia dos programas agro-ambientais, nomeadamente, depende do direccionamento geográfico e da aplicação a nível nacional desses programas. A análise da despesa orçamental nas diferentes regiões da UE-15 indica que o direccionamento dos programas agro-ambientais para zonas de terras agrícolas de valor natural elevado, nomeadamente os sítios Natura 2000, poderia ser melhorado.
- 4) Os dados e os indicadores disponíveis actualmente são insuficientes para avaliar correctamente o efeito ambiental da PAC. Será necessário investir recursos adequados na recolha de dados e na avaliação política, para

verificar se as políticas de apoio à integração da dimensão ambiental são eficazes ou eficientes. Esse trabalho de avaliação é essencial para garantir uma melhor rentabilidade do orçamento afectado às principais medidas políticas (agro-ambientais).

Referências

EEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe – state of play and an evaluation framework*. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 – the IRENA indicator report*. Joint publication by DG Agriculture and Rural Development, DG Environment, Eurostat, and the European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy – the IRENA indicator-based assessment report*. European Environment Agency, Copenhagen.

Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947–969.

European Environment Agency
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00
Fax: +45 33 36 71 99

Web: www.eea.eu.int
Enquiries: www.eea.eu.int/enquiries

