

# Documento de Posição sobre o **Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC) para Portugal**

Junho de 2021

**O PEPAC é determinante para a implementação da Política Agrícola Comum em Portugal nos próximos 7 anos. Sendo sobejamente conhecidos os impactos da agricultura sobre a biodiversidade, as Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA) têm desde o início procurado acompanhar o desenvolvimento deste instrumento de política pois o seu desenho e implementação são determinantes para o futuro da biodiversidade nacional. Este documento constitui a posição das ONGA signatárias sobre o processo e conteúdo conhecidos até agora do PEPAC.**

## *1. Processo de elaboração e consulta das partes interessadas*

Pouco transparente e pouco inclusivo, o processo relativo ao PEPAC Português não tem permitido um envolvimento adequado das ONGA (nem de outros interlocutores como por exemplo da área da saúde, dos direitos dos consumidores, e dos direitos humanos), que não foram chamadas a participar em quaisquer reuniões de elaboração dos diagnósticos, SWOT, definição de necessidades ou lógica de intervenção. A primeira fase de consulta pública formal (ocorrida entre final de Novembro de 2020 e o início de Janeiro de 2021) deixou claro que os comentários/contributos anteriormente enviados pelas ONGA (em Julho de 2020) e que procuravam em grande parte corrigir imprecisões e lacunas (algumas delas graves) não foram, na sua maioria, integrados nos diferentes documentos pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP). Por outro lado, ficaram também expostas diversas insuficiências dos referidos documentos, em particular nas componentes referentes aos Objetivos Específicos 4, 5 e 6 (respetivamente, clima, recursos naturais e biodiversidade), que apenas poderão ser resolvidas através de uma profunda revisão dos mesmos e em resultado de um processo de consulta verdadeiramente inclusivo e participativo.

Após esta primeira fase de consulta pública formal, manteve-se a falta de envolvimento das ONGA por parte do GPP/Ministério da Agricultura no processo de elaboração do PEPAC. Não obstante repetidas tentativas de contacto e de obtenção de informação por parte das ONGA (de Janeiro a Maio de 2021), não houve qualquer resposta aos pedidos efetuados, nem se realizou qualquer reunião que juntasse entidades de diferentes sectores e permitisse uma discussão séria, abrangente e esclarecedora do PEPAC para Portugal. Tal contrasta claramente com a forma participada, aberta e transparente como o PEPAC espanhol tem sido desenvolvido, mostrando que é possível envolver as partes interessadas, e que este envolvimento melhora significativamente a qualidade do PEPAC.

As ONGA também não foram ainda contactadas ou consultadas no âmbito da realização das avaliações ex-ante ou ambiental estratégica. De igual modo, não foi disponibilizada informação da forma como estas avaliações estão a decorrer ou de como as conclusões a obter irão condicionar/influenciar o conteúdo final do PEPAC Português.

## 2. Proposta de arquitetura do PEPAC

De uma forma geral, a [proposta de estrutura do PEPAC para Portugal divulgada pelo GPP](#) no seu *website* (mas nunca remetida diretamente às partes interessadas) e os documentos sujeitos a consulta pública e previamente consultados pelas ONGA signatárias revelam que:

- a) as intenções do Estado Português para a aplicação do financiamento da PAC 2022-27 não sofreram alterações significativas face ao anterior quadro comunitário.
- b) continua por realizar uma verdadeira reforma da aplicação desta política em Portugal, capaz de operar uma mudança transformativa no sector da agricultura no sentido da sua sustentabilidade ambiental e social, já que não se vislumbra no quadro proposto uma orientação para o desempenho/impacto em vez da mera execução.
- c) este documento não irá contribuir adequadamente para o cumprimento dos objetivos do Pacto Ecológico Europeu, em particular no que se refere à Estratégia de Biodiversidade 2030, à Estratégia do Prado ao Prato e às metas da UE em matéria de mitigação e adaptação às alterações climáticas.

Os **principais problemas específicos identificados pelas ONGA signatárias** na proposta de arquitetura do PEPAC Português são:

- Inclusão/manutenção de “ajudas ligadas” (Eixo 1 - Rendimento e sustentabilidade – 1.1.3 Apoios Associados) para bovinos e para a agroindústria, sectores com conhecidos problemas de sustentabilidade no que respeita à proteção dos recursos naturais, conservação da biodiversidade e até ao nível do mercado (o caso do leite). Este tipo de apoios são proporcionais ao encabeçamento pecuário ou à área cultivada e, por isso, incentivam, frequentemente de forma perversa, a intensificação agrícola e a sobre-exploração dos recursos, com efeitos ambientais negativos;

- Ao nível dos ecorregimes (1.3 Sustentabilidade):

- Melhorar eficiência alimentar animal (certificação bovinos) (1.3.5.1) - a existência de uma medida em matéria de “alterações climáticas” direcionada a “melhorar a eficiência alimentar animal (certificação bovinos)” é desadequada para fazer face à necessidade de redução de emissões de GEE e não resolve outros problemas ambientais associados, já que perpetua intensificações agropecuárias insustentáveis e o sobre-encabeçamento, muito acima da capacidade de carga do meio. Acrescente-se ainda que o termo “certificação” cria a dúvida se é através do ecorregime que se pretende atribuir algum tipo de certificação ou se será requerido, *a priori*, algum tipo de certificação para

concorrer. Se for este o caso, é preocupante porque deixará tendencialmente de fora os mais pequenos agricultores que não têm capacidade de comportar os custos de certificação. Há uma preocupação adicional que se justifica se a certificação for atribuída através deste incentivo. Nesse caso, porquê atribuir uma certificação aos bovinos que sejam alvo destas medidas de melhoria de eficiência alimentar mas não a atribuir aos que beneficiem do ecorregime “Gestão do solo: cultura melhoradora; encabeçamento/maneio de pastagens”? Mais uma vez, este tipo de incentivo deveria figurar no PDR, como medida de apoio, ou linha específica de investimento e não nos ecorregimes.

- Produção Agrícola Sustentável (1.3.1) - atendendo ao conceito de Produção Agrícola Sustentável que tem sido utilizado pelo Ministério da Agricultura (p.ex., na Portaria n.º 123/2021, de 18 de junho), a referência a um ecorregime com esta designação é preocupante, considerando que aparentemente o Ministério da Agricultura entende por produção agrícola sustentável a agricultura familiar (independentemente do modo de produção), a agricultura biológica, DOP, IGP e o PRODI. A introdução do conceito de agricultura familiar nos apoios agrícolas veio trazer mais justiça social à PAC mas como não é um conceito orientado para o cumprimento de critérios ambientais não deve ser considerado como sendo produção sustentável, até porque pode, eventualmente, promover práticas insustentáveis. Da mesma forma, os regimes DOP e IGP não obedecem necessariamente a critérios ambientais. Ao invés destes conceitos, deve aqui ser apoiada a melhoria do desempenho ambiental das explorações agrícolas, promovendo os agro-sistemas de elevado valor natural, a agricultura extensiva ou a silvopastorícia.

- Eficiência energética (certificação) / Energia renovável (certificação) (1.3.5.2 e 1.3.5.3, respetivamente) - este tipo de incentivos deve manter-se nos apoios ao investimento (PDR), sob a forma de majorações financeiras ao apoio, conferindo prioridade na seleção de candidaturas a aprovar, etc. São medidas muito importantes, mas entre o leque de opções possíveis para ecorregimes, estas não são seguramente as mais prioritárias, dado que a agricultura tem problemas maiores (como os da biodiversidade, proteção e fertilidade dos solos, redução do consumo e proteção da qualidade da água, clima, etc.) do que os problemas relacionados com o consumo de energia. Em alternativa, a redução da aplicação de fertilizantes em todas as explorações seria bem mais eficaz na redução de emissões de GEE. Para além disso, o termo “certificação” cria a dúvida se é através do ecorregime que se pretende atribuir algum tipo de certificação ou se será requerido, *a priori*, algum tipo de certificação para concorrer. Se for este o caso, é preocupante porque deixará tendencialmente de fora os mais pequenos agricultores que não têm capacidade de comportar os custos de certificação.

- Bem-estar animal e o uso racional de antimicrobianos (1.3.6) - Estes apoios têm sido maioritariamente atribuídos à produção pecuária industrial e não têm promovido

melhorias nos sistemas de produção extensiva que trazem outros benefícios ambientais. Estes problemas devem ser preferencialmente abordados através da legislação (i.e., normas claras e exigentes de uso de antimicrobianos e de produção e transporte de animais) e não através de incentivos financeiros.

- Ao nível do Eixo 2 (Abordagem sectorial integrada), é extremamente preocupante que o programa de apoio para a fruta/hortícolas (2.1) seja considerado “outro tipo de apoio Verde PEPAC”, no âmbito da Arquitetura Verde, quando estes são sistemas agrícolas que não geram mais-valia ambiental nem promovem a conservação da biodiversidade associada aos agroecossistemas. Seria também mais apropriado apoiar sistemas extensivos de sequeiro e policulturais pois são ambientalmente muito mais sustentáveis e duradouros, do ponto de vista da água, energia e biodiversidade, além de que a promoção e valorização destes sistemas gera emprego e fixa populações, no sector agrícola e dos serviços;
  - Do mesmo modo, no âmbito do Eixo 3, o “apoio às zonas com condicionantes naturais” (3.1.2.1) é também considerado um “outro tipo de apoio verde PEPAC”, quando é sabido que, em anteriores quadros comunitários, as condições de acesso e compromissos associados a este tipo de medida nada garantem em matéria ambiental. Aliás, uma grande parte do território Continental está sujeito a condicionantes naturais, pelo que esta é apenas uma forma encapotada de assegurar rendimentos sem qualquer condição definida que possa incentivar mudanças ambientais positivas na agricultura;
  - Também as ajudas ao “Investimento e rejuvenescimento”, igualmente do Eixo 3, nomeadamente os apoios para “investimentos produtivos” e para “investimentos para a Transição Tecnológica” (respetivamente, 3.2.1.1 e 3.2.1.2) são considerados “outro tipo de apoio verde PEPAC”, quando por essência é evidente que não o são nem garantem uma melhoria do desempenho ambiental das explorações agrícolas. Por exemplo, a transição tecnológica é particularmente útil no aumento da eficiência do uso de recursos, como pesticidas, fertilizantes e água. Mas infelizmente, grande parte dos ganhos de eficiência têm sido anulados pelo aumento da extensão das áreas de cultivo, pelo que em termos absolutos está-se a apoiar um uso excessivo de água, e também de pesticidas e fertilizantes, com consequências negativas para o ambiente e, em última análise, para todos;
  - Ainda no Eixo 3 (2.º Pilar), estão previstos apoios relacionados com a “Gestão de Riscos”, nomeadamente “seguros”, “fundos mutualistas” e “restabelecimento potencial produtivo” (respetivamente, 3.4.1.1, 3.4.1.2 e 3.4.1.4), que têm o potencial de promover práticas e explorações agrícolas insustentáveis, não resilientes ou desadaptadas às condições naturais/alterações climáticas, à custa de subsidiação pública pela PAC, o que se considera um grave erro. Mais preocupante ainda é que essas ajudas sejam consideradas “outro tipo de apoio verde PEPAC”, subvertendo totalmente a função da Arquitetura Verde e desviando fundos de onde os mesmos devem efetivamente estar. Embora reconheçamos que muitas explorações não têm seguro por incapacidade financeira para tal, só poderíamos considerar estes apoios como “verdes” se fossem condicionais a melhorias ambientais nas práticas agrícolas;
-

- Por último, no Eixo 4, contrariamente ao que seria desejável e expectável num contexto de reforma da PAC e de promoção da sustentabilidade ambiental e adaptação da agricultura às alterações climáticas, subsistem os apoios para o regadio e respetivas infraestruturas (4.3). Isto é especialmente preocupante no contexto do aumento descontrolado das áreas regadas e quando já estamos com níveis de consumo de água na agricultura insustentáveis e superiores à capacidade de recarga dos sistemas, mais ainda num contexto de agravamento dos períodos de seca e diminuição da pluviosidade em consequência das alterações climáticas em Portugal. A avaliação ex-ante e a Avaliação Ambiental Estratégica do PEPAC, ainda desconhecidas, deveriam precisamente avaliar este tipo de opções de forma séria e robusta.

Por outro lado, existem ainda **outras preocupações ou dúvidas** relativamente à proposta de estrutura do PEPAC divulgada pelo GPP:

- Sobre os ecorregimes em geral, e de acordo com o conceito proposto pela Comissão Europeia, estes deveriam trazer novidade, apoiando os agricultores por diferentes níveis de compensação, de acordo com o esforço realizado, incentivando a progressão entre níveis, com o objetivo de obter melhorias no desempenho ambiental nas explorações, resolvendo assim um problema que as PACs anteriores não conseguiram resolver. O que se verifica, neste caso, é uma reciclagem de medidas, aparentemente sem alteração na forma do apoio, o que, portanto, não permite cumprir esse desígnio. A única transformação que parece ocorrer nessas medidas é que se tornam menos eficazes a cumprir os objetivos a que se propõem. Acresce ainda que a informação disponibilizada pelo GPP é sempre pouco detalhada e clara e não permite que se faça uma avaliação adequada do que são as propostas das medidas para o PEPAC, como se verifica neste caso em que apenas são apresentados os nomes das medidas (ecorregimes, agroambientais, etc.) sem mais informação sobre o que implicam. Mas, apesar disso, as designações são, comparando por exemplo com as propostas no PEPAC espanhol, muito genéricas e pouco ambiciosas;

- Não é claro como se planeia fazer a articulação entre os ecorregimes e os compromissos agroambientais/clima. É o caso por exemplo dos ecorregimes (apoios de carácter anual e por isso com resultados menos duradouros) de “conversão para a agricultura biológica” e de “manutenção de raças autóctones” (1.3.1 e 1.3.3, respetivamente), e das medidas agroambientais (de carácter plurianual) relacionadas com os mesmos objetivos (ex. “manutenção em agricultura biológica” - 3.1.1.1 - e “conservação e melhoramento de recursos genéticos” - 3.1.1.5);

- Também no que respeita aos “compromissos agroambientais e clima”, volta a ser proposta uma medida para “uso eficiente da água” (3.1.1.2.2). Receia-se que esta medida volte a não constituir um apoio verdadeiramente agroambiental e a não promover efetivamente o uso eficiente da água nas explorações agrícolas, remunerando-as apenas pela adoção de práticas que já deveriam estar a ser implementadas;

- O facto dos apoios de “formação” e “aconselhamento” (3.5.2 e 3.5.3) estarem a ser classificados como “outro tipo de apoio verde PEPAC” considera-se também preocupante, atendendo a que não é necessariamente verdade que todos os investimentos nesta área promovam efetivamente um melhor desempenho ambiental por parte dos agricultores. Deste modo e uma vez mais, poderão estar a usar-se indevidamente fundos da componente ambiental;

- Por fim, atendendo a que não foram ainda divulgados pelo GPP as propostas de alocação orçamental para os diferentes eixos e medidas do PEPAC, teme-se que, a crescer aos problemas e preocupações/dúvidas já identificadas, se possa assistir a uma divisão do financiamento da PAC que penalize ainda mais a componente ambiental (designadamente os Objetivos Específicos 4, 5 e 6) do PEPAC Português. A flexibilidade e subsidiariedade atualmente proposta para a futura PAC 2022-27 aumenta ainda mais estes receios, algo a que também não é alheia a tradicional pouca ambição ambiental por parte do Ministério da Agricultura.

**Considera-se, deste modo, existirem diversos e importantes aspetos da proposta de arquitetura do PEPAC Português que requerem profunda revisão e contributo por parte das ONGA e do sector ambiental. A atual proposta de estrutura do PEPAC não satisfaz a necessidade de promoção da sustentabilidade ambiental e climática da agricultura Portuguesa.**

### *3. Propostas das ONGA signatárias para o PEPAC*

As ONGA signatárias estão, como sempre, disponíveis para contribuir para o processo de elaboração do PEPAC, acreditando que de forma colaborativa, transparente e informada será possível conseguirmos um PEPAC que promova uma agricultura verdadeiramente sustentável, que forneça alimentos saudáveis e a preços acessíveis, garantindo o dinamismo económico e combatendo o despovoamento das zonas rurais - em prol das pessoas e da natureza.

Em concreto, as ONGA signatárias defendem:

1. uma PAC que premeie quem faz melhor, compensando os agricultores de acordo com o nível de melhorias no desempenho ambiental e climático.
  2. uma PAC que produza alimentos sustentáveis, assegurando que 30% das ajudas diretas à produção contribuem para o ambiente e clima.
  3. uma PAC que fomente a biodiversidade criando mais espaço para a natureza, e favorecendo TODAS as explorações agrícolas que promovam MAIORES valores de biodiversidade e elementos paisagísticos, principalmente na Rede Natura 2000.
  4. uma PAC que cumpra as metas do Acordo de Paris e seja coerente com as políticas nacionais de adaptação e combate às alterações climáticas.
  5. uma PAC que não apoie novos projetos de regadio que ameçam a conservação dos agroecossistemas e o bom estado dos nossos rios e ribeiras, bem como as pessoas e biodiversidade que deles dependem.
-

### As ONGA signatárias

A Rocha – Associação Cristã de Estudos e Defesa do Ambiente  
ALDEIA – Acção, Liberdade, Desenvolvimento, Educação, Investigação, Ambiente  
Almargem – Associação de Defesa do Património Cultural e Ambiental do Algarve  
ANP|WWF – Associação Natureza Portugal, em associação com a WWF  
ATNatureza – Associação Transumância e Natureza  
FAPAS – Associação Portuguesa para a Conservação da Biodiversidade  
GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente  
LPN – Liga para a Protecção da Natureza  
Palombar – Conservação da Natureza e do Património Rural  
QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza  
SPBotânica – Sociedade Portuguesa de Botânica  
SPEA – Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves  
SPECO – Sociedade Portuguesa de Ecologia  
ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável

