



A ARQUITECTURA VERDE DO PEPAC: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E LIMITAÇÕES



Francisco Avillez
PROFESSOR CATEDRÁTICO EMÉRITO
DO ISA, UL E COORDENADOR
CIENTÍFICO DA AGRO.GES
favillez@agroges.pt

1. INTRODUÇÃO

O **Plano Estratégico da PAC (PEPAC)** nacional para o período 2023–2027, que foi aprovado pela Comissão Europeia (COM) em 31 de Agosto de 2022, integra um conjunto de eixos estratégicos, domínios e tipos de intervenções, cuja arquitectura geral se pode dividir nas chamadas **Arquitectura do Apoio ao Rendimento, Arquitectura Verde e Arquitectura do Investimento**.

O conjunto de medidas do PEPAC que integram a respectiva Arquitectura Verde, têm por objectivo promover a sustentabilidade climática e ambiental das explorações agrícolas portuguesas e é constituído por diferentes objectivos específicos, tipos de intervenções e níveis de financiamento cuja descrição das principais características e respectivas limitações irá ser o tema deste artigo.

2. OBJECTIVOS ESPECÍFICOS E TIPOS DE INTERVENÇÕES DA ARQUITECTURA VERDE DO PEPAC

Três dos nove objectivos específicos (OE) do PEPAC dizem directamente respeito às funções climática e ambiental da agricultura pós-2020:

- OE 4 – Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a mitigação dos seus efeitos, bem como, para a energia renovável;
- OE 5 – Promover o desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente dos recursos naturais, como a água, os solos e o ar;
- OE 6 – Contribuir para a protecção da biodiversidade, melhorar os serviços ligados aos ecossistemas e promover os habitats e as paisagens.

Para a concretização destes OEs, Portugal propõe um conjunto de intervenções integradas nas três seguintes áreas de intervenção:

- Boas condições agrícolas e ambientais (BCAA);
- Pagamentos ecorregime;
- Compromissos agroambientais e clima.

Boas condições agrícolas e ambientais

Para que qualquer agricultor se possa candidatar a quaisquer tipos de apoios no âmbito da PAC, é indispensável que se respeitem dois diferentes tipos de condições.

Os **Requisitos legais de gestão (RLG)**, centrados em torno de questões como a da água, a biodiversidade, o registo de animais, as doenças animais, a utilização de produtos fitofarmacêuticos e o bem-estar animal, que sendo até hoje em número de 13, irão ser acrescidos de mais 3 para o período pós-2020, a saber:

- o cumprimento da Diretiva Quadro da Água (Diretiva 2000/60/CE);
- o cumprimento do Regulamento 2016/429, relativo às doenças animais transmissíveis;
- o cumprimento da Diretiva 2009/128, relativa à utilização sustentável de pesticidas.

Em relação às **Boas condições agrícolas e ambientais (BCAA)**, eram 7 as que vigoravam no período 2014-2020 (centradas na água, nos solos, no carbono e na paisagem). Nas propostas existentes passam a ser 10 (centradas nas alterações climáticas, água, solo, biodiversidade e paisagem), de que destacamos:

- uma protecção adequada dos terrenos pantanosos, de modo a evitar a degradação dos solos ricos em carbono (Nova);
- a utilização de uma ferramenta que auxilie os produtores agrícolas a atingir uma gestão sustentável dos nutrientes ao nível das respectivas explorações, visando a melhoria da qualidade dos solos e a redução das emissões de GEE (Nova);
- a prática de rotação de culturas, com o objectivo de se assegurar a preservação das características do solo (estrutura física, fertilidade, matéria orgânica e microflora do solo) (Nova);
- a garantia da manutenção de uma percentagem mínima de superfícies não-produtivas, de forma a promover a biodiversidade ao nível das explorações agrícolas (Nova);
- a proibição de converter ou lavar as pastagens permanentes (PP) existentes na Rede Natura 2000, de forma a proteger habitats e espécies valiosas, incluindo os locais de nidificação e reprodução de aves e de modo a assegurar uma não redução da contribuição das áreas ocupadas pelas PP para o sequestro de carbono e para a qualidade dos solos e da água (Nova);
- uma gestão adequada da mobilização dos solos, de forma a reduzir os riscos de degradação, em particular nos solos com declive mais acentuado (Reestruturada);
- a proibição de se manterem solos a descoberto durante os períodos do ano mais sensíveis (Reestruturada).

Trata-se, portanto, de um claro reforço das actuais condicionalidades, uma vez que integra, não só o conjunto das condições de elegibilidade que, hoje em dia, são exigidas pelo “greening”, como também,

parte das condições de elegibilidade em vigor no âmbito de algumas das medidas agroambientais, nomeadamente, os apoios à produção integrada (PRODI), a modo de produção biológico (MPB) e a conservação dos solos.

Os pagamentos ecorregime

Os pagamentos ecorregime (ou regimes ecológicos) são um novo tipo de intervenção integrada no 1º Pilar da PAC em substituição dos pagamentos "greening" actualmente em vigor e em relação aos quais são, por definição, muito mais exigentes e selectivos.

Trata-se de intervenções que sendo de aplicação obrigatória para cada EM, irão ser facultativas para os respectivos agricultores e cujas verbas a contribuir por cada EM deverão ser, no mínimo, 25% do valor total das verbas do 1º Pilar, percentagem esta que foi a adoptada no âmbito do PEPAC nacional.

Para serem elegíveis para este tipo de intervenções os agricultores vão ter que adoptar um conjunto diversificado de compromissos que irão assumir a

forma de diferentes tipos de práticas e técnicas agrícolas que, para além daqueles que são obrigatórios em consequência dos BCAA em vigor, sejam capazes de contribuir para os três objectivos específicos anteriormente referidos.

À partida, os pagamentos ecorregime podem ser caracterizados de acordo com:

- o âmbito de aplicação, que poderá ser **mais geral** (menos selectivo) ou **mais específico** (mais selectivo);
- a forma de avaliação dos compromissos assumidos que poderá ser baseada nas **práticas adoptadas (action-based)** ou nos **resultados obtidos (result-based)**;
- a forma de remuneração que poderá corresponder a **pagamentos adicionais** (top-up) ou a uma **compensação dos custos acrescidos e/ou das perdas de rendimento**;
- o prazo de pagamento que terá que ser **obrigatoriamente anual**;
- os compromissos temporais que poderão ser **anuais ou plurianuais**.





As opções assumidas por Portugal neste contexto no âmbito do PEPAC foram os de pagamentos com um grau variável de selectividade, baseados em pagamentos correspondentes em todos os casos a uma compensação dos custos acrescidos e/ou das perdas de rendimento e em compromissos avaliados com base nas práticas adoptadas (action-based).

São os seguintes os diferentes tipos de pagamentos ecorregime integrados no PEPAC nacional:

- Agricultura biológica (Conversão e Manutenção);
- Produção integrada (PRODI) – Culturas agrícolas;
- Gestão do solo – Maneio e pastagem permanente;
- Gestão do solo – Promoção da fertilização orgânica;
- Melhorar a eficiência alimentar animal;
- Bem-estar animal e uso racional de antimicrobianos;
- Práticas promotoras da biodiversidade.

Cerca de 75% dos 874,3 M€ atribuídos aos pagamentos ecorregime para o período 2023-2027 dizem respeito, apenas, aos apoios ao Modo

de Produção Biológica (MPB) e ao PRODI. Estes dois tipos de intervenção que até agora estavam integrados nas MAA do 2º Pilar da PAC não diferem muito dos compromissos e níveis de apoio actuais. De destacar o maior peso orçamental atribuído no futuro ao MPB em relação PRODI, ao facto dos apoios PRODI deixarem de poder incidir sobre as áreas ocupadas por culturas forrageiras e prados e pastagens permanentes (PPP), de os apoios ao MPB passarem a contar com um menor nível de apoio às áreas ocupadas com PPP e de os animais em MPB passarem a beneficiar de um apoio até agora inexistente.

Três dos restantes cinco ecorregimes têm por objectivo o combate às alterações climáticas.

O ecorregime **Gestão do Solo – Maneio das pastagens permanentes** abrange as explorações agrícolas com pastagens permanentes espontâneas/naturais ou semeadas/melhoradas em terra limpa e/ou sob-coberto florestal e visa a promoção de um conjunto de práticas agrícolas que contribuam para o aumento do teor de matéria orgânica e do controlo da erosão dos solos agrícolas de forma a aumentar a sua capacidade de sequestro de carbono e de retenção de água no solo.

O ecorregime **Gestão do solo – Promoção da fertilização orgânica** tem por objectivo a substituição dos fertilizantes inorgânicos por fertilizantes orgânicos, reduzindo as emissões de N₂O e o aumento do teor de matéria orgânica nos solos, contribuindo, assim, quer para a mitigação das emissões de GEE, quer para o sequestro de CO₂ e do aumento da capacidade de retenção de água nos solos.

O ecorregime **Melhorar a eficiência alimentar animal** visa a promoção de boas práticas de eficiência alimentar, de manejo e de saúde animal nas explorações de bovinos de leite/carne de forma a contribuir para a mitigação das emissões de CH₄.

Os restantes dois ecorregimes estão orientados para a promoção do bem-estar animal e de práticas promotoras da biodiversidade.

A primeira destas duas intervenções tem como objectivo promover as explorações pecuárias em regime extensivo de bovinos e suínos, boas práticas pecuárias que contribuam para uma melhor resposta do sector agropecuário às exigências da sociedade no que se refere ao bem estar animal, assim como promover um uso mais racional de antimicrobianos nas espécies animais em causa, contribuindo assim para uma redução do seu uso.

O ecorregime Práticas promotoras da biodiversidade visa promover áreas e elementos com interesse ecológico e ambiental capazes de proporcionar e potenciar os serviços ecossistemas e a melhoria da biodiversidade.

Compromissos agroambientais e clima

No contexto do 2º Pilar da PAC e integrando o Eixo Estratégico C do PEPAC intitulado Desenvolvimento Rural estão em substituição das actuais medias agroambientais (MAA), os seguintes compromissos agroambientais e clima:

- Conservação do solo – Sementeira directa;
- Conservação do solo – Enrelvamento;
- Conservação do solo – Pastagens biodiversas;
- Uso eficiente da água;
- Montado e lameiros;
- Culturas permanentes e paisagens tradicionais;
- Mosaico agroflorestal;
- Manutenção de raças autóctones;
- Pagamento Rede Natura.

Apenas a intervenção de apoio às Pastagens biodiversas corresponde a uma nova medida face ao conjunto das actuais MAA, sendo todas as restantes versões revistas/melhoradas das actuais.

Todas elas se caracterizam por se tratarem de apoios baseados em compromissos plurianuais cuja remuneração se baseia em compensação de custos acrescidos e/ou perdas de rendimento.

Os três primeiros compromissos agroambientais indicados, que dizem respeito à conservação do solo, têm por objectivo contribuir para o aumento do teor de matéria orgânica e o controlo da erosão dos solos agrícolas que visando o aumento da sua capacidade de sequestro de CO₂ e da retenção de água com o impacto positivo daí resultante para o combate às alterações climáticas.

As verbas que estão atribuídas no período 2023-2027 no âmbito do PEPAC nacional a estes três tipos de intervenções é de 26,5 M€, o que corresponde a



7,6% dos cerca de 353 M€ atribuídos, nesse mesmo período, ao conjunto dos nove tipos de intervenções em causa.

A intervenção **Gestão do Solo – Paisagem Biodiversa**, a única medida inovadora face às MAA até agora em vigor, constitui de acordo com o Roteiro de Neutralidade Carbónica, um dos principais contributos para a descarbonização do sector agrícola nacional em consequência da sua capacidade para sequestrar o CO₂ nos respectivos solos, assim como de protecção dos solos contra a sua erosão.

As outras duas intervenções no âmbito da Gestão dos Solos (a Sementeira Directa e o Enrelvamento) visam, também, apoiar os agricultores que adoptem práticas agrícolas capazes de contribuir quer para o aumento do teor de matéria orgânica, quer para reduzir os fenómenos de erosão, visando, no essencial, promover uma maior capacidade de sequestro de carbono e de retenção de água no solo, fundamentais para o combate às alterações climáticas e uma mais sustentável gestão dos recursos naturais.

Dos restantes seis compromissos agroambientais e clima, assume particular importância para promover a competitividade económica e a sustentabilidade

ambiental da agricultura portuguesa a intervenção designada por **Uso eficiente da Água**.

Esta intervenção irá beneficiar de uma verba total de cerca de 26 M€ ao longo do período 2023-2027, a que respeita cerca de 7,5% da verba total atribuída ao conjunto dos compromissos agroambiental e clima em causa.

Trata-se de uma intervenção que tem por objectivo uma melhoria da gestão do recurso água que contribua para o um aumento da eficiência da rega e uma melhoria da qualidade da água através de uma gestão mais racional do uso dos fertilizantes. Para o efeito, estão previstos compromissos e níveis de apoio específicos para tipologias de regante, escalão de área e grupo de culturas.

Os restantes cinco compromissos agroambientais e clima indicados irão estar atribuídos a cerca de metade das verbas totais em causa para este tipo de medidas e têm por objectivo essencial a manutenção quer dos sistemas de ocupação e uso dos solos agrícolas e florestais extensivos com valor ambiental e paisagístico (montados e lameiros e culturas permanentes e paisagens tradicionais), quer das zonas com condicionantes naturais (rede Natura), quer das raças autóctones.



3. PRINCIPAIS LIMITAÇÕES DA ARQUITECTURA VERDE DO PEPAC

Trata-se, portanto, de um conjunto de intervenções que pouco diferem das medidas em vigor, mas que apresentam algumas novidades potencialmente positivas que dizem respeito à promoção de práticas agrícolas que visando, no essencial, o aumento do teor da matéria orgânica dos solos, poderão vir a contribuir para o aumento das respectivas produtividade, capacidade de sequestro de carbono e capacidade de retenção da água.

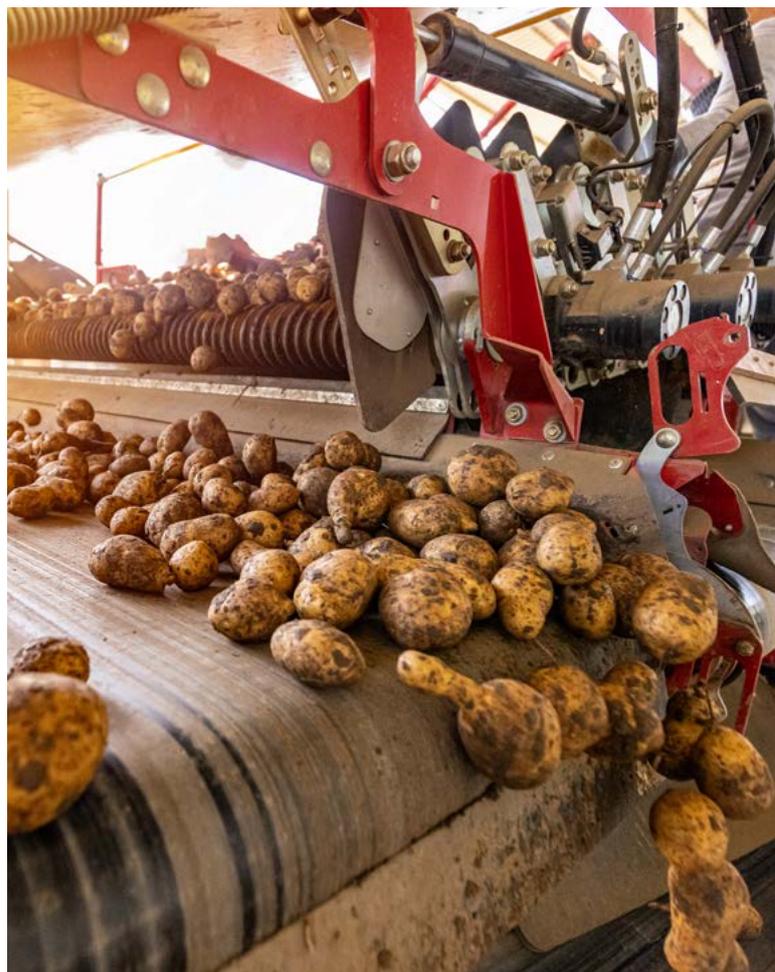
Neste contexto, não posso, no entanto, deixar de chamar a atenção para algumas limitações da Arquitectura Verde do PEPAC nacional com que menos concordo.

Uma primeira limitação, diz respeito à Agricultura Biológica em relação à qual não só discordo da sua inclusão como ecorregime, como também tenho dúvidas que se justifique que venha a assumir uma posição dominante no contexto das verbas atribuídas quer aos diferentes tipos de ecorregimes, quer às outras medidas de âmbito agroambiental e agroclimático.

Uma segunda limitação tem a ver com o PRODI, de cuja inclusão nos ecorregimes também discordo, a não ser que venha a ser equacionado como um ecorregime de âmbito mais alargado do ponto de vista dos respectivos compromissos e mais exigente quanto aos resultados a atingir, dando assim lugar a um ecorregime que designaríamos por **Agricultura Regenerativa**, aonde poderiam ficar incluídos, por exemplo, os compromissos propostos para o ecorregime **Gestão do Solo – Promoção da fertilização orgânica**.

Uma terceira limitação, diz respeito às características propostas para os pagamentos ecorregime, quanto às **formas de remuneração e de avaliação dos compromissos assumidos**.

No primeiro caso, o PEPAC opta por uma compensação dos custos acrescidos e/ou das perdas de rendimento em detrimento dos pagamentos adicionais (top-up) em relação a todos os ecorregimes, do que discordo para alguns dos ecorregimes propostos, nomeadamente, os que se



referem à gestão do solo. Em qualquer destes casos o pagamento “top-up” poderia ser estimado com base nos ganhos de sequestro de CO₂ resultantes do aumento verificado no respectivo teor de matéria orgânica dos solos.

No segundo caso, o PEPAC optou, para todos os ecorregimes propostos, por uma avaliação dos compromissos assumidos baseada nas **práticas adoptadas (action-based)** em detrimento de formas alternativas do tipo misto. Em minha opinião, teria sido vantajoso, no que diz respeito a alguns ecorregimes, a adopção de uma forma de avaliação mista, assente:

- num **pagamento comum** para todos os beneficiários elegíveis correspondente a uma compensação dos custos acrescidos e/ou perdas de rendimento e avaliado com base no conjunto das práticas adoptadas (action-based);

- num **pagamento top-up** para aqueles beneficiários que apresentassem resultados considerados adequados do ponto de vista dos objectivos visados (result-based)

Também neste caso, sou de opinião, que este sistema misto poderia ter sido aplicado para os ecorregimes que visam o aumento do sequestro de CO² pelos solos.

Uma quarta limitação, diz respeito à inclusão como compromisso agroambiental e climático da intervenção **Conservação do Solo – Pastagens biodiversas**, a qual, em meu entender, deveria ser classificada como um ecorregime sujeito a um sistema de remuneração e avaliação dos compromissos assumidos do tipo **misto**. Neste contexto, talvez se justificasse juntar no mesmo ecorregime o **Manejo da pastagem permanente** e as **Pastagens biodiversas**, em que aos compromissos associados a este último tipo de intervenção corresponderia a uma majoração dos respectivos apoios.

É minha convicção que, da conjugação destes novos tipos de ecorregimes com os compromissos agroambientais e climáticos designados por **Sementeira directa, Enrelvamento e Uso eficiente da água**, se poderia vir a contribuir de forma mais coerente e eficaz para uma mais rápida difusão de

soluções produtivas e tecnológicas capazes de promover, simultaneamente:

- uma melhoria do potencial produtivo dos nossos solos, ou seja, um aumento da sua capacidade para disponibilizar mais nutrientes, para reterem mais humidade e para drenarem melhor o excesso de água;
- uma mais precisa e dirigida utilização de quantidades cada vez menores de fertilizantes sintéticos, fitofármacos, água de rega e alimentos compostos para animais por unidade de produto agrícola final.

Só assim me parece vir a ser possível conciliar os ganhos de produtividade agrícola com o combate às alterações climáticas, com uma gestão sustentável dos recursos naturais e com a preservação da biodiversidade e das paisagens e, deste modo, promover um aumento da produção agrícola nacional no respeito pelos compromissos assumidos no contexto da **neutralidade carbónica** e do **Green Deal**.

Por último, importa sublinhar que as limitações apontadas não põem em causa uma minha opinião, globalmente positiva, quanto ao futuro papel da Arquitectura verde do PEPAC na promoção da sustentabilidade ambiental e climática das explorações agrícolas portuguesas.

