

***Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistémicos na União Europeia***  
***Common Agricultural Policy's agri-environmental and climatic measures as an instrument for valuing, restoring and protecting ecosystem services in the European Union***

Alexandre Altmann, PhD

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2838-2445>

**Resumo**

As medidas agroambientais constituem um mecanismo já consolidado na União Europeia enquanto instrumento de confluência das políticas agrícola e ambiental. Desde o início da integração da Europa, nos anos 1950, a agricultura constitui um setor estratégico e prioritário, recebendo um significativo aporte de recursos financeiros. Mais recentemente, a partir de 1993 e, em particular com a entrada em vigor do Tratado de Maastrich, o ambiente passa a integrar as mais diversas políticas públicas da União Europeia. Dentro da Política Agrícola Comum (PAC), o ambiente tem nas medidas agroambientais e climáticas um instrumento de grande alcance, considerando que essa política impacta a maior parte do território da Europa. Nesse contexto, essas medidas têm um grande potencial para a proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas. Diante das últimas alterações para o período 2014-2020 e das discussões acerca da próxima revisão da PAC pós-2020, o presente artigo analisa o potencial das medidas agroambientais e climáticas enquanto instrumento voltado para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistémicos no âmbito da União Europeia.

**Palavras-chave:** Serviços ecossistémicos; biodiversidade; mudança no clima; medidas agroambientais e climáticas; Política Agrícola Comum.

**Abstract**

Agri-environmental measures are a mechanism already consolidated in the European Union as an instrument for the confluence of agricultural and environmental policies. Since the beginning of Europe's integration in the 1950s, agriculture has

been a strategic and priority sector, receiving a significant contribution of financial resources. More recently, since 1993, and in particular with the entry into force of the Maastrich Treaty, the environment is now part of the most diverse public policies in the European Union. Within the Common Agricultural Policy (PAC), the environment has a far-reaching instrument in agri-environmental and climatic measures, considering that this policy impacts most of Europe's territory. In this context, these measures have great potential for protecting biodiversity and restoring ecosystems. In view of the latest changes for the 2014-2020 period and the discussions about the next review of the PAC, this article analyzes the potential of the agri-environmental and climate measures as an instrument aimed at valuing, restoring and preserving ecosystem services within the European Union.

**Keywords:** Ecosystem services; biodiversity; climate change; agri-environmental and climate measures; Common Agricultural Policy.

### Nota introdutória

O orçamento destinado para a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia para o período 2014-2020 foi de cerca de 400 bilhões de Euros, o que equivale a cerca de 40% do orçamento total da UE. Não obstante o fato de a agricultura constituir um setor estratégico, ela corresponde a apenas 1,5% do GDP da UE e emprega apenas 5% da força de trabalho total. Em 2020, por exemplo, o orçamento da PAC é de 58 bilhões de euros, o que significa 34,5% do orçamento total da EU. Esse vultoso aporte de recursos para um setor específico da economia europeia tem gerado fortes críticas acerca da manutenção da PAC nos atuais moldes. Essas críticas sugerem que somente um redirecionamento dos objetivos da PAC poderiam justificar a continuidade desse grande volume de gastos.

A PAC no período 2021-2027, portanto, deveria passar de uma política *agrícola e agrária* para uma política voltada para os *bens públicos* (public goods), em consonância com os objetivos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, da Convenção da Diversidade Biológica, da Convenção do Clima e do Pacto Ecológico Europeu. Nesse sentido, a PAC deveria priorizar – além da segurança alimentar – temas como o meio ambiente, o combate às mudanças climáticas, a manutenção da biodiversidade e provisão de serviços ecossistêmicos. Já em 2013, quando da revisão da PAC para o período 2014-2020, surgiram diversas críticas acerca papel (diminuto) dos serviços ecossistêmicos na reforma então aprovada. A necessidade de maior atenção da PAC em relação aos serviços ecossistêmicos é questão da maior relevância, já ressaltada pela Comissão Europeia na Comunicação COM(2017)713 – “O futuro dos Alimentos e da Agricultura”.

Dentro da estrutura da PAC, as medidas agroambientais e climáticas possuem um enorme potencial para a recuperação dos ecossistemas, preservação da biodiversidade e

mitigação dos efeitos da mudança do clima. No entanto, a reforma de 2013 trouxe poucos avanços e não explorou o esse potencial em relação ao ambiente e ao clima. A reforma de 2020 poderá seguir o mesmo caminho se não for adotada uma mudança de rumo em direção à sustentabilidade. O presente artigo discute a história da PAC e como a questão ambiental e climática introduziu mudanças nos seus instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas ao longo dos seus 58 anos de existência. Discute, ainda, como a provisão de serviços ecossistêmicos pode ressignificar a PAC para o período 2021-2027. Nesse sentido, o presente artigo analisa o potencial das medidas agroambientais e climáticas da PAC enquanto instrumento voltado para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos no âmbito da União Europeia.

## 1. A Política Agrícola Comum Europeia – PAC

O Pós-Guerra trouxe uma grande preocupação com a produção, abastecimento e autossuficiência de alimentos na Europa. Nesse contexto, em 1962 é criada a Política Agrícola Comum (PAC) com o objetivo de estimular a produção e garantir o abastecimento de gêneros alimentícios. Com isso, a PAC criou um mercado único, o qual autoriza a livre comercialização de produtos agrosilvopastoris nos países membros. Nesse contexto, é possível afirmar que essa política é um elemento agregador da União Europeia. Moyano-Estrada e Ortega (2014) lembram que “analistas são quase unânimes em apontar que a PAC, criada em 1962, representou um dos pilares de sustentação para a construção europeia, pois, afinal, constituía-se a agricultura no único setor a receber elevada prioridade de todos os estados-membros.” Aerni (2016) destaca que a PAC foi guiada por três grandes princípios: “mercado único; preferência comunitária e; solidariedade financeira – tudo direta ou indiretamente estruturado para assegurar o suporte aos agricultores visando o aumento da produção agrícola na Europa.” Essa conformação inicial da política seguia uma preferência da França por uma forte intervenção estatal no setor agrícola.

Desde sua origem, a PAC passou por várias reformas. Diversas críticas, como, por exemplo, as do GATT, introduziram mudanças na estrutura de financiamentos e apoios. A questão ambiental é introduzida em 1992, mas a política somente muda, segundo Aerni (2016), para uma *agricultura multifuncional*<sup>1</sup> a partir da Agenda 2000

---

<sup>1</sup> “The multifunctional character of agriculture, taking into account also its contribution to the sustainable management of ecosystem services, thus became officially enshrined in EU agricultural policy. The concept of multifunctionality recognizes the positive externalities that agriculture generates for society and the environment (e.g., protection of the environment, preservation of lands, biodiversity, safe food, socioeconomic and cultural well-being of farm families, recreation value for urban residents). It is assumed that all these public goods may not be valued in the global market for agricultural commodities but reflect the concerns, preferences and values of taxpayers and consumers in affluent countries.” [Aerni, 2016 – grifou-se]

da PAC “quando várias medidas de desenvolvimento rural e esquemas agroambientais foram introduzidos nos Estados-Membros.” A questão ambiental, entretanto, influenciou sobremaneira a PAC, introduzindo mudanças nos seus instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas. O quadro abaixo detalha essas mudanças:

<b>Etapas</b>	<b>Mercados Agrícolas (instrumentos e mecanismos de atuação)</b>	<b>Estruturas agrárias/ Desenvolvimento rural (medidas e programas)</b>	<b>Fundos econômicos</b>
<b>Implementação da PAC (1960/1982)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos de intervenção (importações autorizadas para baixar os preços, armazenamento de excedentes, compras públicas pelos organismos europeus etc.).</li> <li>• Incentivos à exportação.</li> <li>• Organizações Comuns de Mercados (uma para cada subsector).</li> <li>• Preços garantidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indenizações compensatórias para agricultores situados em zonas desfavorecidas.</li> <li>• Ajudas para planos de modernização e melhoria das explorações.</li> <li>• Ajudas à instalação de jovens agricultores.</li> </ul>	Fundo agrícola (Feoga) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seção Orientação.</li> <li>• Seção Garantia.</li> </ul> Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Feder</li> <li>• FSE</li> </ul>
<b>Primeiras medidas corretoras (1983-1992)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limites de garantia (redução do nível de preços garantidos).</li> <li>• Taxas de corresponsabilidade.</li> <li>• Cotas de produção em alguns setores (por exemplo, o leite).</li> <li>• Retirada de terras (set-aside).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São revisados os fundos estruturais e os critérios de concessão dos programas de desenvolvimento.</li> </ul>	Fundo agrícola (Feoga) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seção Orientação.</li> <li>• Seção Garantia.</li> </ul> Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Feder</li> <li>• FSE</li> </ul>
<b>Reforma MacSharry (1992-1999)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de algumas OCMs.</li> <li>• Redução generalizada dos preços de garantia.</li> <li>• Complemento com ajudas diretas aos agricultores (acopladas à produção).</li> <li>• Visibilidade das ajudas agrícolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma dos fundos estruturais.</li> <li>• Organização das áreas rurais de acordo com os níveis de renda per PACita</li> <li>• Aprovação do Regulamento Horizontal de Desenvolvimento Rural-Agrário.</li> <li>• Aprovação do programa agroambiental.</li> <li>• iniciativa Leader I para a diversificação de atividades no meio rural.</li> <li>• Programa de aposentadoria antecipada.</li> </ul>	Fundo agrícola (Feoga): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seção Orientação.</li> <li>• Seção Garantia.</li> </ul> Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Feder</li> <li>• FSE</li> </ul> Fundos de coesão.
<b>Agenda 2000 (1999-2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integração da política de mercados no “primeiro pilar” da PAC.</li> <li>• Eliminação do sistema de preços de garantia.</li> <li>• Eliminação dos mecanismos de intervenção.</li> <li>• Perda de importância dos temas agrários.</li> <li>• Novas prioridades europeias.</li> <li>• Introdução da eco-condicionalidade nas ajudas agrícolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É criado o “segundo pilar” da PAC para integrar as medidas de estruturas agrárias e de desenvolvimento rural-agrário.</li> <li>• É incluído o “segundo pilar” ao programa agroambiental.</li> <li>• É aprovada a segunda fase da Iniciativa Leader II.</li> </ul>	Fundo Agrícola (Feoga): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seção Orientação</li> <li>• Seção Garantia</li> </ul> Outros fundos (estruturais): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Feder</li> <li>• FSE</li> </ul> Fundos de coesão.

<b>Reforma Fischler (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de pagamentos diretos aos agricultores sobre a base de Direitos históricos.</li> <li>• Dissociação parcial ou total dos pagamentos referentes à produção.</li> <li>• Criação de somente uma OCM.</li> <li>• Mantida a eco-condicionalidade.</li> <li>• Início da modulação das ajudas agrícolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• É aprovado um novo Regulamento de Desenvolvimento Rural. Integrando as dimensões agrária, territorial e ambiental.</li> <li>• É eliminada a Iniciativa Leader.</li> <li>• São integradas ao Regulamento de Desenvolvimento Rural as ações de diversificação de atividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supressão do Feoga.</li> <li>• Criação do Feaga (primeiro pilar da PAC).</li> <li>• Criação do Feader (segundo pilar da PAC).</li> <li>• Continuação dos fundos estruturais e de coesão.</li> </ul>
<b>Reforma Ciolos (2013)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento único por exploração e pagamentos complementares.</li> <li>• Reforma de sistema de pagamentos diretos (eliminação dos “Direitos históricos”).</li> <li>• Convergência interna e externa dos pagamentos diretos.</li> <li>• Dissociação total dos pagamentos.</li> <li>• Introdução do greening obrigatório.</li> <li>• Definição de “agricultor ativo” como preceptor das ajudas diretas.</li> <li>• Avança-se na modulação das ajudas agrícolas (PACping).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica-se o Regulamento de Desenvolvimento Rural.</li> <li>• Diferencia-se o desenvolvimento rural-agrário e o desenvolvimento rural-territorial.</li> <li>• Começa-se a separar a política agrária e a política rural.</li> <li>• A política rural pode ser financiada com os demais fundos estruturais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São mantidos os fundos Feaga e Feader.</li> <li>• Abre-se a possibilidade de que o desenvolvimento rural seja financiado com a partir de multifundos.</li> </ul>

Quadro 16 – Períodos da PAC relacionados com os instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas introduzidos. (adaptado de Moyano-Estrada e Ortega, 2014)

É nos anos 1990 que o ambiente passa a receber maior atenção dentro da PAC. Diante das preocupações expressas na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a Reforma MacSharry (1992-1999) aprova o primeiro Programa Agroambiental da PAC. Em 1992, portanto, a PAC passa de um “apoio ao mercado a um apoio ao produtor”, pois

*O apoio aos preços é escalonado e substituído por pagamentos diretos de auxílios aos agricultores. Estes são estimulados a ser mais amigos do ambiente. Esta reforma coincide com a Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que lança o princípio do desenvolvimento sustentável. (Comissão Europeia, 2012)*

Na etapa que compreende 1999 a 2003, atendendo à Agenda 2000, são introduzidas as eco-condicionalidades nas ajudas agrícolas. Além disso, o Programa Agroambiental passa a integrar o Segundo Pilar da PAC<sup>2</sup>, criado para coordenar o desen-

<sup>2</sup> Atualmente a PAC é dividida em dois pilares: o 1.º Pilar é voltado para medidas de suporte ao mercado e ajudas diretas às fazendas e empresas rurais; o 2.º Pilar é voltado para as Políticas de Desenvolvi-

volvimento rural-agrário. Já na Reforma Fichler de 2003, as eco-condicionalidades são mantidas e ganham destaque enquanto medidas agroambientais. Essas medidas agroambientais são mantidas na Reforma Ciolos de 2013, tendo em vista sua capacidade de gestão do território e potencial para a proteção do ambiente.

## 2. Medidas Agroambientais na PAC

No período 2014-2020 da PAC, as medidas agroambientais consistem em pagamentos diretos, isenções tributárias ou concessão de bônus com o objetivo de apoiar a agricultura sustentável e a preservação do ambiente. Esses pagamentos representam cerca de 30% do orçamento da PAC para o 2.º Pilar são justificados pela extensão da área sob esta política e pelos efeitos diretos e indiretos sobre a população da União Europeia, particularmente no meio urbano.

Cerca de 90% do território da União Europeia é destinado à agricultura. Entretanto, 75% da população vive nas cidades, sendo que a tendência é o aumento desse percentual. Importante salientar que a população urbana depende dos alimentos e dos serviços ecossistêmicos produzidos nas zonas naturais e agrícolas. A Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 26 de janeiro de 2000, sobre os “indicadores da integração das preocupações de carácter ambiental na Política Agrícola Comum” já então sinalizava que “a relação desejável entre agricultura e ambiente é bem expressa pelo termo “agricultura sustentável.” (Comissão da Comunidade Europeia, 2000)<sup>3</sup> Nesse contexto – de percepção da importância de se preservar o ambiente nas áreas rurais – surgem as medidas agroambientais da PAC.

Como já salientou-se, “as medidas agroambientais surgiram nesse contexto de necessidade – concomitante – de proteção ambiental e incentivo à produção de alimentos e permanência no meio rural.” (Altmann, 2015) A exposição de motivos do Regulamento (CE) 1698/2005, ora revogado pelo Regulamento (UE) 1305/2013, descrevia

---

mento Rural. O componente ambiental do 1.º Pilar é o ‘greening obrigatório’. No 2.º Pilar, o instrumento direcionado ao ambiente são as ‘medidas agroambientais e climáticas’, como se verá abaixo.

<sup>3</sup> “(...) actividades comerciais, a agricultura e a silvicultura têm essencialmente por objectivo a produção, dependendo da disponibilidade de recursos naturais. Cada vez mais, o desenvolvimento de actividades comerciais exerce novas pressões ambientais sobre o PACital Natural. O progresso tecnológico e o desejo de maximizar os rendimentos e minimizar os custos produziram uma intensificação acentuada da agricultura nos últimos 40 anos. Essa intensificação pode provocar a degradação do solo, da água e do ar. *Nas últimas décadas aumentou a consciencialização da ameaça que a intensificação da agricultura representa para a paisagem e sua biodiversidade.* Por outro lado, essa ameaça é também reforçada pela marginalização e abandono do uso das terras agrícolas por razões económicas. Os diversos desafios decorrentes da intensificação e do abandono da agricultura sublinham a complexidade das relações entre agricultura e ambiente.” (Comissão da Comunidade Europeia, 2000)



as medidas agroambientais enquanto uma “resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade.”<sup>4</sup>

Colle (2017) lembra que “a agricultura produtivista que se desenvolveu sob a PAC inicial foi criticada desde cedo pelos ecologistas.” Mas, com a reforma de 1992, as medidas agroambientais se “tornaram obrigatórias, e o mecanismo agroambiental se converteu em um aspecto importante para a nova PAC, de tal forma que seu objetivo não formulado, mas real, era a contribuição para a redução da produção.” (Colle, 2017) De fato, para aplicar uma medida agroambiental, os agricultores assinam um contrato com o Estado, recebendo as contrapartidas financeiras. Essa contrapartida está relacionada com a perda de receita por hectare ou animal que o agricultor deixa de auferir em decorrência das práticas adotadas.

No período compreendido entre 2007-2013, as medidas agroambientais eram regidas pelo Regulamento (CE) 1698/2005. O período 2014-2020 é regido pelos Regulamentos (UE) 1305/2013 e 1307/2013.<sup>5 6</sup> Diversas pressões, internas e externas à União Europeia, fizeram que o orçamento e o alcance das medidas agroambientais nessa nova etapa ficassem aquém do que se almejava para o ambiente. Dentre as questões internas que pesaram pode-se citar a dificuldade de justificar o elevado custo da PAC.<sup>7</sup> Países que possuem uma população rural menor que a média europeia e um GDP agrícola pequeno, como a Alemanha, já não viam sentido em manter a PAC nos moldes do período 2005-2013.<sup>8</sup> Já no plano externo, os altos subsídios à agricultura europeia

---

<sup>4</sup> “Os pagamentos agroambientais devem continuar a desempenhar um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade. Estes pagamentos devem incentivar ainda mais os agricultores e outros gestores do espaço rural a servir a sociedade no seu conjunto através da introdução ou continuação da aplicação de métodos de produção agrícola compatíveis com a protecção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética. (...)” Regulamento (CE) 1698/2005, Exposição de motivos, parágrafo 35.

<sup>5</sup> REGULAMENTO (UE) N.º 1305/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

<sup>6</sup> REGULAMENTO (UE) N.º 1307/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) N.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) N.º 73/2009 do Conselho.

<sup>7</sup> “Apesar da reduzida e declinante participação do PIB agrícola no PIB total europeu (em média, 1,2%), a PAC sempre recebeu um orçamento substantivo que, durante muito tempo, superou os 70% do orçamento total da UE. Atualmente, a PAC representa algo em torno de 40% do orçamento da UE, para uma população rural, em média, de aproximadamente 27% da população total. Dessa maneira, mesmo se advogarmos um orçamento elevado em virtude da população, ainda assim fica difícil a justificativa.” (Moyano-Estrada e Ortega, 2014)

<sup>8</sup> “The largest agricultural support system worldwide, the common agricultural policy (PAC) of the European Union, had a producer-support budget of U.S.\$121 billion in 2009 (...). After several stepwise improvements, the PAC has now come to a critical point, as voices for a paradigmatic change of funding priorities have grown louder. In particular, the global economic crisis and high agricultural commodity prices represent an opportunity for a fresh, forward-looking approach to food and agricultural policy, with a frequently expressed imperative to target public money for agriculture directly to the provision of

são criticados nos organismos multilaterais de comércio internacional. Esses fatores, somados à crise econômica na zona do Euro, levaram às alterações introduzidas pela Reforma Ciolos de 2013, dentre as quais merecem destaque: redução do orçamento total da PAC; coexistência entre as finalidades setoriais-agrícolas e de ordenamento do território; integração urbano-rural. Segundo Aerni (2016), desde 2013 a PAC busca “reconciliar a necessidade global de segurança alimentar com o desafio de assegurar a gestão sustentável dos serviços ambientais.” Em outros termos, a PAC tornou-se uma política multifuncional, voltada também para a gestão do território do ambiente.

Para Santos (2012), as medidas agroambientais constituem “um instrumento supranacional inserido na política rural da UE, com flexibilidade de aplicação a nível nacional e com um impacto potencial elevado na conservação da biodiversidade e na provisão de serviços ambientais devido à escala a que se concretiza e aos recursos financeiros disponíveis.” Os órgãos encarregados do pagamento aos “benefícios gerados pelos esquemas agroambientais da UE são a Comissão Europeia, que financia a implementação de medidas através da PAC, e os governos dos Estados-Membros, que são responsáveis por parte do financiamento dos Programas de Desenvolvimento Rural nacionais”. (Santos, 2012)

As medidas agroambientais são financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), regido pelo Regulamento (UE) n. 1305/2013. As intervenções do FEADER devem observar os princípios da complementariedade, coerência e conformidade, sendo utilizadas para complementar as ações nacionais, regionais e locais. A abordagem estratégica do desenvolvimento rural se divide em (i) orientações estratégicas da União Europeia e (ii) planos estratégicos nacionais. A organização dessa abordagem se dá a partir da elaboração, pelos Estados-Membros, de um Plano Estratégico Nacional em conformidade com as orientações da União.

Em 2012 a Comissão Europeia, durante as discussões acerca da adoção da atual normativa, propunha “incentivar as iniciativas agroambientais” nos âmbitos nacionais, regionais e locais, pois:

*É necessário ter em conta as especificidades de cada território e encorajar as iniciativas agroambientais nacionais, regionais e locais. Para tal, a Comissão propõe que a preservação e reabilitação dos ecossistemas e a luta contra as alterações climáticas, bem como a utilização eficaz dos recursos naturais, sejam duas das seis prioridades da política de desenvolvimento rural. (Comissão Europeia, 2012)*

---

public goods. These include farmland biodiversity, soil functionality, agricultural landscapes and rural vitality – features that are often associated not only with natural, but also with important social and cultural dimensions such as sense of place, rural tourism and recreation, or cultural heritage (...).” (Plieninger et al., 2012)



Na norma revogada (Regulamento (CE) n.º 1698/2005), os pagamentos agroambientais tinham como finalidade “contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando, em especial, os agricultores e silvicultores que adotarem métodos de gestão das terras compatíveis com a necessidade de preservar as paisagens e o ambiente natural e de proteger e melhorar os recursos naturais.” (Europa, 2005) Esse objetivo foi mantido no Regulamento (UE) 1305/2013 e, por conseguinte, nesse são considerados para fins de pagamentos agroambientais e climáticos: a proteção dos solos, da biodiversidade, dos recursos hídricos, o combate e adaptação às alterações climáticas, assim como auxílios para a gestão dos sítios Natura 2000. Na nova normativa foram mantidas, ainda, as compensações de desvantagens naturais para as regiões montanhosas e outras zonas que possuam desvantagens, como, por exemplo, as destinadas à preservação de florestas ou à prevenção de catástrofes naturais.

A exposição de motivos do Regulamento (UE) 1305/2013 deixa clara a importância dos pagamentos a título de medidas agroambientais e climáticas ao consignar que estes desempenham “um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade.” (Regulamento (UE) 1305/2013, Exposição de Motivos: 22). A expectativa é de que estes pagamentos incentivem os agricultores a contribuir com a sociedade através da “introdução ou manutenção de práticas agrícolas que contribuam para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas e que sejam compatíveis com a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, e dos solos e diversidade genética.” (Regulamento (UE) 1305/2013, Exposição de Motivos: 22)

Um dos objetivos da PAC passa a ser, portanto, a melhoria do desempenho ambiental. Para tanto, a PAC adotou – além das medidas agroambientais e climáticas já previstas no 2.º Pilar da PAC –, o ‘greening obrigatório’ introduzido no 1.º Pilar da PAC. O ‘greening’ se dá “através de uma componente de ‘ecologização’ obrigatória dos pagamentos diretos que apoiará práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, aplicável em toda a União.” (Regulamento (UE) 1307/2013, art. 37) De acordo com o artigo 43, 2 do Regulamento (UE) 1307/2013, o pagamento para práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente constituem um regime de apoio aos agricultores e são direcionados à: (a) diversificação das culturas; (b) manutenção dos prados permanentes existentes; e (c) detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola de, no mínimo, 5% da área agrícola arável (excetuando as propriedades com menos de 15 hectares). A observância dessas exigências ambientais é requisito para que os beneficiários acessem os demais apoios financeiros previstos no 1.º Pilar da PAC (denominado de “cross compliance mechanism”).

No período 2014-2020 da PAC, o ambiente foi contemplado com as seguintes medidas:

1.º Pilar		2.º Pilar	
'Greening obrigatório' (De observância obrigatória para acessar os outros benefícios/apoios financeiros. Orçamento: 30% do total de pagamentos previstos para o 1.º Pilar.)	diversificação das culturas	<i>Programas de Desenvolvimento Rural</i>  (A adesão às medidas agroambientais e climáticas são voluntárias. Orçamento: 30% do total dos pagamentos previstos para o 2.º Pilar)	Medidas agroambientais e climáticas
	manutenção dos prados permanentes existentes		Agricultura biológica
	detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola		Pagamentos a título da Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água
			Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas

Quadro 17 – Ações e medidas relacionadas ao ambiente no período 2014-2020 da PAC.

Os pagamentos agroambientais previstos no art. 28.º do Regulamento 1305/2013 e regulamentados no art. 43.º do Regulamento (UE) 1307/2013, são concedidos pelos Estados-Membro no conjunto do seu território, *de acordo com suas necessidades*. Os beneficiários são os agricultores que assumem voluntariamente compromissos agroambientais ou, quando devidamente fundamentado, podem participar outros gestores do espaço rural. O art. 28.º, 3, do Regulamento (UE) 1305/2013 dispõe que os pagamentos agroambientais abrangem apenas os compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias estabelecidas na legislação específica.<sup>9</sup> Esses compromissos são assumidos por um período de cinco a sete anos e, excepcionalmente, por um período mais longo.<sup>10</sup>

Poláková et al. (2011) chamam a atenção para o fato de que no período de programação de 2007-2013, a despesa total das medidas agroambientais prevista para União Europeia, incluindo o co-financiamento nacional, é de 37 bilhões de euros, o equivalente a 23% do orçamento total do Pilar 2 da PAC. Dados de 2011 estimavam que durante o período 2007-2013 seriam firmados 7 milhões de contratos agroambientais, correspondendo a 42 milhões de hectares (ou 24% do total da área agrícola utilizada) sob alguma forma de gestão ambiental. (Poláková et al., 2011) Esses números refletem a dimensão das medidas agroambientais e seu potencial para ações ambientais e climáticas.

<sup>9</sup> “3. Os pagamentos ligados ao agroambiente e ao clima abrangem apenas os compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias pertinentes estabelecidas nos termos do Título VI, PACítulo I, do Regulamento (UE) N.º 1306/2013, os critérios pertinentes e as atividades mínimas nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), subalíneas ii) e iii), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, e os requisitos mínimos relativos à utilização de adubos e produtos fitossanitários e outros requisitos obrigatórios pertinentes estabelecidos no Direito nacional. Todos estes requisitos obrigatórios são identificados no programa.”

<sup>10</sup> “5. Os compromissos no âmbito desta medida são assumidos por um período de cinco a sete anos. Contudo, se necessário, a fim de obter ou manter os benefícios ambientais pretendidos, os Estados-Membros podem fixar um período mais longo nos seus programas de desenvolvimento rural para determinados tipos de compromissos, nomeadamente prevendo a sua prorrogação anual após o termo do período inicial. No caso dos novos compromissos surgidos na sequência direta do compromisso inicial, os Estados-Membros podem fixar um período mais curto nos seus programas de desenvolvimento rural.”

Os pagamentos são realizados com periodicidade anual e abrangem a perda de rentabilidade e/ou os custos experimentados pelo agricultor em decorrência da adoção de medidas agroambientais.<sup>11</sup> Os valores dos pagamentos respeitam os limites fixados no anexo II do Regulamento (CE) 1305/2013. A tabela abaixo resume os valores dos pagamentos relacionados ao ambiente:

Artigo	Objeto	Montante máximo (em Euros ou taxa)	
28.º, n.º 8	Agroambiente e clima	600 (*)	Por ha e por ano para as culturas anuais
		900 (*)	Por ha e por ano para as culturas perenes especializadas
		450 (*)	Por ha e por ano para outras utilizações das terras
		200 (*)	Por cabeça normal (CN) e por ano para a criação de raças locais ameaçadas de abandono
29.º, n.º 5	Agricultura biológica	600 (*)	Por ha e por ano para as culturas anuais
		900 (*)	Por ha e por ano para as culturas perenes especializadas
		450 (*)	Por ha e por ano para outras utilizações das terras
30.º, n.º 7	Pagamentos a título da Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água	500 (*)	Máximo por ha e por ano durante o período inicial não superior a cinco anos
		200 (*)	Máximo por ha e por ano
		50 (**)	Mínimo por ha e por ano para os pagamentos a título da Diretiva-Quadro da Água
31.º, n.º 3	Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas	25	Mínimo por ha e por ano para a média da superfície da exploração do beneficiário que recebe o apoio
		250 (*)	Máximo por ha e por ano em zonas de montanha, na aceção do artigo 32.º, n.º 2
		450 (*)	Máximo por ha e por ano em zonas de montanha, na aceção do artigo 32.º, n.º 2

Tabela 05 – Montantes e taxa de apoio das Medidas Agroambientais e Climáticas.

(Adaptado do Anexo II do Regulamento (UE) 1305/2013).

Santos (2012) destaca que já “no final de 2009 a área englobada pelas medidas agroambientais era de cerca de 38,5 milhões de hectares, o que corresponde a 20.9% da área agrícola total.” Não obstante a extensa área atingida pelas medidas agroambientais, “existe um debate sobre a eficácia deste instrumento, principalmente em termos de pro-

<sup>11</sup> Regulamento (UE) 1305/2013, art. 28.º, 6: “Os pagamentos são concedidos anualmente e compensam os beneficiários, total ou parcialmente, pelos custos adicionais e a perda de rendimentos resultantes dos compromissos assumidos. Se necessário, podem também abranger os custos de transação até ao máximo de 20% do prémio pago pelos compromissos ligados ao agroambiente e ao clima. Caso os compromissos sejam assumidos por agrupamentos de agricultores ou por agrupamentos de agricultores e outros gestores de terras, o nível máximo eleva-se a 30%.”

teção da biodiversidade e provisão de serviços ambientais.” (Santos, 2012) De fato, a manutenção do fluxo de serviços ecossistêmicos não constituía o enfoque principal do programa de medidas agroambientais previsto na Resolução (CE) 1698/2005. Plieninger et. tal. (2012) destacam que, antes da reforma Ciolos, a PAC não utilizava explicitamente o conceito de serviços ecossistêmicos, mas o seu potencial para a promoção dos bens ambientais já era reconhecido:

*Though European agricultural policies do not explicitly use the ecosystem services concept, the potential role of agriculture as a provider of multidimensional environmental public goods has been acknowledged. However, financial endowment for incentives promoting public goods has remained low; in 2008, only 4.3% of the total EU agricultural budget was granted to agri-environmental schemes, seen as the most importante public goods delivery mechanism.*

Em que pese o Regulamento (UE) 1305/2013 prever que os apoios a título de medidas agroambientais e climáticas deveriam se manter nos mesmos níveis que no período anterior<sup>12</sup>, surgiram diversas críticas a respeito do alcance desses pagamentos. Diante do potencial das medidas agroambientais e climáticas da PAC de preservar a biodiversidade, os ecossistemas e seus serviços, a questão que se busca analisar a seguir é: poderão tais medidas servirem como um instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistêmicos na União Europeia?

### **3. Medidas agroambientais e climáticas e a proteção dos serviços ecossistêmicos**

Durante os debates acerca da adoção da reforma Ciolos de 2013, havia uma grande expectativa de que o conceito de serviços ecossistêmicos recebesse um papel central nas medidas agroambientais e climáticas, o que por fim não se concretizou. As reformas introduzidas para o período 2014-2020 não contemplaram de forma mais incisiva a promoção e preservação dos serviços ecossistêmicos. Não obstante a reforma adotada para o período 2014-2020 e a propostas para a PAC pós-2020, seguimos o entendimento de que as medidas agroambientais e climáticas constituem o âmbito ideal

---

<sup>12</sup> “Os Estados-Membros deverão manter o apoio ao mesmo nível que no período de programação de 2007-2013 e deverão utilizar, no mínimo, 30 % da contribuição total do FEADER dedicada a cada programa de desenvolvimento rural na atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas, bem como em questões ambientais. Essas despesas deverão ser efetuadas através de pagamentos a título de medidas agroambientais e climáticas e a favor da agricultura biológica e de pagamentos a favor das zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, de pagamentos a favor da silvicultura, através de pagamentos a favor das zonas Natura 2000 e para apoio a investimentos relacionados com o clima e o ambiente.” (Regulamento (UE) 1305/2013, 22)

para a implementação de uma estratégia baseada nos serviços ecossistêmicos dentro da PAC.

No período que antecedeu o Regulamento (UE) 1305/2013 pairavam incertezas acerca da adoção de medidas expressas e objetivas de proteção aos serviços ecossistêmicos pela PAC na nova normativa sobre o tema. Tendo em vista que o art. 36 do Regulamento (CE) 1698/2005 contemplava diversas hipóteses de apoio às ações de salvaguarda ambiental – as medidas agroambientais –, acreditava-se que esse seria o âmbito ideal para a recepção de políticas mais específicas de proteção e restauração dos serviços ecossistêmicos. Não se pode olvidar que, com o início da vigência do Tratado de Lisboa, a política da UE no tocante ao ambiente “terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União.” (art. 191.º, 2)

As medidas agroambientais e climáticas situam-se dentre as políticas da União Europeia que têm o condão de ligar a questão agrícola à questão ambiental. Com vistas a isso, no final da primeira fase dos Planos de Desenvolvimento Rural (ou seja, dezembro de 2013), foi debatido o papel das medidas agroambientais no âmbito de uma revisão geral do PAC para o período 2014-2020. O relatório National Ecosystem Assessment (UK-NEA, 2011) destacou na oportunidade que “o Programa de Desenvolvimento Rural, em particular os regimes agroambientais da Política Agrícola Comum da União Europeia, tem tido alguns sucessos, enquanto outras directivas ambientais da União Europeia, tais como a Directiva-Quadro da Água, levaram a melhorias significativas no estado ecológico nos últimos 10-15 anos.” Esperava-se que, com a revisão da PAC, seriam adotadas medidas eficazes acerca das “alterações na intensidade de manejo da terra, bem como uma redução na poluição difusa e na fonte e uma expansão de áreas protegidas”, o que contribuiria “para retardar o declínio de muitas espécies, incluindo as aves usadas para monitorar tendências na qualidade do ecossistema.” (UK-NEA, 2011) Para Plieninger et al. (2012), “the debate on this reform process presents a unique opportunity to trigger a transition from commodity-based subsidy policies to policies centered on eficiente provision of ecosystem services from agricultural land.”

A reforma da PAC de 2013 adotou as seguintes medidas em relação ao ambiente:

- *Um pagamento «ecológico» para preservar a produtividade a longo prazo e os ecossistemas: propõe reservar 30 % dos pagamentos directos às práticas que permitem otimizar a utilização dos recursos naturais (diversificação das culturas, manutenção das pastagens permanentes e preservação das reservas ecológicas e das paisagens.); [greening obrigatório – 1.º Pilar]*
- *Incentivar as iniciativas agroambientais: propõe que a preservação e reabilitação dos ecossistemas e a luta contra as alterações climáticas, bem como a utilização eficaz dos recursos naturais, sejam duas das seis prioridades da*

*política de desenvolvimento rural. [Medidas agroambientais e climáticas – 2.º Pilar]*

- *Tomar melhor em conta as zonas frágeis: para evitar a desertificação e preservar a riqueza das nossas terras, a Comissão dá aos Estados-Membros a possibilidade de apoiarem mais os agricultores das zonas com desvantagens naturais, através de uma compensação suplementar. Esta ajuda vem juntar-se aos restantes apoios já acessíveis no âmbito da política de desenvolvimento rural. (Comissão Europeia, 2011)<sup>13</sup>*

A reforma da PAC para o período 2014-2020 foi criticada por não adotar mais medidas de proteção ao ambiente, particularmente no que tange à biodiversidade, aos ecossistemas e seus serviços. Muito embora reconheçam como um avanço a destinação de 30% do valor total do 1.º Pilar da PAC para o ambiente (na forma de ‘greening obrigatório’), “ambientalistas e técnicos entendem que foi perdida uma grande oportunidade de intensificar essas ações.” (Altmann, 2015) O Institute For European Environmental Policy – IEEP (2013), por exemplo, entendeu que “muito pouco valor ambiental” foi agregado pela reforma Ciolos em 2013. A tentativa da Comissão Europeia de colocar o ambiente em posição central no âmbito do PAC “foi amplamente diluída no acordo final”, afirma o Institute For European Environmental Policy – IEEP (2013). Exceto a dotação orçamentária de 30% para o ‘greening’, que foi entendido como um avanço, “os compromissos que restam estão muito longe do que é necessário para resolver o grave déficit ambiental que a Europa enfrenta.” (Institute For European Environmental Policy – IEEP, 2013) Hart (2013) destaca que o resultado da reforma da PAC em 2013 foi “duplamente decepcionante, porque mais uma vez ele deixa de reconhecer que um ambiente saudável e resiliente é essencial para a produtividade e prosperidade das zonas rurais em longo prazo.” A autora alerta ainda que “sociedade continuará a questionar a lógica para a prestação de apoio em grande escala para a agricultura na Europa” e, destarte, “(...) a oportunidade para abordar estas e outras questões fundamentais pode apresentar-se mais cedo que o esperado.” (Hart, 2013)

Assim, a reforma da PAC de 2013 deixou de adotar “medidas expressas de salvaguarda dos serviços ecossistêmicos, ficando a encargo de cada Estado-Membro desenvolver esses mecanismos.” (Altmann, 2015) Se a reforma era uma oportunidade

---

<sup>13</sup> “A Comissão Europeia propõe uma nova parceria entre a Europa e os agricultores para dar resposta aos problemas de segurança alimentar, utilização sustentável dos recursos naturais e crescimento. As próximas décadas serão cruciais para lançar os alicerces de uma agricultura forte, PACaz de enfrentar as mudanças climáticas e a concorrência internacional sem descurar as expectativas dos cidadãos. A Europa precisa dos seus agricultores, e os agricultores precisam do apoio da Europa. A Política Agrícola Comum é a nossa alimentação, o futuro de mais de metade do nosso território. (...) A PAC após a reforma permitirá promover a inovação, reforçar a competitividade económica e ecológica do sector agrícola, lutar contra as alterações climáticas e apoiar o emprego e o crescimento, representando assim uma contribuição decisiva para a estratégia Europa 2020.” (Comissão Europeia, 2011)



de introduzir medidas efetivas de valorização e preservação dos serviços ecossistêmicos, isto não se concretizou para o período 2014-2020 da PAC. A reforma aprovada não alterou a base para os apoios agroambientais e climáticos. Perdeu-se uma grande chance de alçar os serviços ecossistêmicos *a um nível de proteção elevado*. Também o ‘greening obrigatório’ não recepcionou o conceito de serviços ecossistêmicos pois, segundo Pliening et al. (2012), apesar da decisão da Comissão Europeia em destinar 30% do orçamento do 1.º Pilar (ou seja, um aumento de US\$3.9 bilhões para US\$11.8), esse mecanismo é muito simplista no seu design e ignora a ciência dos serviços ecossistêmicos.

Nesse sentido, Martyn (2015) esclarece:

*The concept of ecosystem services has become embedded within international and EU environmental policy within recent years and the need for urgent action is unmistakable. In particular, agriculture’s negative impact upon the environment must be addressed. It is clear to see the 2013 PAC reforms are the most environmentally focussed reforms since its creation, however it seems that the reforms stop short of providing effective support for the EU Biodiversity Goal and the degradation of ecosystem services by 2020.*

Para Maes et al. (2013), esperava-se que as mudanças para o período 2014-2020 da PAC trouxessem um acréscimo no fornecimento de serviços ecossistêmicos, especialmente em relação ao ‘greening’ obrigatório introduzido no 1.º Pilar. Pe’er et al. (2014) observam que “a reforma agrícola da UE falha em relação à biodiversidade.” Não obstante muitos políticos terem anunciado à época que a PAC de 2014-2020 seria mais ‘verde’, Pe’er et al. (2014) entendem que as “novas prescrições ambientais estão tão diluídas que são inPACazes de beneficiar a biodiversidade.” Dentre os argumentos que os autores utilizam para fundamentar sua posição, se destaca a ineficácia do sistema de *área de interesse ecológico* na superfície agrícola. Durante os debates que antecederam a reforma, conservacionistas recomendaram a reserva de 10% da superfície arável nas propriedades rurais a título de ‘área de interesse ecológico’ (Ecological Focus Areas). Na proposta original, de 2010, a Comissão Europeia sugeriu a adoção de 7% a título de área de interesse ecológico. No entanto, na sua versão final, a reforma adotou o percentual de 5%. Além disso, a reforma exclui da observância das ‘áreas de interesse ecológico’ as propriedades com menos de 15 hectares. No entanto, nos países do Sul (Portugal, França, Grécia, Espanha e Itália) e nos novos Estados-Membros do Centro Leste, grande parte das propriedades rurais possui menos de 10 hectares (Pe’er et al., 2014). Nos países do Sul, por exemplo, 84,34% das propriedades possui menos de 10 hectares, o que equivale a 49,98% das áreas aráveis excluídas do sistema de ‘áreas de interesse ecológico’ (Pe’er et al., 2014).

As críticas de Hodge (2016) à reforma adotada em 2013 são ainda mais contundentes. O professor do Departamento de Economia Rural da Universidade de Cambridge lembra que os “esforços para mudar a direção da PAC para um maior foco na provisão de bens comuns foram totalmente infrutíferos.” (Hodge, 2016) Para o autor as reformas introduzidas na PAC 2014-2020 “não foram suficientemente longe.” (Hodge, 2016) De fato, o governo britânico constantemente criticou a PAC, defendendo uma abordagem econômica mais liberal e uma finalidade voltada para o fornecimento de bens comuns. Hodge (2016) defende que apenas uma abordagem baseada nos ecossistemas “can account for the complexities and trade-offs in the governance of rural land.”<sup>14</sup>

Com vistas a isso e à saída do Grã-Bretanha da União Europeia (e, consequentemente, da PAC), Hodge (2016) propõe que seja adotada no país uma *política para os serviços ecossistêmicos – British Ecosystem Services Policy (BESP)*. A proposta é incisiva: “we need a British Ecosystem Services Policy not a British Agricultural Policy (...) BESP will embrace a broader variety of approaches that would not have been possible under the PAC and the watchfull eye of the European Commiission.” (Hodge, 2016) A primeira medida de uma política baseada nos serviços ecossistêmicos, segundo Hodge (2016), seria dar suporte de longo prazo ao *valor social* obtido dos ecossistemas. Para tanto, a política adotaria uma visão *territorial* em detrimento da perspectiva setorial. Isso seria possível através da instituição de, por exemplo, de sistemas de *pagamentos por serviços ecossistêmicos*.

#### **4. Medidas agroambientais e climáticas como instrumento de valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos na União Europeia**

Como a PAC poderia se contribuir para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos na União Europeia? Qual seria o primeiro passo para a adoção do conceito de serviços ecossistêmicos e, em consequência, a *valorização* desses serviços no âmbito da PAC? No intuito de elucidar estas questões, aludiremos à algumas propostas trazidas pela literatura.

O primeiro passo é o *reconhecimento da importância dos serviços ecossistêmicos pela PAC pós-2020*. O Regulamento (UE) 1305/2013 dispõe que constitui prioridade da União em matéria de desenvolvimento rural “Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura (...)” (art. 5.º, 4). No detalhamento

---

<sup>14</sup> “An ecosystem approach starts from a recognition that these different social costs and benefits derive from a common source within particular places (...) Sustainable management of the environment needs to take account of the underpinning supporting ecosystem services. These may be a long way from any potentially market output and yet are critical for the long term health of the system. This leads to arguments that policy should seek to promote resilience, not simply maximise know values.” (Hodge, 2016)

dessa prioridade (alínea “a”) se percebe que os esforços de restauração, preservação e ‘reforço’ da biodiversidade se concentrarão nas zonas Natura 2000, nas zonas sujeitas a condicionantes naturais, nas paisagens europeias ou nos sistemas agrários de elevado valor natural. Não foi invocado *em específico* o valor dos ecossistemas, suas funções e seus serviços para todas as áreas agrícolas. Não há na PAC do período 2014-2020, portanto, uma visão sistêmica do valor dos serviços ecossistêmicos.

É fundamental se observar que o Regulamento (UE) 1305/2013 utiliza o termo ‘serviços ecossistêmicos’ apenas em dois dispositivos: no art. 25.º, 1 e no art. 53.º, 3, “c”, iii.<sup>15-16</sup> O art. 25.º trata dos ecossistemas florestais e é reconhecido como um dos avanços da PAC na seara ambiental. No entanto, não há qualquer menção a instrumentos como o *pagamento por serviços ecossistêmicos* (PSE) ou à ideia de *infraestrutura verde*. O Regulamento (UE) 1305/2013 sequer menciona o conceito de *Capital Natural*, tônica da estratégia da União Europeia para a biodiversidade. Já o Regulamento (UE) 1307/2013 é silente em todos esses aspectos (serviços ecossistêmicos, Capital Natural, PSE e infraestrutura verde). Em resumo, o regulamento das medidas agroambientais e climáticas não opera com a lógica e em sintonia com os instrumentos então existentes e baseados no conceito de serviços ecossistêmicos. Nesse sentido, pode-se afirmar que a reforma da PAC de 2013 *pouco avançou no tocante aos serviços ecossistêmicos*.

Diante disso, resta claro que no período 2014-2020 não se constata uma efetiva transição de uma política agrária baseada em subsídios às commodities agrícolas para uma política do ordenamento do território centrada na provisão eficiente de serviços ecossistêmicos, como destacado por Plieninger et al. (2012). No entanto, para Moyano-Estrada e Ortega (2014), a reforma Cielos de 2013 representa uma guinada de uma política menos orientada ao setor agrícola e mais *voltada ao território*. Nesse sentido, sustentam os autores que

*(...) estamos diante de uma reforma que representa um trânsito do protagonismo de uma política de tipo setorial, dirigida à gestão da dimensão produtiva do setor agrá-*

---

<sup>15</sup> *Artigo 25.º*. Investimentos para a melhoria da resiliência e do valor ambiental dos ecossistemas florestais 1. O apoio previsto no artigo 21.º, n.º 1, alínea d), é concedido a pessoas singulares, a detentores privados e públicos de zonas florestais e a outros organismos públicos e de Direito privado e respetivas associações. 2. Os investimentos destinam-se a satisfazer a concretização de compromissos para fins ambientais, para a prestação de *serviços ecossistêmicos* e/ou para o aumento do valor de amenidade pública das florestas e das terras arborizadas na zona em questão, ou a melhoria do potencial dos ecossistemas para atenuar as alterações climáticas, sem excluir os benefícios económicos a longo prazo.” [grifou-se]

<sup>16</sup> *Artigo 53.º*. Rede Parceria Europeia de Inovação (PEI) 1. É criada, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, uma rede Parceria Europeia de Inovação (PEI) destinada a prestar apoio à PEI para a produtividade e sustentabilidade agrícolas referida no artigo 55.º. Esta rede permite a ligação em rede de grupos operacionais, serviços de aconselhamento e investigadores. (...) 3. As tarefas da rede PEI são as seguintes: (...) c) Facilitar a criação de polos e projetos-piloto ou de demonstração que podem incidir nomeadamente sobre: (...) iii) a biodiversidade, os *serviços ecossistêmicos*, a funcionalidade dos solos e a gestão sustentável da água;” [grifou-se]

*rio com as ajudas diretas, para a qual se dirigem as críticas mais contundentes, a uma outra, territorial, orientada à gestão de territórios rurais, que busca viabilizar processos de desenvolvimento rural e remunerar os agricultores pela produção de bens públicos.*

Se não se pode afirmar que a PAC do período 2014-2020 é uma política do ordenamento do território centrada na provisão eficiente de serviços ecossistêmicos. Essa transição para uma política baseada na gestão do território e na provisão de bens públicos é esperada para a PAC pós-2020. Tal noção foi reforçada na Declaração de Cork (União Europeia, 2016), a qual reconhece que o ordenamento do território “desempenha uma função determinante na interface entre os cidadãos e o ambiente.” Nesse sentido, “as políticas devem incentivar o fornecimento de bens comuns ambientais, incluindo a preservação do patrimônio natural e cultural da Europa.” (União Europeia, 2016)

De modo que a PAC continua sendo uma política *agrícola*, Martyn (2015) ressalta que muitos subsídios à produção podem impactar negativamente o ambiente e, em particular, aumentar as perdas de biodiversidade em virtude dos denominados “*incentivos perversos*”. É fundamental, portanto, que a PAC pós-2020 seja uma política voltada para o território, para a biodiversidade, para os ecossistemas e seus serviços. De fato, as medidas agroambientais e climáticas do período 2013-2020 estão concentradas tão somente em compensar o *custo de oportunidade do uso do solo* ou apoiar os agricultores em áreas menos favorecidas para a agricultura. O desafio, portanto, é transformar as medidas agroambientais em apoio financeiro direto para aqueles agricultores que se dispõem voluntariamente a preservar ou recuperar os ecossistemas e, com isso, garantir o fluxo de serviços ecossistêmicos. Em resumo: transformar uma PAC agrária em uma política voltada para os bens públicos. Para tanto, as medidas agroambientais e climáticas, operando com a abordagem dos serviços ecossistêmicos, podem ser um instrumento valioso.

Nesse contexto importa recordar que a União Europeia, enquanto signatária da Convenção Sobre Diversidade Biológica, se comprometeu a conter a perda de biodiversidade e prevenir a degradação dos serviços ecossistêmicos até 2020, bem como restaurar os ecossistemas degradados que prestam esses serviços. Com vistas a isso, é urgente a aproximação das medidas agroambientais e climáticas com a Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade e com o preconizado no European Green Deal (Pacto Ecológico Europeu).

Pe'er et al. (2014) destacam que a UE se comprometeu com as metas de Aichi da CDB, prevendo a *eliminação dos incentivos nocivos à biodiversidade (objetivo 3)*. Para tanto, é importante que a PAC adote o conceito de serviços de ecossistêmicos. E, mais do que isso, que a União Europeia determine que a valorização, restauração e preserva-

ção dos serviços ecossistêmicos figurem dentre os fundamentos da PAC. Caso contrário, pouco se avançará na salvaguarda desses serviços com a base normativa vigente.

Maes et al. (2013) ressalta que, para alcançar as metas da Estratégia da UE sobre Biodiversidade 2020, é necessário “priorizar a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos dentro de outras políticas as quais afetam o uso dos recursos naturais.” E alcançar metas de biodiversidade “requer demonstrar que mudanças nessas políticas serão benéficas para o bem-estar humano através do incremento de serviços ecossistêmicos.” (Maes et al., 2013) O denominado ‘greening’ obrigatório<sup>17 18</sup> (ou “*Pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente*”) é considerado como um avanço da reforma do Pilar 1 da PAC. No entanto, assim como nas medidas agroambientais e climáticas do Pilar 2, não ficou explícito a restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos. Martyn (2015) afirma, inclusive, que o *greening* foi adotado como alternativa à adoção de um sistema de *pagamento por serviços ecossistêmicos*.<sup>19</sup> Faltou, portanto, conferir mais *valor* aos serviços ecossistêmicos ao período 2014-2020 da PAC. Não se trata de valor econômico, pois *valorizar* possui significado mais amplo do que *valorar*. *Valorizar* significa – também – conferir *valor jurídico* ao conceito de serviços ecossistêmicos. Isso seria possível acrescentando um dispositivo que preveja a necessidade e/ou obrigatoriedade de restauração e preservação dos ecossistemas, suas funções e seus serviços.

Apesar das críticas contundentes a respeito do ‘greening obrigatório’ adotado no 1.º Pilar da PAC, Pe’er et al. (2014) afirmam que as expectativas de avanços se concentram nas medidas agroambientais e climáticas tendo em vista seu imenso potencial para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade. As medidas agroambientais e climáticas, que os agricultores assumem voluntariamente, “podem aumentar a qualidade dos habitats e manter a biodiversidade quando elas são bem estruturadas e financiadas.” (Pe’er et al., 2014) os autores destacam que os regulamentos, iniciativas e financiamentos trazidos pela PAC são “essenciais para sustentar ou manter a biodiversidade ou os serviços ecossistêmicos (...)” Comparando a política para a biodiversidade (em particular o sistema Natura 2000) com a política agrícola, Pe’er et al. (2014) apon-

---

<sup>17</sup> Regulamento (UE) 1307/2013, art. 43.º, 2 – “As práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente referidas no n.º 1 são as seguintes: a) Diversificação das culturas; b) Manutenção dos prados permanentes existentes; e c) Detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola.”

<sup>18</sup> “Greening obrigatório” é a designação das medidas de sustentabilidade ambiental trazidas pela reforma da PAC, dotadas de sanções por descumprimento. “No que concerne à exigência do *greening* (que reforça e amplia a atual eco-condicionalidade), é uma medida claramente guiada pela lógica dos *bens públicos*. Diferentemente do programa agroambiental (voluntário), o *greening* prevê remunerar os agricultores que introduzam, obrigatoriamente, práticas agrícolas que visem evitar a deterioração dos recursos naturais (por exemplo, a erosão dos solos), ainda que isso represente uma redução da produtividade a curto prazo das explorações.” (Moyano-Estrada e Ortega, 2014)

<sup>19</sup> Martyn (2015) afirma que “The ‘greening component’ has been added into the existing payment structure as an alternative to introducing payments specifically for ecosystem services.”

tam três razões que demonstram a importância e a dimensão da PAC para a preservação dos serviços ecossistêmicos:

1. *38% da área dos sítios Natura 2000 se localizam em áreas agrícolas;*
2. *Sítios Natura 2000 cobrem 18% da área terrestre da UE – enquanto áreas agrícolas cobrem 50%. Além disso, as áreas rurais englobam ecossistemas naturais e seminaturais.*
3. *O orçamento da Rede Natura 2000 é baixo, em contraste com o orçamento da PAC para questões ambientais.*<sup>20</sup>

Logo, a preservação da biodiversidade, dos ecossistemas e seus serviços depende, em grande medida, da PAC, pois essa “é a maior política que, sozinha, afeta a biodiversidade na UE e o instrumento de governança dominante para atingir biodiversidade e os serviços ecossistêmicos fora da Rede Natura 2000.” (Pe’er et al., 2014) Outras formas de proteger os serviços ecossistemas, a exemplo da Estratégia de Infraestrutura Verde, “além de serem voluntárias, estão em desenvolvimento e dependem de suporte da PAC e de outros programas operacionais para sua efetiva implementação.” (Pe’er et al., 2014)

A Comissão Europeia (2017) põe em evidência a necessidade de preservação dos serviços ecossistêmicos ao reconhecer que “any new PAC should reflect higher ambition and focus more on results as regards resource efficiency, environmental care and climate action.” Para tanto, será necessário, segundo a comunicação, “(...) an agricultural policy with strong commitment to deliver public goods and ecosystems services related to soil, water, biodiversity, air quality, climate action and the provision of landsPACe amenities.” Diante dessas preocupações, é possível afirmar que em breve os serviços ecossistêmicos integrarão a PAC com um papel de destaque.

### **Perspectivas para os serviços ecossistêmicos no período 2021-2027 da PAC**

Em meio aos debates sobre a reforma da PAC para 2021-2027, a Comissão Europeia apresentou em 1.º de junho de 2018 uma proposta de regulamento para esse período. O artigo 64.º “a” da proposta apresentada prevê, dentre os tipos de interven-

---

<sup>20</sup> “Natura 2000 sites are supported by a relatively small EU budget, financed partly by cofunded Natura 2000 payments, Agri-Environment Schemes (AES) and some other measures under Pillar 2 of the PAC, as well as structural funds, and through projects under the EU LIFE programme. For comparison, the PAC total expenditure in 2012 was €55.1 billion, out of which €3.23 billion were allocated to agri-environment measures (only partly allocated to maintaining biodiversity and ecosystem services). By contrast, Natura 2000 payments schemes totalled €39.6 million for that year, and additionally LIFE+ allocated €139.3 m to projects contributing to both the implementation of the Birds and Habitat Directives and to the Natura 2000 network.” (Pe’er et al., 2014)



ção no domínio do desenvolvimento rural, os “compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão.” Mediante esse instrumento, os Estados-Membros poderão “conceder pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão, nas condições definidas no presente artigo e conforme especificado mais pormenorizadamente nos seus planos estratégicos da PAC.” (Art. 65.º, 1) Já o art. 65.º 2 determina que “os planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros devem incluir compromissos em matéria de agroambiente e clima.” A proposta de regulamentação da PAC para o período 2021-2027 não trata diretamente dos serviços ecossistémicos, ainda que na exposição de motivos (n. 37) para a adoção de compromissos em matéria ambiental e climática se leia:

“Os Estados-Membros deverão conceder pagamentos aos agricultores e outros gestores de terras que assumam, a título voluntário, compromissos de gestão que contribuam para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, para a proteção e a melhoria do ambiente, incluindo a quantidade e a qualidade da água, a qualidade do ar, os solos, a biodiversidade e os serviços ecossistémicos, nomeadamente os compromissos voluntários no âmbito da rede Natura 2000 e o apoio à diversidade genética.”

A proposta dispõe, ainda, que intervenções e investimentos na seara florestal estão voltados “para garantir e melhorar a conservação e a resiliência da floresta e a prestação de serviços ecossistémicos e climáticos (...)” (Comissão Europeia, 2018) E, muito embora reconheça que “a agricultura e a silvicultura ocupam 84 % do território da UE; são setores que dependem do ambiente e que o influenciam”, bem como que “alguns objetivos específicos propostos para a PAC desencadearão medidas ambientais e climáticas em consonância com as políticas da UE para estes domínios de intervenção”, tal proposta não adota uma postura clara em relação à manutenção dos serviços ecossistémicos.

Acerca da proposta da nova PAC pós-2020 apresentada pela Comissão Europeia, o Tribunal de Contas Europeu concluiu em 2019 que, apesar da intenção da Comissão em tornar a PAC mais verde, “a proposta não reflete um claro aumento de ambição ambiental e climática.” (Court of Auditors, 2019) Muito embora existam mecanismos voltados para o ambiente e para o clima na proposta da nova PAC, seriam os Estados Membros os responsáveis por priorizar os tipos de intervenções – e não está claro como a Comissão verificaria a efetividade dessas medidas. O Tribunal de Contas conclui que a estimativa da Comissão acerca da contribuição da nova PAC para as metas da UE relacionadas com o ambiente e o clima “parece irrealista”. (Court of Auditors, 2019)

Já a partir de 11 dezembro de 2019, quando foi lançado Pacto Ecológico Europeu (PEE), a questão recorrente é saber se a futura PAC atenderá aos ambiciosos objeti-

vos previstos nesse pacto. O objetivo geral do PEE é “transformar a economia da União Europeia para um futuro sustentável”, mediante a adoção de “um conjunto de política profundamente transformadoras”. (Comissão Europeia, 2019) A ação 2.1.7, denominada “Do Prado ao Prato”, visa a conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente. Já a ação 2.1.7 – preservar e recuperar ecossistemas e a biodiversidade – reconhece a essencialidade dos serviços ecossistêmicos, mas identifica como a principal causa de perda da biodiversidade e dos habitats as alterações no uso solo, o que comumente está relacionado com a conversão de ecossistemas para a agricultura. Em relação à ação 2.1.8, a qual prevê adotar uma ambição de poluição zero por um ambiente livre de substâncias tóxicas, a UE terá que enfrentar a utilização em larga escala de agrotóxicos e fertilizantes na agricultura. Além de todos esses desafios, é fundamental demonstrar como a PAC irá atender a meta de *neutralidade climática até 2050*, prevista na ação 2.1.1 do pacto (Aumentar a ambição da UE em matéria de clima para 2030 e 2050), considerando que a agricultura responde por cerca de 10% das emissões de gases de efeito estufa (Agência Europeia do Ambiente, 2019).

Em que pese os objetivos ambiciosos do Pacto Ecológico Europeu, o texto reconhece como um desafio o fato de que “a produção de alimentos continua a causar a poluição do ar, da água e do solo, a contribuir para a perda de biodiversidade e para as alterações climáticas, e a consumir quantidades excessivas de recursos naturais, enquanto uma parte significativa dos alimentos é desperdiçada.” Para superar esse desafio – dentro das fronteiras da Europa, assim como nos locais que exportam alimentos para a EU – a PAC deverá levar em conta o grande impacto que causa no ambiente e no clima.

Em 20 de maio de 2020, a Comissão Europeia lançou duas comunicações visando à implementação do PEE: a Estratégia do Prado ao Prato e a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. A primeira tem por finalidade “tornar o sistema alimentar da UE um padrão mundial para a sustentabilidade.” (Comissão Europeia, 2020a) Os principais compromissos trazidos pela Estratégia de Biodiversidade 2030 são (i) proteger legalmente um mínimo de 30% da superfície terrestre e 30% da zona marítima e integrar corredores ecológicos, (ii) conferir proteção estrita a, pelo menos, um terço das áreas protegidas e (iii) gerir eficazmente todas as áreas protegidas. (Comissão Europeia, 2020b) Essa estratégia deverá trabalhar em paralelo com a Estratégia do Prado ao Prato e com a nova PAC:

A Comissão assegurará que os planos estratégicos da PAC sejam avaliados em função de critérios climáticos e ambientais sólidos e que os Estados-Membros estabeleçam valores nacionais explícitos para as metas pertinentes estabelecidas na presente estratégia, bem como na Estratégia do Prado ao Prato. (Comissão Europeia, 2020)

Mas a futura PAC alcançará os objetivos relacionados com a agricultura do PEE? De acordo com Nyssens e Dupeux (2020) essa “pergunta foi feita à Comissão inúmeras vezes desde que o pacto foi anunciado.” Com as estratégias de Biodiversidade e do Prado ao Prato, a “Comissão Europeia procurou dar uma resposta definitiva e tranquilizadora”, enfatizando o potencial da PAC para atender ao Pacto Ecológico Europeu, “mas também reconheceu explicitamente várias deficiências.” (Nyssens e Dupeux, 2020) Essa resposta da Comissão Europeia, no entanto, “apenas reafirmou nossas preocupações.” (Nyssens e Dupeux, 2020)

Com base nessas críticas, Pe’er et al (2020) são categóricos em afirmar que a PAC “está falhando no que diz respeito à biodiversidade, clima, solo, degradação dos habitats e desafios socioeconômicos.” Importante destacar que as afirmações feitas no artigo intitulado “Medidas necessárias para a Política Agrícola Comum da UE enfrentar os desafios da sustentabilidade”, de Pe’er et al (2020), contam com o amplo apoio da comunidade científica, sendo respaldado por mais de 3.600 cientistas de 63 países. Nesse artigo, foram identificaram os seguintes itens da proposta da nova PAC que são preocupantes em relação ao ambiente e ao clima:

- (i) Continuação dos subsídios por meio de ‘pagamentos diretos’ baseados em área (no Pilar 1) com baixos níveis de requisitos ambientais;
- (ii) Cortes orçamentários para programas de desenvolvimento rural (chamado Pilar 2), incluindo medidas agroambientais e climáticas;
- (iii) Reivindicações equivocadas ligadas a ações climáticas insuficientes;
- (iv) Uma ‘Arquitetura Verde’ com requisitos vagos permite que os Estados-Membros e os agricultores escolham opções pouco ambiciosas (‘light green’);
- (v) Conjunto insuficiente de indicadores;
- (vi) A extensão de instrumentos de seguro, sem um vínculo com a mitigação de riscos, pode promover comportamentos insustentáveis e propensos a riscos;
- (vii) Falta de consistência e transparência.

Essas críticas detalhadas no artigo de Pe’er et al (2020) e endossadas por milhares de cientistas de todos os países da União Europeia deixam claro que a proposta da nova PAC para o período 2021-2027 pouco avançará em relação ao ambiente e ao clima. Além disso, não se verifica na proposta uma abordagem a partir dos serviços ecossistêmicos, o que revela um descompasso com o Pacto Ecológico Europeu e, em particular, com a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. Ao subsistir a proposta da nova PAC nos moldes apresentados pela Comissão Europeia em 2018, não haverá verdadeiramente uma transição de *política agrária e agrícola* para uma política baseada

no território e voltada à estabilidade climática, à conservação da biodiversidade, dos ecossistemas e seus serviços.

### **Notas finais**

A PAC foi uma política fundamental para a consolidação da União Europeia. Entretanto, na atual conjuntura, uma política *agrícola e agrária* se mostra defasada. Hodiernamente, diante da erosão da biodiversidade, das alterações climáticas e crescente demanda por bens públicos – a exemplo dos serviços ecossistêmicos – a PAC não entrega resultados satisfatórios diante do orçamento da UE para essa política. Torna-se necessária uma transição para uma política voltada para o território e para a entrega de bens públicos. Não obstante isso, a proposta para a PAC pós-2020 apresentada pela Comissão Europeia em 2018 não dá sinais de que essa transição acontecerá no período 2021-2027.

Para milhares de cientistas, essa proposta deve ser “drasticamente aprimorada” para que a política agrícola pare de prejudicar o ambiente, com financiamento dos contribuintes europeus. As sugestões da comunidade científica<sup>21</sup> são as seguintes: (i) transformar pagamentos diretos em pagamentos por “bens públicos” (ex.: serviços ecossistêmicos); (ii) fornecer apoio suficiente para uma mitigação eficaz das mudanças climáticas; (iii) fornecer apoio suficiente para instrumentos eficazes para manter a biodiversidade e os ecossistemas; (iv) promover abordagens inovadoras para o design e implementação de medidas voltadas à enfrentar os desafios ambientais; (v) aprimorar o planejamento espacial e a implementação colaborativa de medidas no nível da paisagem; (vi) exigir que os Estados-Membros definam metas específicas, mensuráveis, ambiciosas, realistas e com prazo determinado nos seus Planos Estratégicos, a fim de cumprir todos os objetivos da PAC; (vii) revisar o conjunto de indicadores para garantir que sejam apoiados pela melhor ciência disponível e estejam em conformidade com os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Convenção para a Diversidade Biológica (CDB) e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC); (viii) fortalecer o monitoramento e a fiscalização ambiental; (ix) identificar e enfrentar os impactos globais da PAC, especialmente no Sul global e; (x) melhorar a governança da PAC e sua reforma, a fim de aumentar a transparência, a responsabilidade, a participação e a captação de conhecimentos, em conformidade com o ODS e, assim, recuperar a legitimidade e a confiança do público. (Pe’er et al., 2020)

---

<sup>21</sup> De acordo com as sugestões apresentadas por Pe’er et al (2020) e endossadas por mais de 3.600 cientistas que assinaram o manuscrito. A lista pode ser acessada em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3685632>

Acredita-se que as medidas agroambientais e climáticas possuem um grande potencial para a restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos, motivo pelo qual este instrumento foi aqui referido como um *instrumento inovador para a recepção, valorização e disseminação do conceito de serviços ecossistêmicos*. Em que pese a PAC sofrer diversas críticas, existe espaço para a introdução de medidas de salvaguarda dos *bens públicos* – lacuna esta que não foi preenchida pela última reforma, mas poderá acontecer na PAC pós-2020. Cumpre ainda observar que os autores citados acima criticam a quase total ausência da abordagem dos serviços ecossistêmicos nos regulamentos que regem as medidas agroambientais e climáticas.

Não se pode, entretanto, perder de vista que a PAC tem um enorme potencial para auxiliar a União Europeia a preservar e restaurar os ecossistemas que fornecem os serviços ecossistêmicos. E, dentro da PAC, as medidas agroambientais e climáticas constituem o instrumento ideal para concretizar essas ações. Basta recordar que as medidas agroambientais e climáticas já operam com algumas políticas importantes para a conservação dos ecossistemas (Diretivas Aves, Diretiva Habitats, Rede Natura 2000). A adoção do conceito de serviços ecossistêmicos, portanto, teria o condão de ressignificar as medidas agroambientais e climáticas enquanto um instrumento de gestão do território conectado com os demais instrumentos de gestão da biodiversidade e dos ecossistemas.

Artigo Recebido a 16 de julho de 2020 | Aceite a 19 de agosto de 20120

(Página deixada propositadamente em branco)