

## Políticas de apoio à agricultura biológica na UE 2010-2020

João Paulo Marques

Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)

**TÍTULO:** “Policy support for organic farming in the European Union 2010-2020”

**AUTORES:** Nicolas Lampkin e Jörn Sanders (Nicolas Lampkin, Thünen Institute of Farm Economics, Alemanha, e Jörn Sanders, Research Institute of Organic Agriculture, Suíça)

**EDITOR:** Thünen Working Paper, Thünen Institute of Farm Economics, Braunschweig, Alemanha

**TIPO DE DOCUMENTO:** Documento de trabalho

**LOCALIZAÇÃO DO DOCUMENTO:**

[https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper\\_200.pdf](https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_200.pdf)

**IDIOMA:** Inglês

**NÚMERO DE PÁGINAS:** 132

**DATA DE PUBLICAÇÃO:** Setembro de 2022

**Palavras-chave:** agricultura biológica, conversão, manutenção, medidas agroambientais, políticas, planos de ação, União Europeia

Desde a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) de 1994, com a introdução do programa de medidas agroambientais (MAA) no respetivo Pilar II, a União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros (EM) fornecem apoio financeiro à agricultura biológica (AB) com um enquadramento comum, embora em certos EM esse apoio tenha começado antes (na Dinamarca em 1987 e, pouco depois, na Áustria e na Suécia). Este relatório cobre dois períodos de programação da PAC: 2007-2013 e, com mais detalhe, 2014-2020.

O relatório foca-se no apoio à conversão e à manutenção da agricultura biológica, que foi implementado em todos os EM, com uma só exceção, com base em informação detalhada de níveis de apoio, atividades apoiadas, condições de elegibilidade, taxas de adesão e níveis de despesas pública. Avalia-se igualmente o apoio através de outras medidas de desenvolvimento rural do Pilar II da PAC: formação, aconselhamento, educação, investigação, investimento dentro e fora da exploração agrícola, promoção do consumo, desenvolvimento e implementação dos regulamentos europeus respeitantes à agricultura biológica e aos produtos biológicos. Refere-se ainda como em muitos EM foram implementados Planos de ação de AB, para integrar as diversas medidas de política e atender às necessidades, prioridades e metas, regionais e nacionais. Realça-se que a área em modo de produção biológico (MPB) cresceu de 100 000 hectares em 1987 para 13,8 milhões de hectares em 2018, correspondendo atualmente a 7,5% da área agrícola da UE, com uma despesa pública anual da ordem dos 2 000 milhões de euros (M€) e que 64% da área certificada como biológica é apoiada. No entanto com as novas Estratégias Europeias, da Biodiversidade e do Prado ao Prato, apontando para uma meta comum de 25% da área agrícola da UE em MPB, será necessário triplicar a área atual, com a necessidade previsível de triplicar o nível de apoio.

Percorrendo os vários capítulos do documento, este apresenta a metodologia no Capítulo 1, indicando que foram realizados três inquéritos separados para compilar os dados deste relatório, em 2011, 2015 e 2019. Estes inquéritos foram dirigidos aos departamentos governamentais responsáveis pela agricultura biológica ou pela política agroambiental e de desenvolvimento rural, e foram completados por informação compilada pelos investigadores do Instituto Thünen, a partir de recursos disponíveis ao público e de bases de dados estatísticas.

No Capítulo 2 são apresentados os apoios à agricultura biológica, quer em conversão quer em manutenção, incluindo níveis de pagamento, áreas e despesa (apenas para 2019), diferenciados por cultura e tipo de pecuária.

Refere-se a grande variação dos níveis de apoio entre EM e dentro dos EM, por diversas razões: escala (Malta com dimensão média de área em AB de 1 ha, RU com 120 ha); diferenças entre sistemas de produção, nível de intensificação, clima, solo; diferenças nos métodos de cálculo de custos (e de inclusão ou não de custos de certificação); diferenças nas tipologias de áreas: só grandes grupos (terras aráveis e pastagens) ou múltiplas categorias (vinha, olival, outra fruticultura, horticultura, etc.); diferenças no tratamento das explorações de diferentes dimensões dentro duma mesma região, com grande degressividade nuns casos mas não noutros; diferenças nas taxas de comparticipação, com certos EM a optarem por taxas mais baixas por razões orçamentais ou para evitar incentivos excessivos. É ainda referido como, em alguns países, houve períodos de interrupção do fornecimento do apoio, atrasando a potencial conversão e o desenvolvimento do mercado.

Nota-se que os Países Baixos não apoiaram nem a conversão nem a manutenção de área em AB e que a França retirou o apoio à manutenção em 2017 (embora algumas regiões mantenham esse apoio, mas sem comparticipação nacional). Na maioria dos países, as taxas de apoio aumentaram entre os dois períodos de programação, em alguns casos substancialmente (por exemplo, Alemanha, Espanha e Dinamarca), mas em alguns EM mantiveram-se (por exemplo, Suécia, exceto pastagens, e Eslováquia), apesar das alterações dos custos subjacentes e das condições do mercado ao longo do tempo.

Este capítulo apresenta um vasto conjunto de gráficos, comparando o conjunto dos EM em termos de nível de apoio, em pagamento anuais para manutenção em AB, para diversas categorias de terras agrícolas, em 2011 e 2012 (pastagens, terras aráveis, horticultura, fruticultura, vinha, olival). Um segundo conjunto de gráficos realiza o mesmo exercício comparativo mas para a conversão em AB, referindo que estes apoios são por norma mais elevados, embora igualmente muito variáveis entre EM, sendo que alguns EM dão o mesmo apoio à manutenção e à conversão, como é o caso da Áustria, Chipre e certas regiões da Alemanha, Espanha e Itália.

Analisa-se também as diversas opções dos EM em termos de elegibilidade, exigência de formação e aconselhamento, encabeçamentos mínimos, entre outros requisitos.

O capítulo conclui com uma tabela comparando, para todos os EM, em 2018, o total de apoio, o total de beneficiários, o total de área apoiada, diversas médias, bem como a proporção de área apoiada em AB relativamente à área certificada em AB.

No Capítulo 3, avalia-se a interação dos apoios AB com o *greening* (ecologização) e as outras medidas agroambientais, incluindo uma tabela com o levantamento, para todos os EM, de todas as medidas MAA que podem ser combinadas com os apoios à AB.

O Capítulo 4.1 apresenta outros apoios ao desenvolvimento rural especificamente dirigidos aos agricultores/empresas biológicas no contexto das zonas rurais da UE e dos Planos de Desenvolvimento Rural (PDR), apresentando-se no anexo 8.5, a lista das medidas relevantes. Estes apoios incluíam medidas específicas para a AB, bem como medidas em que os agricultores ou empresas biológicas são priorizadas ou têm termos e condições mais favoráveis.

Outras medidas, fora da PAC, dirigidas aos agricultores/empresas biológicas, a nível nacional ou regional, são apresentados no capítulo 4.2 e no anexo 8.6. Tipicamente, incluem a implementação de sistemas de controlo, o aconselhamento e atividades educativas, de informação e de investigação.

No Capítulo 5, é dada uma visão geral dos Planos de Ação Biológicos Integrados, nacionais ou regionais (no caso de Portugal: Estratégia Nacional para a Agricultura Biológica e respetivo Plano de Ação), desenvolvidos como programas de atividades específicos, frequentemente com objetivos específicos de produção e mercado, combinando uma série de diferentes medidas de política. Salientam que, devido a restrições de tempo, não puderam proceder a uma análise pormenorizada das medidas individuais destes planos de ação nacionais e, por isso, apresentam apenas uma tabela, com os

diversos Planos para os diferentes EM, com datas de início e conclusão, metas básicas e *links* para os respetivos documentos.

Conclui-se o documento com o Capítulo 6, onde são apresentadas as perspetivas futuras para o apoio à agricultura biológica, referindo que este documento foi concluído num período de grandes mudanças na PAC, em que a função da UE foi limitada ao financiamento e à fixação de objetivos, e os EM passaram a desempenhar um papel mais importante através da definição de Planos Estratégicos nacionais da PAC (PEPAC), onde estabelecem as suas próprias medidas de política para dar resposta às necessidades e prioridades identificadas, o que terá implicações potencialmente muito significativas para o futuro apoio à AB.

Referem ainda que uma primeira análise dos Planos Estratégicos da PAC apresentados concluiu que quase todos os Estados-Membros estavam empenhados em aumentar a área de agricultura biológica certificada e apoiada, com 24 EM definindo alvos específicos para o fazer e 15 EM prevendo apoiar mais de 10% das áreas nacionais, dos quais quatro visando apoiar mais de 20%. Por outro lado, 11 EM planeavam apoiar a agricultura biológica como ecoregimes no Pilar I, com a maior parte dos restantes continuando o apoio na forma de MAA do Pilar II e alguns com apoio sob ambos os instrumentos, tipicamente com suporte à manutenção como ecoregime do Pilar I e suporte à conversão no âmbito do Pilar II.

Os valores de apoio total previstos representam um aumento de 50% relativamente à despesa de 2018, o que será suficiente para um aumento de área em AB até 15% em 2027, mas fica aquém do que será necessário para cumprir a meta de 25% até 2030. E concluem, referindo que será necessário uma abordagem mais transformadora para que este objetivo seja atingido, para o que será fundamental um maior envolvimento de instituições de ensino e de investigação e um maior nível de apoio.

Em suma, este documento recolhe um largo conjunto de informação que permite perceber a profunda diversidade de modalidades de apoio à AB ao nível dos EM da União Europeia e perspetivar o que poderá ser a evolução futura.